

Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht

Toezicht en inzicht

Een helder denkraam

Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht

Toezicht en inzicht

Een helder denkraam



1. Woord vooraf

Voor u ligt het evaluatierapport van het Bureau Financieel Toezicht (BFT). In dit rapport zijn de bevindingen van de commissie opgenomen en wordt een kader gegeven voor de verdere beleidsontwikkeling ter zake van het functioneren van het BFT. De commissie heeft voor haar oordeelsvorming omtrent het functioneren van het BFT een groot aantal gesprekken gevoerd met verschillende personen die beroepsmatig betrokken zijn bij de taakuitvoering van het BFT. Door deze gesprekken is de commissie in staat geweest om veel informatie te verzamelen over het BFT en over de percepties die bestaan over de werkwijze van het BFT. De commissie spreekt hier dan ook haar dank uit jegens de vele personen die op deze wijze hun medewerking aan de commissie hebben verleend. De commissie heeft niet alleen óver het BFT gesproken, maar ook met de directie en het bestuur van het BFT zelf. De commissie heeft daardoor een goed beeld kunnen verkrijgen van het functioneren van het BFT. De commissie spreekt ook haar dank uit voor de medewerking die zij heeft gekregen van het BFT voor de evaluatie. Ten slotte dankt de commissie het secretariaat voor zijn inzet om dit rapport tot stand te brengen. Ten aanzien van een oordeel over de effectiviteit en doelmatigheid van het BFT heeft de commissie besloten een deelonderzoek te laten uitvoeren door Arena Consulting in samenwerking met Pro Facto. Het rapport van Arena Consulting is als bijlage bij het rapport van de commissie opgenomen en bevat een bestuurskundige evaluatie van de toezichtstrategie van het BFT. De commissie heeft naar aanleiding van haar bevindingen een aantal aanbevelingen gedaan met het oog op het optimaliseren van de werkwijze van het BFT.

De commissie ziet in de nabije toekomst voor het BFT nog vele uitdagingen, zowel bij het BFT zelf als ten aanzien van de kaders waarbinnen het BFT zijn taken moet verrichten. Maar daarover leest u in dit rapport meer.

Augustus 2009

Namens de Evaluatiecommissie BFT

Prof. dr. J.G. Kuijl RA, voorzitter

Inhoudsopgave

1. Woord vooraf	3
2. Leeswijzer en samenvatting	7
3. Inleiding	11
4. Taken en werkwijze van de commissie	13
4.1 Taken van de commissie	13
4.2 Werkwijze van de commissie	13
5. Positionering toezicht BFT	15
5.1 Algemeen	15
5.2 De aard van het toezicht door het BFT	17
5.3 Geheimhoudingsplicht versus toezicht	20
6. Beschrijving van het BFT: taken en bevoegdheden	23
6.1 Algemeen	23
6.2 Financieel toezicht	23
6.3 WWFT-toezicht	24
6.4 Secretariaat Commissies van deskundigen notariaat en gerechtsdeurwaarders	25
6.5 Organisatie en personeel	25
7. Omgeving en andere actoren	27
7.1 Relaties	27
7.2 De samenwerking van het BFT met de beroepsorganisaties, tuchtrechters en andere toezichthouders	27
8. Effectiviteit en doelmatigheid van het BFT	31
8.1 Inleidende opmerkingen bij het Arena-rapport	31
8.2 Algemeen beeld Arena-rapport	31
8.3 Aandachtspunten Arena-rapport bij Financieel toezicht	32
8.4 Aandachtspunten Arena-rapport bij WWFT-toezicht	34
8.5 Nadere overwegingen ten aanzien van Financieel toezicht	35
8.6 Nadere overwegingen ten aanzien van WWFT-toezicht	37
8.7 Secretariaat van Commissies van deskundigen	38
9. Organisatie BFT	39
9.1 Organisatiemodel	39
9.2 Gevolgen Kaderwet zelfstandige bestuursorganen	41
9.3 Bestuursmodel en positionering	42
9.4 Financiering	45
10. Instrumentarium BFT	47
10.1 Huidig instrumentarium	47
10.2 Nieuw instrumentarium	48
10.3 Handhaving jegens rechtspersonen	49
10.4 Optreden in urgente situaties	50
10.5 Instrumenten handhaving WWFT	52

11. Nieuwe taak: integriteitstoezicht notariaat	55
12. Aansprakelijkheid	57
13. Implementatie-overzicht van de aanbevelingen	61
Bijlage I : Samenstelling van de Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht	65
Bijlage II : Instellingsbesluit 23 juni 2008	67
Bijlage III : Lijst van gevoerde gesprekken	69
Bijlage IV : Rapport Arena Consulting en Pro Facto: Systeem in zaken	71
Bijlage V : Lijst van gebruikte afkortingen	199

2. Leeswijzer en samenvatting

Leeswijzer

In het rapport van de evaluatiecommissie van het Bureau Financieel Toezicht (BFT) zijn de bevindingen van de commissie¹ weergegeven. Na deze *leeswijzer* zijn de belangrijkste aanbevelingen in de vorm van een samenvatting opgenomen. Het rapport begint na de inleiding in hoofdstuk 3 met de beschrijving van de taken en werkwijze van de commissie in hoofdstuk 4. In de daaropvolgende hoofdstukken 5, 6 en 7 is een beschrijving gegeven van de werkzaamheden van het BFT, waarbij ook aandacht is besteed aan de bestuurlijke omgeving waarin het BFT zijn taken verricht en de daarbij behorende actoren. In de hoofdstukken 8, 9 en 10 zijn de belangrijkste bevindingen van de evaluatie weergegeven. Die bevindingen hebben betrekking op de effectiviteit en doelmatigheid, het organisatiemodel en het instrumentarium. Voorts worden in hoofdstuk 8 de bevindingen van Arena Consulting door de commissie nader beschouwd en van kanttekeningen voorzien.

In hoofdstuk 11 is nader ingegaan op het komende integriteitstoezicht op het notariaat, gevolgd door hoofdstuk 12 waarin nader wordt ingegaan op de civielrechtelijke aansprakelijkheid van het BFT. Het rapport wordt afgesloten met hoofdstuk 13 met het implementatie-overzicht van de aanbevelingen. In bijlage IV bij dit rapport is het onderzoek van Arena Consulting en Pro Facto opgenomen die in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie namens de commissie de effectiviteit en doelmatigheid van het BFT hebben onderzocht.

Samenvatting

Algemeen

De commissie doet naar aanleiding van haar bevindingen met betrekking tot de evaluatie van het Bureau Financieel Toezicht (BFT) een aantal aanbevelingen aangaande het functioneren van het BFT en de randvoorwaarden voor dat functioneren. Hoewel de commissie waardering heeft voor de werkzaamheden zoals die door het BFT worden uitgevoerd, is de conclusie dat het BFT niet optimaal functioneert. De oorzaken hiervoor liggen deels bij het BFT, voor een ander gedeelte liggen de oorzaken in de gebrekkige regelgeving ten aanzien van de bevoegdheden en in de constellatie waarin het BFT zijn werkzaamheden moet verrichten. Dat betekent dan ook dat voor de implementatie van de aanbevelingen in dit rapport zowel de wetgever, het BFT, als de beroepsorganisaties van de beroepsbeoefenaren waarop toezicht wordt gehouden aan de slag moeten om het toezicht optimaal te laten functioneren.

Heldere kaders en uitgangspunten

De commissie acht een heldere regeling van de verantwoordelijkheden én bevoegdheden van het BFT essentieel. Daarbij stelt de commissie vast dat die helderheid thans ontbreekt. Ten aanzien van de onder toezichtstaande beroepsbeoefenaren vindt de commissie het van belang dat bij de inrichting van het toezicht door het BFT wordt gedifferentieerd per beroepsgroep. De commissie vindt de verschillen tussen de beroepsgroepen, zoals de positie in de rechtsorde, voldoende reden geven voor differentiatie in het toezicht.

Functioneren BFT in het algemeen

Met betrekking tot de wijze waarop het BFT zijn werkzaamheden verricht worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van de toezichtstrategie en het doorontwikkelen van een risicogerichte benadering van het toezicht. Ook acht de commissie een grotere dynamiek binnen de toezichtstrategie gewenst, met het oog op het kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen.

¹ In dit rapport wordt het begrip 'de commissie' steeds gebruikt voor de Evaluatiecommissie BFT; andere commissies worden aangeduid met de naam van de desbetreffende commissie.

Het proces van risicomanagement is één van de kernpunten voor het functioneren van het BFT, derhalve is het van belang dat het BFT dit proces zo goed mogelijk beheerst.

Financieel toezicht

Ten aanzien van de financiële toezichttaken van het BFT is de commissie van oordeel dat het BFT zijn taakopvatting ten aanzien van het financiële toezicht verder moet verruimen. Daarbij dient het bredere doel van het toezicht door het BFT, zijnde het in stand houden van het vertrouwen in de beroepsgroepen als geheel, als uitgangspunt te worden genomen.

Efficiënt en doeltreffend toezicht is alleen mogelijk indien het BFT een goede informatiepositie heeft. Voor het BFT is het daarbij van belang dat het kan beschikken over zoveel mogelijk informatie teneinde een zo nauwkeurig mogelijke risicoanalyse te kunnen maken. De commissie doet daartoe een aantal aanbevelingen waaronder de invoering van een wettelijke meldingsplicht voor de ondertoezichtstaanden in bepaalde bijzondere omstandigheden (ook wel aangeduid als incidentenmelding) en het meer gebruik maken van de uitkomsten van de werkzaamheden van de huisaccountant. Ook beveelt de commissie aan om de discipline bij de ondertoezichtstaanden te vergroten ten aanzien van het tijdig, digitaal en in de juiste vorm aanleveren van verslaggevingsstaten en jaarstukken.

WWFT-toezicht

Ten aanzien van de toezichttaken die het BFT vervult in het kader van de anti-witwasregelgeving (Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme, WWFT) is de commissie van oordeel dat het huidige aantal onder toezichtstaande beroepsbeoefenaren te omvangrijk is in relatie tot de beschikbare capaciteit. Hierdoor wordt de schijn van toezicht gewekt, feitelijk is toezicht onvoldoende mogelijk. De commissie beveelt aan om het WWFT-toezicht door het BFT te concentreren op de juridische beroepsgroepen die een wettelijk geregeld tuchtrecht kennen. De overige ondertoezichtstaanden zouden elders ondergebracht moeten worden. De commissie acht het van belang dat, gelet op de beperkte capaciteit van het BFT, een goede ketenafstemming plaatsvindt, met inachtneming van ieders rol en verantwoordelijkheid. De commissie is van oordeel dat de doelstellingen die met het WWFT-toezicht zouden moeten worden bereikt concreter dienen te worden geformuleerd door de Ministers van Justitie en Financiën. De commissie heeft voor de inrichting van het WWFT-toezicht voor zowel het notariaat als de advocatuur een model voor ogen waarbij het BFT tweedelijns toezicht houdt op de kwaliteitsonderzoeken die de beroepsorganisaties uitvoeren bij hun leden. Voor het notariaat voert het BFT, met het oog op de ambtelijke positie van de notaris, tevens het eerstelijns toezicht uit, wat betekent dat het BFT zelfstandig onderzoeken uitvoert bij de notarissen. Voor beide vormen van toezicht is het uitwisselen van informatie tussen het BFT en de beroepsorganisaties noodzakelijk.

Samenwerking

De commissie heeft vastgesteld dat ten aanzien van de samenwerking tussen het BFT en de beroepsorganisaties verbeteringen mogelijk zijn. De commissie ziet daarbij de samenwerking graag geformaliseerd door schriftelijke afspraken tussen partijen. Ook de samenwerking tussen het BFT en andere toezichthouders zoals de AFM en de FIOD-ECD dient naar de mening van de commissie te worden verbeterd. De commissie beveelt dan ook aan dat de Minister van Justitie het initiatief neemt voor het organiseren van een strategisch overleg met alle betrokken ketenpartners.

Tuchtrechtelijke handhaving

Ten aanzien van de handhaving is de commissie van oordeel dat het tuchtrecht het belangrijkste sanctie-instrument dient te zijn indien een notaris of gerechtsdeurwaarder de regels overtreedt. Uitzondering op dat uitgangspunt is het sanctioneren van administratieve voorschriften die van direct belang zijn voor het houden van toezicht. Deze categorie overtredingen kan effectiever worden gesanctioneerd door een door het BFT op te leggen bestuurlijke boete of last onder dwangsom. Ten aanzien van de samenwerking met de kamers van toezicht (of na wetswijziging de kamers voor het notariaat) bij onderzoeken in opdracht van deze kamers acht de commissie het van belang de voortgangsrapportage van het BFT aan de opdrachtgever te verbeteren door duidelijke afstemming, waarbij de opdrachtgever de kaders voor de onderzoeken bepaalt.

Geheimhoudingsplicht versus toezicht

Uitgangspunt voor de commissie is dat zij de instandhouding van de geheimhoudingsplicht van essentieel belang acht voor het functioneren van zowel de notaris als de advocaat. Daar tegenover ziet de commissie de maatschappelijke wens om meer zicht te krijgen op de integriteit van de beroepsbeoefenaren. De commissie acht het van belang dat de geheimhoudingsplicht niet in de weg staat aan de uitvoering van de wettelijke taakopdracht van het BFT. Indien er sprake is van een conflict tussen verschillende wettelijke regelingen met betrekking tot toezicht versus geheimhouding frustreert dat direct het toezicht zoals dat door het BFT moet worden uitgeoefend. Voor het notariaat zijn daartoe reeds wijzigingen in voorbereiding in de Wet op het notarisambt. Voor het WWFT-toezicht op de advocatuur dienen naar het oordeel van de commissie soortgelijke wijzigingen in de Advocatenwet te worden aangebracht. De positie van de notaris en de advocaat in het rechtsbestel is echter verschillend. De notaris is een door de Kroon benoemde openbaar ambtenaar, de advocaat daarentegen neemt juist een meer vrije positie in als partijdige juridische bijstandsverlener. De commissie acht een vorm van systeemtoezicht op de NOvA wenselijk. Daartoe is heldere regelgeving nodig die bepaalt welke informatie, de NOvA aan het BFT zal moeten verstrekken en op welke wijze, opdat het BFT zijn taak naar behoren kan uitoefenen. De commissie is daarbij van oordeel dat ook in deze variant de geheimhoudingsplicht van advocaten door het BFT moet kunnen worden doorbroken, om in bijzondere gevallen ook zelf inzicht te kunnen krijgen in en een oordeel te kunnen vormen over de naleving van de WWFT.

Organisatie, bestuursmodel en positionering

De commissie heeft in het kader van haar opdracht verschillende mogelijkheden gezien ten aanzien van het organisatiemodel van het BFT. Daarbij is zowel gezien of het wenselijk zou zijn om de taken van het BFT bij andere toezichthouders te beleggen dan wel om het BFT te splitsen in twee afzonderlijke organisaties. Ook is bestudeerd of een ander takenpakket dan het huidige voordelen oplevert, waarbij vooral het WWFT-toezicht nadrukkelijk aan de orde is geweest. De commissie beveelt aan om het BFT als zelfstandige toezichtorganisatie te laten voortbestaan. De commissie is ten aanzien van het bestuursmodel van mening dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen op korte termijn van toepassing moet worden verklaard op het BFT. De daaruit voortvloeiende gevolgen voor het huidige bestuursmodel levert de aanbeveling op van een model waarbij de dagelijkse leiding is geconcentreerd bij één orgaan (directie), waarop toezicht wordt gehouden door een ander orgaan (raad van toezicht). Bovendien moeten de sturingsmogelijkheden voor de Minister van Justitie ten aanzien van het BFT worden vergroot, in die zin dat de Minister in uitzonderlijke gevallen een aanwijzing moet kunnen geven aan het BFT. Met betrekking tot de financiering van het BFT is de commissie van oordeel dat er geen aanleiding is om de kosten door te berekenen aan de ondertoezichtstaanden. Wel acht de commissie het van belang dat het BFT over voldoende mensen en middelen kan beschikken om zijn taken behoorlijk te kunnen vervullen.

Instrumentarium BFT

De commissie heeft het instrumentarium van het BFT gezien op effectiviteit in relatie met de uit te voeren taken. Daarbij is door de commissie rekening gehouden met de komende uitbreiding van zowel de taken als de bevoegdheden van het BFT bij het wijzigingsvoorstel van de Wet op het notarisambt welke door de commissie worden onderschreven. De commissie acht het van belang dat er een wettelijke spoedvoorziening komt die voor het BFT en de beroepsorganisaties KBvG en KNB de mogelijkheid schept om per direct maatregelen te doen nemen door de voorzitter van het betreffende tuchtcollege. Ten aanzien van normschendingen die direct gevolgen hebben voor het kunnen houden van toezicht, zoals het niet tijdig aanleveren van financiële bescheiden bij het BFT, beveelt de commissie aan dat het BFT kan beschikken over de bevoegdheid om een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen.

Integriteitstoezicht

In het wijzigingsvoorstel van de Wet op het notarisambt wordt aan het BFT het integriteitstoezicht op het notariaat opgedragen. De commissie ziet hierin een nieuwe uitdaging voor het BFT en beveelt derhalve aan om aanzienlijk te investeren in de benodigde kennis en expertise. Voorts acht de commissie het aanbevolen om convenanten te sluiten met de beroepsorganisaties inzake de samenwerking op het gebied van integriteitsschendingen. Ten slotte acht de commissie een evaluatie van deze nieuwe taak na een periode van enkele jaren aangewezen.

Aansprakelijkheid

De commissie heeft vastgesteld dat er in de afgelopen jaren niet veel aansprakelijkheidsclaims jegens het BFT zijn ingediend. De commissie heeft zich onder andere gebogen over de vraag of een wettelijke immuniteit voor de toezichthouder of vrijwaring van de Staat der Nederlanden wenselijk is. De commissie is tot de conclusie gekomen dat de bestaande aansprakelijkheid een goede prikkel is voor de toezichthouder als lerende organisatie. De commissie beveelt daarom aan de civielrechtelijke aansprakelijkheid van het BFT ongewijzigd te laten.

3. Inleiding

De Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht, verder de commissie, heeft haar evaluatie-onderzoek inzake het Bureau Financieel Toezicht, hierna volgend tot BFT afgekort, door verschillende werkwijzen inhoud gegeven. De commissie heeft met een groot aantal personen die op enige wijze zijn betrokken bij het toezicht door het BFT, afzonderlijke gesprekken gevoerd. Voorts zijn relevante literatuur en rapporten bestudeerd. De commissie heeft besloten een deel van het onderzoek ten aanzien van de effectiviteit en doelmatigheid van het BFT uit te laten voeren door Arena Consulting in samenwerking met Pro Facto. Het rapport van Arena Consulting is als bijlage IV bij dit rapport opgenomen en bevat een bestuurskundige evaluatie van de toezichtstrategie van het BFT.

Het navolgende bevat een korte beschrijving van de taken van het BFT en een weergave van de taakopdracht van de commissie.

Aan het BFT zijn bij wet twee soorten toezicht opgedragen:

1. het financieel toezicht op de notarissen en de gerechtsdeurwaarders op grond van respectievelijk de Wet op het notarisambt (Wna) en de Gerechtsdeurwaarderswet (Gdw);
2. het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (WWFT)² door (kandidaat-)notarissen, advocaten, accountants, belastingadviseurs, bedrijfseconomische adviseurs en onafhankelijke juridische adviseurs.

Naast deze twee – overigens inhoudelijk zeer verschillende – toezichthoudende taken verricht het BFT ondersteunende werkzaamheden ten behoeve van de Commissies van deskundigen voor het notariaat en de gerechtsdeurwaarders, die belast zijn met het beoordelen van ondernemingsplannen van beroepsbeoefenaren.

Het BFT is gevestigd te Utrecht en heeft rechtspersoonlijkheid.³ Voorts is het BFT een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat wordt gesubsidieerd door het ministerie van Justitie, waarbij de kosten van het WWFT-toezicht worden bekostigd door het ministerie van Financiën.

De voornaamste redenen voor de taakopdracht aan de commissie zijn:

- artikel 113 van de Wet op het notarisambt schrijft voor dat de Minister van Justitie telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het functioneren van het BFT (het laatste verslag is bij brief d.d. 9 november 2004 aan de Tweede Kamer gezonden);
- het takenpakket van het BFT is in het afgelopen decennium uitgebreid met het financieel toezicht in het kader van de Gerechtsdeurwaarderswet (inwerkingtreding 15 juli 2001) en het nalevingstoezicht op grond van de WWFT (sinds september 2003);
- de wenselijkheid om de bestuursstructuur van het BFT te onderzoeken en daarover advies in te winnen met het oog op de positionering van het BFT.

Voorts worden voorzover nodig in de beschouwingen van de commissie betrokken:

- de evaluatie van de Gerechtsdeurwaarderswet door de Commissie evaluatie Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtdeurwaarders onder voorzitterschap van mr. A.R. van der Winkel, president van de rechtbank Almelo⁴;

2 De WWFT is op 1 augustus 2008 in werking getreden. Deze wet trad in de plaats van de Wet identificatie bij dienstverlening (tot 14 december 2001 geheten Wet identificatie bij financiële dienstverlening) en de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (tezamen veelal aangeduid als Wid/MOT). De eerste versies van deze wetten dateren van 16 december 1993.

3 Artikel 110 Wet op het notarisambt.

4 Noblesse Oblige; Commissie evaluatie Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtdeurwaarders (Artikel 85 Gerechtsdeurwaarderswet), 16 maart 2009.

- de (implementatie van de) aanbevelingen van de Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (in dit rapport aangeduid als de Commissie-Hammerstein) die onder leiding stond van mr. A. Hammerstein⁵, onder meer ter versterking van het toezicht en het scheiden van toezicht en tuchtrecht. Ingevolge het kabinetsstandpunt notariaat⁶ wordt voorgesteld om het BFT ook aan te wijzen als wettelijk toezichthouder op de integriteit van het notariaat. Ter uitwerking van deze aanbevelingen is thans een wetsvoorstel in procedure⁷;
- de evaluatie van de tuchtrechtelijke handhaving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers.⁸

5 Destijds president van het Gerechtshof Arnhem, thans raadsheer bij de Hoge Raad der Nederlanden.

6 TK 2005-2006, 23 706, nr. 64 (Brief van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 7 februari 2006).

7 Het concept-wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet op het notarisambt is in september 2008 in consultatie gegaan en is na verwerking van de reacties in juli 2009 ingediend bij de Raad van State voor advies.

8 Eindrapport Universiteit Maastricht, METRO, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie, openbaar medio september 2009.

4. Taken en werkwijze van de commissie

4.1 Taken van de commissie

De commissie is ingesteld bij besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 4 maart 2008, Staatscourant 25 maart 2008, nr. 58.⁹ Dit besluit is later ingetrokken en vervangen door een nieuw instellingsbesluit van 23 juni 2008 (Staatscourant 2 juli 2008, nr. 125, zie bijlage II), waarbij de bezetting van de commissie is uitgebreid.

De commissie heeft als taakopdracht gekregen om:

- de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het BFT te beoordelen (zie hoofdstuk 8);
- te adviseren over de wijze waarop het BFT het meest efficiënt en effectief gepositioneerd kan worden, mede in het licht van de taakstelling¹⁰ die voortkomt uit het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV (zie hoofdstuk 9);
- voortbouwend op het bovenstaande te adviseren over de wenselijkheid van een eventuele overgang van de huidige bestuursstructuur van het BFT (bestuur/directeur) naar een model directeur/bestuurder met Raad van toezicht (zie hoofdstuk 9);
- te adviseren hoe de effectiviteit van het instrumentarium van het BFT vergroot kan worden (zie hoofdstuk 10).

De samenstelling van de commissie is opgenomen in bijlage I.

4.2 Werkwijze van de commissie

De commissie heeft twintig maal vergaderd. Daarbij is getracht een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de actuele ontwikkelingen bij de verschillende beroepsgroepen die onder toezicht van het BFT staan en van de relevante ontwikkelingen in het toezicht. Daartoe heeft de commissie – naast het betrekken van publicaties in de beschouwingen – gesprekken gevoerd met het bestuur en de directie van het BFT, vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën (Directie Financiële Markten), de FIOD-ECD, voorzitters van de kamers van toezicht op de notarissen en kandidaat-notarissen en de secretaris van de kamer voor gerechtsdeurwaarders. Tevens zijn vertegenwoordigers van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) door de commissie in de gelegenheid gesteld om hun visie omtrent het toezicht op de betreffende beroepsgroep naar voren te brengen. Een lijst van de gevoerde gesprekken is opgenomen in Bijlage III. Naast deze werkzaamheden van de commissie heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie namens de commissie opdracht verleend aan het onderzoeksbureau Arena Consulting in samenwerking met Pro Facto om een onderzoek in te stellen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht van het BFT. Het rapport van Arena Consulting en Pro Facto is als bijlage IV bij dit rapport gevoegd.

⁹ In de Wet op het notarisambt is sprake van Onze Minister; op grond van de portefeuilleverdeling tussen bewindslieden is echter de Staatssecretaris van Justitie de verantwoordelijke bewindspersoon voor het BFT.

¹⁰ Het BFT heeft een efficiëntietaakstelling opgelegd gekregen van 10% in het kader van de structurele bezuiniging op de rijksdienst vanuit het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV.

5. Positionering toezicht BFT

5.1 Algemeen

Alvorens het financiële toezicht en het WWFT-toezicht door het BFT aan de orde komen, worden enige algemene opmerkingen gemaakt over het begrip toezicht om de toezichthoudende taak en positie van het BFT te kunnen plaatsen in een bredere context van handhaving. Ten aanzien van de positie van het BFT wordt op deze plaats reeds vermeld dat de commissie het wenselijk vindt dat het BFT als zelfstandige toezichtorganisatie wordt voortgezet. Meer daarover leest u in hoofdstuk 9.

Het uitoefenen van toezicht is onderdeel van de handhavende taak van de overheid. Onder handhaving vallen alle activiteiten die ertoe strekken dat de wet- en regelgeving wordt nageleefd. Bestuursrechtelijke handhaving heeft in het bijzonder betrekking op de inzet van instrumenten door het bestuur om zowel preventief als repressief de naleving van bestuursrechtelijke voorschriften te bevorderen. Het uitoefenen van toezicht maakt daarvan onderdeel uit. Kenmerkend voor bestuurlijk toezicht is dat het kan worden uitgeoefend zonder dat zich een verdenking of vermoeden van een strafbaar feit heeft voorgedaan.¹¹ Een ieder is bovendien verplicht een toezichthouder medewerking te verlenen, behalve de professionele geheimhouders, zoals advocaten, notarissen¹², geestelijken, en artsen (artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht, Awb). In dat opzicht verschilt toezicht van de opsporing van strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie; zie artikel 132 Wetboek van Strafvordering (WvSv). Daarbij geldt voor verdachten het zwijgrecht (artikel 29 WvSv).

Toezicht heeft daardoor als voordeel voor de overheid dat het kan worden uitgeoefend in een eerdere fase dan opsporing. Dat heeft er onder meer toe geleid dat het regeringsbeleid de laatste decennia sterk inzet op bestuursrechtelijke handhaving naast en soms ook in plaats van strafrechtelijke handhaving. Aparte aandacht verdient daarbij het omslagpunt, ook wel genoemd *de sfeerovergang* van toezicht naar opsporing. Zodra iemand wordt verhoord met het oog op een aan hem op te leggen straffende bestuurlijke sanctie of een strafsancie geldt het zwijgrecht (artikel 5:11 Awb en artikel 29 WvSv).

Inhoudelijk is toezicht een veelomvattend begrip dat in zijn verschillende verschijningsvormen niet eenduidig wordt omschreven in de literatuur. Een veelgebruikte omschrijving luidt: *‘toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan te stellen eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren’*.¹³ Dit is een ruime omschrijving want deze omvat zowel de fase van controle, als de daarop volgende fasen van oordeelsvorming en sanctionering. Er zijn vele soorten toezicht, waarin deze drie fasen niet altijd voorkomen. Grofweg kunnen drie soorten toezicht worden onderscheiden.

Handhavingstoezicht

In de eerste plaats bestaat er *handhavings-* of *nalevingstoezicht* met vele deelvarianten. Deze begrippen worden door elkaar gebruikt voor het toezicht dat zich richt op de naleving en handhaving van wet- en regelgeving (inclusief vergunningvoorschriften) door particulieren (burgers en bedrijven) en in bijzondere gevallen ook door de overheid, wanneer deze als particulier optreedt. Nalevingstoezicht wordt uitgeoefend door daartoe bij of krachtens de wet

11 De Memorie van toelichting bij de Algemene wet bestuursrecht kenschetst toezicht op de naleving als de uitvoering van controles zonder dat van de overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken (Memorie van toelichting bij de derde tranche Awb, 20 juni 1996, Stb. 1996, 333).

12 Waar in dit rapport sprake is van de begrippen notaris of gerechtsdeurwaarder worden daaronder tevens verstaan de kandidaat-notaris onderscheidenlijk de kandidaat-gerechtsdeurwaarder.

13 TK 2002-2003, 27 831, nr. 1, bladzijde 7.

aangewezen *toezichthouders*. Dat kunnen zowel organisaties zijn als natuurlijke personen. Wanneer natuurlijke personen worden aangewezen om feitelijk toezicht uit te oefenen (artikel 5:11 Awb) beschikken deze door hun aanwijzing automatisch over de wettelijke toezichthoudende bevoegdheden die de Awb hun toekent (zie afdeling 5.2 Awb). Deze bevoegdheden kunnen bij bijzondere wet worden aangevuld en uitgebreid. De oordeelsvorming en sanctionering liggen in veel gevallen bij de bestuursorganen aan wie de individuele toezichthouders rapport uitbrengen wanneer zij een overtreding constateren.

Een bijzondere vorm van nalevingstoezicht is *markttoezicht*. Dit toezicht richt zich op de naleving van wet- en regelgeving voor het bewaken en bevorderen van marktwerking. Het wordt uitgeoefend door markttoezichthouders, veelal zelfstandige bestuursorganen met een eigen verantwoordelijkheid voor een bepaalde marktsector. Zij worden in dat geval Autoriteiten genoemd. Voorbeelden daarvan zijn de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Consumenten Autoriteit en de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA). Binnen deze organisaties zijn personen aangewezen als feitelijk toezichthouder.

Wanneer nalevingstoezicht in plaats van direct toezicht op de daadwerkelijke naleving van regels (*eerstelijnstoezicht*) zich richt op het management dat in een organisatie intern moet zorgen voor het toezicht op de naleving van regels (*compliance*) wordt gesproken van *tweedelijnstoezicht of systeemtoezicht*.

In de Wet op het financieel toezicht (Wft) zijn de AFM en de Nederlandsche Bank (DNB) als toezichthouders aangewezen (artikel 1:1 Wft). Zij oefenen toezicht uit door hun organen. Daarnaast zijn specifiek met het toezicht op de naleving van deze wet belast de bij besluit van deze toezichthouders aangewezen personen (zie artikel 1:72 Wft). In de wet wordt onderscheid gemaakt in *gedragstoezicht* en *prudentieel toezicht*. Het prudentieel toezicht is vooral *principle based* en richt zich op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector. Het is in hoofdzaak opgedragen aan DNB (zie artikel 1:24 Wft). Gedragstoezicht is meer *rule based* en gericht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten. Het is in hoofdzaak opgedragen aan de AFM (zie artikel 1:25 Wft).

De AFM en DNB beschikken niet alleen over de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om zelfstandig feitelijk toezicht te laten uitoefenen. Zij zijn ook bevoegd om hun handhavingsbeleid zelfstandig vorm te geven. Hun besturen vormen zich in concrete gevallen een oordeel over de vraag of er sancties moeten volgen en leggen die sancties ook zelf op. Beide toezichthouders hebben bovendien tot taak om de *integriteit* van de markt te bewaken in preventieve en in repressieve zin. Zij beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten en verstrekken of weigeren verklaringen omtrent de betrouwbaarheid van hun bestuurders en kunnen die ook intrekken.

Uitvoeringstoezicht

In de *tweede* plaats bestaat er *uitvoeringstoezicht*. Dat is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties zoals markttoezichthouders en (andere) zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) en door de overheid opgerichte stichtingen waaraan openbaar gezag is toegekend. Uitgangspunt is dat zelfstandige organisaties de ruimte krijgen voor het uitvoeren van een opgedragen taak. De minister is verantwoordelijk voor die aspecten van de organisatie of taak waarvoor de minister bevoegdheden heeft en voor het systeem als geheel. Omdat de mate waarin een minister verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publieke taak door zelfstandige organisaties zo verschillend is, kan toezicht niet anders dan op maat worden vormgegeven. Afhankelijk van de soort zelfstandige organisatie kunnen aan het toezicht wel algemene eisen worden gesteld. Voor zelfstandige bestuursorganen zijn deze neergelegd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Stb. 2006, 587).¹⁴ Deze wet bevat onder meer regels over benoeming en ontslag van leden van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan, een inlichtingenplicht van zbo's aan de minister, goedkeuring, instemming vooraf en vernietiging achteraf van bepaalde besluiten van zbo's en een

¹⁴ Zie paragraaf 9.3 inzake het bestuursmodel.

voorziening bij taakverwaarlozing. Voor Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) gelden de eisen uit de Comptabiliteitswet. Voor het overige worden afspraken gemaakt met zelfstandige organisaties voor zover de wettelijke regelingen daarin niet voorzien. De overheid houdt vervolgens toezicht op hun functioneren aan de hand van deze afspraken.

Bestuurlijk toezicht

In de *derde* plaats bestaat er *bestuurlijk toezicht* door de rijksoverheid op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden. Deze vorm van toezicht kan worden omschreven als: *'het geheel van processen, dat plaatsvindt in het kader van die rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's en de waterschappen die gaan over de beoordeling van taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden'*.¹⁵ Het object van toezicht is derhalve niet een individuele burger of particuliere instelling, maar een ander overheidsorgaan. Dat laatste overheidsorgaan kan evenwel ook zelf belast zijn met het houden van toezicht op derden. In dat geval richt het bestuurlijke toezicht zich op het houden van toezicht (toezicht op toezicht of *tweedelijnstoezicht*).

Bestuurlijk toezicht kan resulteren in preventief en repressief optreden door het toezichthoudende bestuur. Preventief kan het toezichthoudende bestuur ingrijpen door het geven van aanwijzingen (bijvoorbeeld artikel 4.4 Wet Ruimtelijke Ordening) of het overnemen van taken bij taakverwaarlozing (bijvoorbeeld artikel 123 en 124 Gemeentewet). Repressief kan het toezichthoudende bestuur ingrijpen in gevallen waarvoor dat is bepaald, door het geven of onthouden van goedkeuring voordat een vastgestelde regeling of genomen besluit in werking treedt (Afdeling 10.2.1 Awb) en door schorsing of vernietiging daarvan (Afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 Awb). In tegenstelling tot nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht is bestuurlijk toezicht voor het BFT niet aan de orde.

5.2 De aard van het toezicht door het BFT

Uitgaande van de vormen van toezicht zoals in paragraaf 5.1 geschetst zal in deze paragraaf worden gezien welk model het meest van toepassing is op het BFT.

In de huidige Wet op het notarisambt is het BFT aangewezen als toezichthouder (artikel 110 Wna), in het bijzonder wat betreft – zoals de naam van het BFT al zegt – het financieel toezicht. Dat betekent dat het BFT toezicht houdt op de naleving door notarissen van zowel de in artikel 110 lid 1 genoemde bepalingen van de Wna als de daarin genoemde KNB-verordeningen.¹⁶ In dezelfde zin is het BFT aangewezen als toezichthouder voor de gerechtsdeurwaarders (artikel 30 Gdw) voor de naleving van grotendeels inhoudelijk vergelijkbare bepalingen als in de Wna.¹⁷ Welke personen namens het BFT het toezicht feitelijk uitoefenen is aan de interne organisatie van het BFT overgelaten.

Deze wettelijke opzet heeft tot gevolg dat er bij het BFT geen toezichthouders zijn aangewezen in de zin van de Awb en dat (werknemers van) het BFT niet automatisch beschikken over de bevoegdheden genoemd in Afdeling 5.2 Awb. Artikel 110, eerste lid, laatste volzin Wna en artikel 30, eerste lid, laatste volzin bepalen dan ook nog eens (ten overvloede) dat Afdeling 5.2 van de Awb niet van toepassing is.

Het instrumentarium van het BFT is geregeld in artikel 112, tweede lid Wna en artikel 31, tweede lid Gdw: het inzagerecht en het recht op het verkrijgen van afschriften. De wet formuleert deze

¹⁵ Minder last, meer effect, bladzijde 31, Kaderstellende visie op toezicht 2005, rapport van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aangeboden aan de Tweede Kamer op 12 oktober 2005.

¹⁶ Kort gezegd betreft het hier onder meer verbodsbepalingen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen die de stabiliteit van zijn financiële positie in gevaar kunnen brengen c.q. ertoe kunnen leiden dat de notaris te eniger tijd niet aan zijn financiële verplichtingen zal kunnen voldoen (artikel 23), de op de notaris rustende administratieverplichtingen t.a.v. kantoor- en privévermogen en kantoorwerkzaamheden (artikel 24) en de op lid 3 van dit artikel berustende KNB-verordening (Administratieverordening) en de verplichting tot het aanhouden van een of meer bijzondere rekeningen voor de derdengelden (artikel 25), de door de KNB vastgestelde verordening inzake samenwerkingsverbanden met beoefenaren van andere beroepen (Verordening Interdisciplinaire Samenwerking 2003 (IDS)).

¹⁷ Zie de Gdw, artikel 30, juncto artikelen 17 (administratie), 19, eerste lid, tweede lid, derde volzin, en zevende lid (derdengeldrekeningen).

bevoegdheden van het BFT zeer breed. Ten aanzien van de notaris kan dan ook de vraag gesteld worden naar de verhouding met diens geheimhoudingsplicht / verschoningsrecht (zie nader paragraaf 5.3). Aangaande het financiële toezicht moet worden aangenomen dat hierbij steeds geldt dat het hanteren van de genoemde bevoegdheden strikt gerelateerd zal moeten zijn aan de doelstellingen zoals vermeld in artikel 110 van de Wna en artikel 30 Gdw. Deze problematiek ligt anders bij het uitvoeren van onderzoeken door het BFT in opdracht van de voorzitter van een kamer van toezicht (artikel 96, vijfde lid van de Wna), waarbij uiteraard de formulering van de opdracht een belangrijke rol speelt en impliciet of expliciet begrenzingsen kan bevatten.

Het BFT is daarnaast belast met het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (WWFT). Als toezichthouders op grond van deze wet zijn aangewezen: het BFT, de werknemers van het BFT met de functie van directeur, toezichthouder, beleidsmedewerker, handhavingsfunctionaris, informatieanalist en de personen die fungeren als waarnemer van de hiervoor genoemde werknemers (artikel 1, eerste lid aanhef en sub c Besluit WWFT). Het Besluit WWFT voorziet dus *zowel de rechtspersoon BFT als zijn genoemde functionarissen in persoon* afzonderlijk van toezichtbevoegdheid.¹⁸ Bij de uitvoering van dit toezicht is het BFT gezien de notariële geheimhoudingsplicht echter thans niet bevoegd inzage te vorderen in notariële gegevens c.q. dossiers.¹⁹

Hoewel het toezicht op de naleving van de bepalingen inzake de bijzondere rekeningen ter bescherming van de derdengelden een relatief jonge wettelijke taak is (sinds 1999), wordt deze vaak als eerste genoemd en als voornaamste gezien.²⁰ Niet vergeten moet echter worden dat deze taak er slechts één is temidden van de meer traditionele taken ter waarborging van de financiële soliditeit van de (kantoren van) beroepsbeoefenaren. Die overige taken zijn daarmee ook gericht op de continuïteit van de dienstverlening door het notariaat en de gerechtsdeurwaarders. Hierdoor wordt ook het vertrouwen geborgd dat de burger moet kunnen stellen in notarissen en gerechtsdeurwaarders. Het grote belang dat wordt gehecht aan een goede wettelijke regeling en goed toezicht, houdt verband met het feit dat de overheid voor veel belangrijke werkzaamheden (welke van essentieel belang zijn voor het rechtsverkeer in Nederland) van deze beroepsgroepen de cliënt/gebruiker wettelijk verplicht heeft zich tot deze beroepsbeoefenaren te wenden.

Een aantal déconfitures in het notariaat in 1927 vormde dan ook een belangrijke aanleiding voor het per 1 januari 1934 instellen van het BFT, destijds nog geheten Centraal Bureau van Bijstand.

Gelet op de doelen van het financieel toezicht kan een parallel getrokken worden met het zogenaamde prudentieel toezicht, in zoverre dat in het oog springt dat de Memorie van toelichting bij de Wet op de financiële dienstverlening stelt dat:

- dit gericht is op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector;
- de prudentiële toezichtregels vooral bestaan uit bedrijfseconomische normen, onder andere de solvabiliteits- en liquiditeitsvereisten, die erop zijn gericht dat een financiële onderneming te allen tijde aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen;
- de prudentiële toezichtregels beogen het risico van faillissement te verkleinen, zonder dit overigens in een markteconomie te kunnen uitsluiten; uiteindelijk is de soliditeit van financiële ondernemingen van groot belang voor de cliënt.²¹

18 H.F. van den Haak, Tuchtrecter en/of toezichthouder? Een verkenning, WPNR 6 december 2008/6778, bladzijde 937.

19 M.J.C. Visser en S.R. van Breukelen, Tuchtprocesrecht; (waar zijn de) checks and balances. WPNR 6 december 2008/6778, bladzijde 947.

20 Vóór 1999 was in de taakomschrijving van het Centraal Bureau van Bijstand ook al het controleren van de derdengeldrekeningen opgenomen.

21 In de Memorie van toelichting op de Wet op het financieel toezicht heet het: 'Het prudentieel toezicht is specifiek gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector' (TK 2003-2004, 29 708, nr. 3, bladzijde 29).

Hoewel het gebruikelijk is de term prudentieel toezicht te hanteren voor het toezicht op de financiële sector, moet in ieder geval geconcludeerd worden dat dit soort toezicht wat betreft de doeleinden dicht ligt bij het financieel toezicht door het BFT.

Meer aansluitend bij heersende inzichten en taalgebruik is het BFT in ieder geval zowel in het kader van het financiële toezicht op grond van de Wna en de Gdw, als op grond van de WWFT belast met nalevingstoezicht. Het toezicht is beperkt tot de fase van controle. De oordeelsvorming, althans die met het oog op het opleggen van sancties, is in de huidige opzet van de beide wetten toebedeeld aan de tuchtrechter.²²

Hoewel de titel van Afdeling 2 (Het financiële toezicht) van de Wna wellicht anders doet vermoeden is het BFT geen markttoezichthouder. Gedragstoezicht en prudentieel toezicht, zoals in de Wft geregeld, zijn in dat opzicht anders van aard dan het toezicht dat aan het BFT is opgedragen. Van het expliciet sturen of ordenen van de markt aan de hand van financieel-economische beginselen is geen sprake. Dat neemt niet weg dat het toezicht op de naleving van de Wna en de Gdw mede ten goede komt aan het creëren van een *equal level playing field* voor de elkaar op de vrije markt beconcurrerende notarissen en gerechtsdeurwaarders. En – zoals hiervoor reeds gezegd – is er inhoudelijk een toch wel treffende gelijkenis met het prudentieel toezicht wat betreft een aantal andere kenmerken en doeleinden.

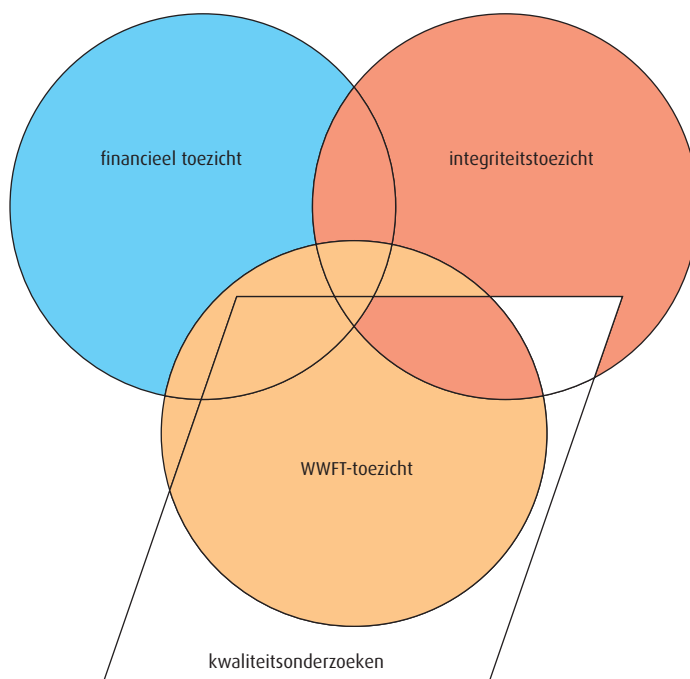
Wanneer aan de taken van het BFT het integriteitstoezicht wordt toegevoegd, verandert het beeld echter. In dat geval krijgt het toezicht meer aspecten van marktordening doordat het BFT veel gerichter dan nu de mogelijkheid krijgt acties te ondernemen die ertoe kunnen leiden dat spelers op de markt worden geweerd of daarvan verwijderd. Immers, behalve waar het zuiver financieel toezicht betreft, is het BFT in de huidige situatie om – met doorbreking van de geheimhoudingsplicht – onderzoeken te kunnen doen afhankelijk van (en gebonden aan) onderzoekopdrachten van voorzitters van kamers van toezicht. Dit is vaak een belemmering om voortvarend signalen omtrent overtreding van voorschriften of andere misstanden aan te pakken. Voor zover bijvoorbeeld die signalen berusten op eigen waarneming van medewerkers van het BFT moet nu eerst de kamer van toezicht worden ingelicht en een onderzoekopdracht worden gevraagd. En indien al een ernstig feit ‘als bijvangst’ bij een regulier onderzoek is ontdekt, maar slechts vermoedens bestaan dat er veel meer aan de hand is, zal de kamer van toezicht kunnen eisen dat eerst een onderbouwde klacht door het BFT wordt ingediend alvorens nader onderzoek door het BFT te gelasten. Dit alles kost tijd en maakt het BFT afhankelijk.

Het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Wna verbetert deze situatie. Uitdrukkelijk wordt de opheffing van de geheimhoudingsplicht voor notarissen geregeld jegens aangewezen ambtenaren van het BFT (artikel 111a, derde lid van de Wna) en de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom en een boete c.a. (artikel 111b – 111d Wna) terzake van de overtreding van een aantal voorschriften van de Wna. Verder wordt de wet beter in overeenstemming gebracht met de Awb. Duidelijk wordt gesteld dat de (feitelijke) toezichthouders in de zin van de Awb de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren van het BFT zijn of andere personen belast met het toezicht op de naleving (artikel 111a, eerste lid van de Wna). Dit gaat vergezeld van een aanvulling op artikel 5:17 Awb (artikel 111a, tweede lid van de Wna).

22 De bestuursrechtelijke beginselplicht tot handhaving is hier daarom niet aan de orde.

Het voorgaande laat zich illustreren in onderstaande voorstelling waarin uitgebeeld is hoe nauw de verschillende soorten toezicht met elkaar samenvallen c.q. elkaar overlappen.

Figuur 1. De soorten toezicht



Toelichting: Voorstelling van de overlap van verschillende soorten toezicht op het notariaat. Met de grootte van de omvang van de figuren is niet beoogd om de relevantie binnen het geheel van het toezicht aan te geven.

5.3 Geheimhoudingsplicht versus toezicht

Het feit dat een advocaat of notaris geheimhouding betracht ten aanzien van al datgene dat hem als zodanig wordt toevertrouwd is eeuwen lang als vanzelfsprekend beschouwd. De advocaat en de notaris worden in het maatschappelijke verkeer gezien als vertrouwenspersonen van hun cliënten. Dat informatie van de ene cliënt ten opzichte van de andere cliënt geheim moet worden gehouden door de advocaat of notaris, is behoudens de informatieplicht van de notaris onbetwist. Geheimhouding in het notariaat en de advocatuur is echter een complexe zaak. De notaris heeft aan de ene kant een geheimhoudingsplicht, aan de andere kant is hij verplicht om in bepaalde gevallen andere partijen te informeren. Voor partijen die direct betrokken zijn bij een transactie is dat nog wel te begrijpen; dat ligt al weer anders wanneer die derde de fiscus betreft of een financiële instelling. Diepgaande bespreking van de notariële geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht valt echter buiten de taakopdracht van de commissie. De commissie verwijst hiervoor naar de verschillende studies die over dit onderwerp zijn gepubliceerd zoals het preadvies van de KNB, dat in 2007 is verschenen.²³ Wel acht de commissie het noodzakelijk te bezien in hoeverre de geheimhoudingsplicht een belemmering vormt voor het houden van toezicht op notarissen. Dat geldt evenzeer voor het toezicht op de advocatuur.

Uitgangspunt voor de commissie is dat zij de instandhouding van de geheimhoudingsplicht van essentieel belang acht voor het functioneren van zowel de notaris als de advocaat. Daar tegenover ziet de commissie de maatschappelijke wens om meer zicht te krijgen op de integriteit van deze beroepsbeoefenaren. Ook in de jurisprudentie ziet de commissie verschillende ontwikkelingen. De Hoge Raad lijkt daarbij wat meer ruimte te willen geven voor inbreuken op

²³ Zie verder het Preadvies van de KNB, Meer spreken, minder zwijgen? Over geheimhouding, informatieplicht en verschoningsrecht van de notaris, Den Haag, 2007.

de geheimhoudingsplicht, bij internationale rechters lijkt dat minder het geval.²⁴ Het is niet aan de commissie om hier ten principale een keuze te maken. Wel acht de commissie het van belang dat de geheimhoudingsplicht niet in de weg mag staan aan de uitvoering van de wettelijke taakopdracht van het BFT. Indien er sprake is van een conflict tussen verschillende wettelijke regelingen met betrekking tot toezicht versus geheimhouding frustreert dat direct het toezicht zoals dat door het BFT moet worden uitgeoefend. Voor het notariaat zijn daartoe wijzigingen in voorbereiding in de Wet op het notarisambt.

Voor het toezicht op de advocatuur dienen naar het oordeel van de commissie soortgelijke wijzigingen in de Advocatenwet te worden aangebracht. De posities van de notaris en de advocaat in het rechtsbestel zijn echter verschillend. De notaris is een door de Kroon benoemde openbaar ambtenaar, de advocaat daarentegen neemt juist een meer vrije positie in als partijdige juridische bijstandsverlener. Ook het EVRM en het IVBPR maken dat de overheid bij het houden van toezicht op advocaten de bijzondere relatie tussen de advocaat en zijn cliënt dient te eerbiedigen.²⁵

Dit alles neemt niet weg dat het BFT is belast met het wettelijke toezicht op de naleving van de WWFT-regelgeving door advocaten. De commissie acht een vorm van systeemtoezicht op de NOvA wenselijk. Daartoe is heldere regelgeving nodig die bepaalt welke informatie de NOvA aan het BFT zal moeten verstrekken en op welke wijze, opdat het BFT zijn taak naar behoren kan uitoefenen.

Voor de advocatuur bestaat er thans geen heldere regeling. Dat betekent dat toezicht door het BFT op de naleving van de WWFT door advocaten de facto niet mogelijk is, omdat het verschoningsrecht van advocaten aan het BFT kan worden tegengeworpen.²⁶

In de huidige wettelijke constellatie ligt het dan voor de hand het eerstelijnstoezicht op de naleving van de WWFT door advocaten op te dragen aan de NOvA. Dat kan via de lokale dekens plaatsvinden. Ook zijn andere wettelijke constructies denkbaar.

De commissie ziet hier een taak voor het BFT in de vorm van tweedelijnstoezicht op de werking van het toezicht uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de NOvA. De commissie is daarbij van oordeel dat ook in deze variant de geheimhoudingsplicht van advocaten door het BFT moet kunnen worden doorbroken, om in bijzondere gevallen ook zelf inzicht te kunnen krijgen in en een oordeel te kunnen vormen over de naleving van de WWFT.

Zoals in hoofdstuk 9 nader zal worden toegelicht beveelt de commissie aan om het BFT als zelfstandige toezichtorganisatie te handhaven. Vanuit dat standpunt gezien wordt aanbevolen het BFT als tweedelijns toezichthouder voor het WWFT-toezicht op de advocaten aan te wijzen.

Aanbeveling 1.

De commissie beveelt aan het BFT als zelfstandige toezichtorganisatie te laten voortbestaan.

Aanbeveling 2.

Ten aanzien van het WWFT-toezicht op advocaten ziet de commissie een rol voor het BFT als tweedelijns toezichthouder, mits daartoe een heldere wettelijke regeling wordt gecreëerd waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor alle betrokkenen duidelijk bepaald zijn.

24 Zie LJN: BA5665, Hoge Raad, 03394/06 B en EHRM, 27 maart 1996, NJ 577 (Goodwin-UK).

25 Ten aanzien van advocaten geldt het legal privilege als een zwaarwegend beginsel. 'Legal privilege' verwijst naar de bescherming die wordt toegekend aan bepaalde vormen van communicatie tussen de advocaat en zijn cliënt. Deze communicatie kan zich voordoen in vele vormen en is afhankelijk van de wijze van communiceren en het type dienstverlening. De essentie van de doctrine van legal privilege is dat een cliënt ter bepaling van zijn juridische positie in volstrekte privacy juridisch advies moet kunnen vragen aan een advocaat, zonder dat details van zijn situatie aan derden of de rechtbank worden verstrekt. De cliënt moet zich daarbij vrij voelen om alles te melden aan zijn advocaat met het oog op het best mogelijke advies, om daarna te kunnen bepalen welke acties verder nodig zijn.

26 Conform artikel 5.20 tweede lid Awb, kunnen wettelijke geheimhouders zich tegenover de toezichthouder op hun geheimhoudingsplicht beroepen.

Aanbeveling 3.

De commissie adviseert het eerstelijnstoezicht WWFT op de advocaten op te dragen aan de NOvA dan wel aan een andere instantie met voldoende mogelijkheden en bevoegdheden, waarbij oordeelsvorming aan de hand van de cliëntendossiers mogelijk is.

6. Beschrijving van het BFT: taken en bevoegdheden

6.1 Algemeen

Het BFT is in 1999 in de Wet op het notarisambt (Wna) onderscheidenlijk de Gerechtsdeurwaarderswet (Gdw) vanaf 2001 aangewezen als wettelijke toezichthouder op de financiën van notarissen en gerechtsdeurwaarders. Het BFT vervult als toezichthouder een belangrijke functie in het waarborgen van het maatschappelijke vertrouwen in beide beroepsgroepen door onafhankelijk toezicht op de financiële- en vermogenspositie van notarissen en gerechtsdeurwaarders. Een gezonde financiële bedrijfsvoering is van belang voor het verminderen van risico's inzake de bescherming van derdengelden. De toezichttaken van het BFT vinden een wettelijke grondslag in artikel 110 jo. artikel 23 van de Wna, inzake voor de notaris verboden rechtshandelingen (bijvoorbeeld het verbod op het aangaan van onverantwoorde financiële risico's), artikel 24 Wna inzake de administratieplicht van de notaris zowel zakelijk als privé, artikel 25 Wna inzake de verplichting om ten behoeve van cliëntengelden bijzondere bankrekeningen aan te houden bij kredietinstellingen die zijn ingeschreven ingevolge de Wet toezichtkredietwezen 1992, de verordeningen van de KNB en de ministeriële regeling als bedoeld in artikel 25, zevende lid van de Wna. Op grond van artikel 30, eerste lid van de Gdw is artikel 110 van de Wna ook van toepassing voor gerechtsdeurwaarders.

Naar aanleiding van recente ontwikkelingen (in het bijzonder malafide praktijken bij onroerendgoedtransacties) in de onroerendgoedsector is ook de integriteit van de notaris onderwerp geworden van maatschappelijke en politieke belangstelling. Dat heeft er mede toe geleid dat het toezicht op het notariaat door het BFT naar verwachting zal worden uitgebreid met een nieuwe taak bestaande uit het toezicht op de integriteit van notarissen.

Voorts verricht het BFT op verzoek van de kamers van toezicht bijzondere onderzoeken met het oog op een schending van tuchtrechtelijke normen: artikel 92, tweede lid van de Wna biedt daartoe de wettelijke grondslag.

Het BFT kent sinds 2003 naast de afdeling die belast is met het financiële toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders ook een afzonderlijke afdeling die zich bezighoudt met toezicht op grond van de anti-witwasregelgeving, thans de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (WWFT, voorheen de WID/MOT).

Naast deze wettelijke toezichttaken vervult het BFT ook een rol bij de ondersteuning van de Commissie van deskundigen die op grond van artikel 7, tweede lid van de Wna, respectievelijk artikel 6 van de Gdw advies uitbrengt over ondernemingsplannen die worden ingediend bij het verzoek tot benoeming tot notaris, c.q. gerechtsdeurwaarder of bij een wijziging van de plaats van vestiging.

6.2 Financieel toezicht

Onder financieel toezicht van het BFT staan circa 1.450 notarissen en 380 gerechtsdeurwaarders. Overigens zijn ook de kandidaat-notarissen (circa 2.000) en kandidaat-gerechtsdeurwaarders (circa 410)²⁷ onderworpen aan het wettelijke tuchtrecht zodat ook zij betrokken kunnen worden in een onderzoek van het BFT.

De kern van de activiteiten van de sector Financieel Toezicht (sector FT) is: financieel gerelateerde informatie verzamelen, veredelen en interpreteren en afhankelijk van periodiciteit of risico,

27 Arena Consulting en Pro Facto, Systeem in zaken, 2009, bladzijde 11, zie ook bijlage IV.

het verifiëren van gegevens ter plaatse en het rapporteren van bevindingen (al dan niet in de vorm van een klacht) ten behoeve van de tuchtrechter ten einde het goed functioneren van de individuele beroepsgeenoten te bevorderen. Het toezicht is erop gericht om de risico's te beperken dat derden – na een onverhoopt faillissement van de professional – niet volledig gecompenseerd kunnen worden vanuit de derdengeldrekening. Zie voorts hetgeen is vermeld over taken onder paragraaf 6.1.

De werkwijze van de sector FT bestaat uit een reguliere en risicogerichte aanpak, waarbij op grond van aangeleverde informatie wordt beoordeeld of een professional – in privé en zakelijk – bedrijfseconomisch zijn praktijk naar maatstaven van winstgevendheid, liquiditeit en solvabiliteit op orde heeft en of zijn bewaringspositie (vrije liquiditeiten op de derdengeldrekening versus schulden van cliëntgelden) positief is. Is een periode van 5 jaar verstreken of zijn er aanwijzingen dat er sprake is van een verhoogd risico, dan wordt een onderzoek ingesteld.

Het BFT kent drie soorten onderzoek te weten:

1. reguliere onderzoeken waarin het volledige toezichts-/werkprogramma wordt doorlopen en waarbij de risicoanalyse de diepte van het onderzoek bepaalt;
2. voorts kent het BFT vervolgonderzoeken die gericht zijn op een beperkt aantal onderwerpen naar aanleiding van een eerder uitgevoerd onderzoek of de resultaten van de risicoanalyse op door de notaris aangeleverde gegevens;
3. ten slotte kent het BFT bijzondere onderzoeken waaraan een bijzondere aanleiding ten grondslag ligt. Dit kan bijvoorbeeld een specifiek verzoek van een kamer van toezicht zijn. De omvang van het onderzoek wordt daarbij bepaald door de specifieke opdracht.

6.3 WWFT-toezicht

Het WWFT-toezicht is gericht op het tegengaan van het witwassen van crimineel geld en de financiering van terrorisme. De sector Toezicht WWFT richt zich op een groot aantal professionals zoals notarissen, advocaten, belastingadviseurs, accountants en overige administratieve dienstverleners. Ongebruikelijke transacties dienen te worden gemeld door de genoemde beroepsbeoefenaren. Of een transactie gebruikelijk dan wel ongebruikelijk is, kan worden beoordeeld door middel van een lijst met indicatoren. Hierbij kan worden gedacht aan ongewoon grote geldopnames, betalingen, stortingen en geldwisseltransacties van grote sommen contant geld van meer dan 15.000 euro, zijnde de objectieve criteria. Daarnaast gelden er subjectieve indicatoren waarbij naar het oordeel van de professional aanleiding is te veronderstellen dat deze transacties verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme.

Getalsmatig vallen onder het WWFT-toezicht van het BFT circa 50.000-60.000 professionals die verdeeld zijn over ruim 30.000 kantoren.²⁸ Het gaat daarbij om:

- 5.800 advocatenkantoren (15.000 advocaten);
- 2.400 rechtskundige bureaus (aantal professionals niet bekend);
- 1.150 notariskantoren (1.450 notarissen en 2.000 kandidaat-notarissen);
- 2.300 registeraccountantkantoren (14.000 registeraccountants);
- 2.500 AA-accountantskantoren (7.000 AA-accountants);
- 13.000 administratiekantoren (13.000 administratie- en belastingdeskundigen);
- 300 kantoren van belastingadviseurs (3.000 belastingadviseurs); en
- 2.200 overige kantoren (2.200 overige professionals).

Het BFT hanteert bij het WWFT-toezicht een driesporenbeleid. Dit bestaat uit:

1. het vergroten van de awareness/bekendheid met betrekking tot wet- en regelgeving en witwastechnieken;
2. het bevorderen van zelfwerkzaamheid van beroepsgroepen door middel van het sluiten van toezichtarrangementen, waarbij de beroepsorganisaties zelf de reguliere onderzoeken uitvoeren; en
3. het verrichten van reguliere en risicogerichte onderzoeken.

²⁸ Arena Consulting en Pro Facto, Systeem in zaken, 2009, bladzijde 38, zie ook bijlage IV.

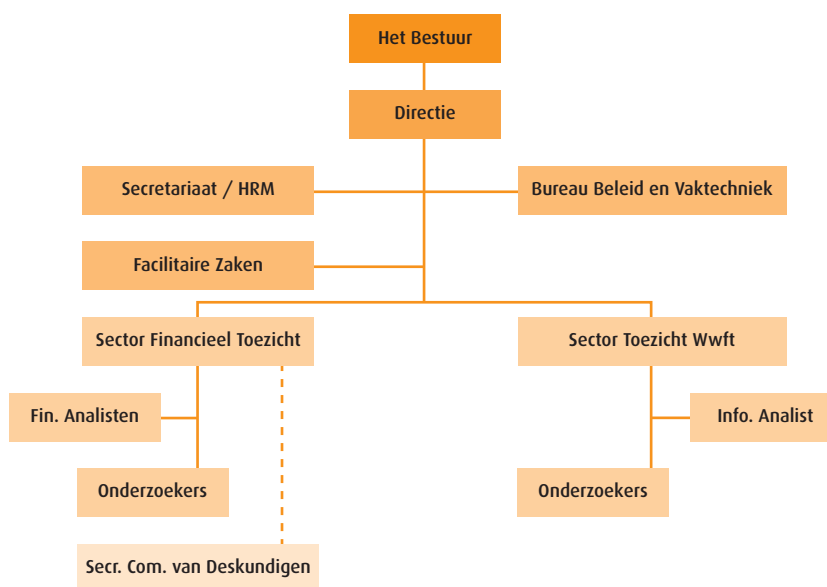
6.4 Secretariaat Commissies van deskundigen notariaat en gerechtsdeurwaarders

Op grond van artikel 7 van de Wna is een kandidaat-notaris die benoemd wil worden tot notaris verplicht een ondernemingsplan in te dienen bij de Commissie van deskundigen die het plan toetst op de economische levensvatbaarheid van het kantoor. Ditzelfde geldt ook voor de notaris die benoemd wenst te worden op een nieuwe plaats van vestiging (artikel 10, tweede lid, Wna). Ook voor de gerechtsdeurwaarders geldt een gelijke verplichting op grond van artikel 6, tweede lid van de Gdw. Ten behoeve van deze onafhankelijke commissie levert het BFT personele ondersteuning in de vorm van een secretariaat.

6.5 Organisatie en personeel

De algemene leiding van het BFT berust op grond van artikel 110, derde lid, Wna bij het bestuur. Het BFT kent twee gescheiden sectoren met ieder een eigen wettelijke taak. Het financiële toezicht op grond van de Wna en de Gdw wordt uitgevoerd door de sector Financieel Toezicht, het toezicht op de anti-witwasregelgeving wordt uitgevoerd door de sector Toezicht WWFT. Iedere sector heeft aan het hoofd een directeur. Beide directeuren vormen samen de directie van het BFT. In de sector FT, die ook zorg draagt voor de ondersteuning van de Commissies van deskundigen, werken 15 registeraccountants en 2 financieel analisten op hbo-niveau. De sector Toezicht WWFT heeft 6 registeraccountants, twee accountants-administratieconsulenten en 6 juristen in dienst. De primaire werkzaamheden van het BFT worden verder ondersteund door 2 beleidsmedewerkers (waaronder een kandidaat-notaris) en een secretariaat.

Figuur 2. Organogram Bureau Financieel Toezicht



Bron: BFT, 2009

De personeelsopbouw van de sector FT kent relatief veel oudere werknemers, waarvan er twee naar verwachting binnen enkele jaren met pensioen zullen gaan. De sector Toezicht WWFT is relatief jong qua leeftijdsopbouw. Deze sector heeft de afgelopen twee jaren een verloop gekend van één medewerker per jaar. De beide directeuren werken relatief kort in de functie van directeur bij het BFT.

7. Omgeving en andere actoren

7.1 Relaties

Het toezicht op de verschillende juridische professionals heeft een bijzonder karakter. Bijzonder zowel ten aanzien van de benodigde kennis en vaardigheden alsmede gezien de differentiatie in werkzaamheden door de grote verschillen in uitoefening van het beroep door de beroepsbeoefenaren (groot/klein, maatschap/bv/eenmanskantoor, wel of niet samenwerken met andere disciplines, nationaal/internationaal, etc.). Ook de wettelijke toezichttaken zelf zijn redelijk divers van aard. Het financiële toezicht op de beroepsgroepen heeft andere kennis en vaardigheden nodig dan het toezicht in het kader van de WWFT-handhaving. Het BFT verricht zijn werkzaamheden in een complexe bestuurlijke omgeving. De onder toezicht staande notarissen en gerechtsdeurwaarders vervullen naast de ambtelijke taken ook een rol als zelfstandig ondernemer. Deze hybride situatie maakt dat zowel bedrijfseconomische aspecten, bestuursrechtelijke aspecten als civielrechtelijke aspecten in gelijke mate het kader vormen waarbinnen het toezicht zich afspeelt. Dat stelt hoge eisen aan de toezichthouders van het BFT. Maar ook in bestuurlijke zin kent het BFT een complexe omgeving. Er is een bestuurlijke en financiële relatie met het ministerie van Justitie, en er zijn bestuurlijke relaties met de beroepsorganisaties zoals de KNB, de KBvG, de NOvA, de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA), het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA), de Nederlandse Orde van Administratie en Belastingdeskundigen (NOAB) en het College Belastingadviseurs (CB). In het kader van de handhaving van de WWFT is er ook een bestuurlijke relatie met het ministerie van Financiën. Wat eveneens een complicerende factor is, is dat er belangentegenstellingen bestaan tussen de verschillende bestuurlijke partners waar het BFT mee te maken heeft.²⁹ Het BFT moet daarbij als zelfstandig bestuursorgaan zijn eigen koers kiezen met inachtneming van de verschillende belangen. Deze complexe werkomgeving stelt dan ook hoge eisen aan het bestuur en de directie van het BFT zowel ten aanzien van het bewaren van de zelfstandigheid maar ook in het tevens onderhouden van goede betrekkingen met alle ketenpartners.

7.2 De samenwerking van het BFT met de beroepsorganisaties, tuchtrechters en andere toezichthouders

Zoals al eerder aangegeven is de omgeving waarin het BFT zijn werkzaamheden moet verrichten complex. Een deel van die complexiteit is de samenwerking met de beroepsorganisaties. Over het algemeen zijn er aanzienlijke verschillen van inzicht omtrent de wijze waarop het toezicht in de praktijk dient te worden ingericht. Voor een deel worden die verschillen verklaard door de rol die de beroepsorganisaties deels vervullen als belangenbehartiger, waarbij men het BFT een niet al te grote rol wil toebedelen, en meer heil ziet in een toezichtmodel dat zoveel mogelijk door de beroepsgroep zelf wordt uitgevoerd. Deze redenering wordt ook gevoed door het feit dat de beroepsorganisaties zelf kwaliteitsonderzoeken verrichten onder de leden en op die wijze een vorm van intern toezicht uitoefenen. De afbakening van het wettelijke toezicht door het BFT en de kwaliteitsonderzoeken van de beroepsorganisatie vormen dan ook een onderwerp waarover tussen het BFT en de beroepsorganisaties verschillend wordt gedacht. Het snijvlak van de discussies ligt bij het delen van informatie die uit de verschillende onderzoeken naar voren komt. Zowel bij de KNB als bij de NOvA bestaan bezwaren tegen het uitwisselen van informatie uit de kwaliteitsonderzoeken met het BFT. Hoewel er zeker valide redenen zijn voor deze bezwaren, bijvoorbeeld gelegen in het feit dat de kwaliteitsonderzoekers niet zonder meer een verlengstuk zijn van het BFT en de informatie is verkregen onder een andere noemer dan het wettelijke toezicht op de naleving, is de commissie wel van mening dat het mogelijk moet zijn om informatie die is verkregen uit de kwaliteitsonderzoeken te delen met het BFT. De wijze waarop

²⁹ De commissie duidt op de verschillende belangen die kunnen bestaan bij zowel het ministerie van Justitie als de verschillende beroepsorganisaties. Daarbij zijn tegenstellingen vanuit het algemeen belang versus de belangen van de individuele beroepsbeoefenaar en de beroepsorganisaties reëel aanwezig.

en de vraag welke diepgang deze informatie moet hebben is een kwestie van nader onderzoek en afweging die valt buiten de taakopdracht van deze commissie. Wel beveelt de commissie aan om met het oog op de informatiepositie van het BFT, nadere wettelijke kaders te stellen waarbinnen informatie-uitwisseling omtrent de uitgevoerde kwaliteitsonderzoeken kan en moet plaatsvinden.

Aanbeveling 4.

De commissie is van mening dat een heldere wettelijke regeling van de informatie-uitwisseling tussen de beroepsorganisaties en het BFT inzake de uitgevoerde toezichtwerkzaamheden noodzakelijk is en beveelt daartoe een wettelijke regeling aan.

De commissie heeft op grond van de gesprekken met de beroepsorganisaties vastgesteld dat de verschillende beroepen sterk uiteenlopen, en dat daarom bij het toezicht moet worden gedifferentieerd per beroepsgroep. Als voorbeeld hiervoor noemt de commissie de meer ambtelijke beroepen als notaris en gerechtsdeurwaarder, ten opzichte van de advocaat en accountant die geen ambtelijke taken vervullen. Achtergrond is de ministeriële verantwoordelijkheid die voor het vervullen van ambtelijke taken groter is dan voor werkzaamheden die als ondernemer door deze beroepsgroepen in de vrije markt worden uitgevoerd. Daar waar de ministeriële verantwoordelijkheid groter is, ligt intensiever toezicht vanwege de overheid meer in de rede. Ook kunnen marktgerelateerde omstandigheden, die overigens per beroepsgroep kunnen verschillen in aard en omvang, aanleiding vormen voor intensiever toezicht door de overheid.

Aanbeveling 5.

De commissie beveelt aan dat bij het toezicht wordt gedifferentieerd per beroepsgroep.

De commissie heeft ook gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers die belast zijn met de tuchtrechtspraak van de beroepsbeoefenaren waarop het BFT toezicht houdt. Het beeld van de commissie is dat de personele samenwerking met het BFT goed verloopt. Wel worden door de commissie kritische kanttekeningen geplaatst bij de diepgang van de onderzoeken die het BFT verricht in het kader van het WWFT-toezicht. Daarbij is het beeld dat er veel werk wordt verricht door het BFT om zoveel mogelijk laakbare gedragingen te kunnen vaststellen. De gesprekken die de commissie heeft gehad met het BFT bevestigen dit beeld. De commissie is van oordeel dat het ook mogelijk is om met minder diepgaande en omvangrijke klachtdossiers een oordeel te vellen over de desbetreffende beroepsbeoefenaar. Dit zou kunnen betekenen dat de beperkte capaciteit van de WWFT-onderzoekers op efficiëntere wijze kan worden ingezet.

Aanbeveling 6.

De commissie beveelt aan de voortgangsrapportage van het BFT aan de kamers van toezicht te verbeteren door op een duidelijke wijze af te stemmen met de opdrachtgever, waarbij de opdrachtgever de kaders van het onderzoek bepaalt. Hierdoor kan voorkomen worden dat er door het BFT werkzaamheden worden verricht die niet noodzakelijk zijn voor het kunnen oordelen door de kamer.

Ten aanzien van de samenwerking tussen het BFT en de FIOD-ECD heeft de commissie tot haar verbazing geconstateerd dat slechts incidenteel sprake is van contact en informatie-uitwisseling. Het komt de commissie voor dat een structureel overleg of intensievere samenwerking met andere toezichthouders in de financiële sector voor het BFT kan bijdragen tot een betere informatiepositie van alle betrokkenen en tot het vergroten van kennisuitwisseling. De commissie denkt daarbij vooral aan een nauwere samenwerking met de AFM, de FIOD-ECD en deelname van het BFT aan het FEC.³⁰

30 Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een multidisciplinair samenwerkingsverband van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), Belastingdienst, FIOD-ECD, Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), Regiokorps Amsterdam-Amstelland, de Raad van Hoofdcommissarissen, het Openbaar Ministerie (OM), AFM en DNB.

Aanbeveling 7.

De commissie beveelt aan te onderzoeken of een nauwere samenwerking tussen het BFT en de AFM gerealiseerd kan worden. Voorts beveelt de commissie aan de mogelijkheid van structureel overleg met de FIOD-ECD te onderzoeken en deelname van het BFT aan het FEC.

De commissie heeft aan de hand van de gesprekken met de beroepsorganisaties vastgesteld dat een goede samenwerking tussen het BFT en de beroepsorganisaties van essentieel belang is voor een goed functionerende toezichtketen. Het is daarbij van belang dat door de wetgever een helder kader wordt verschaft ten aanzien van de taken en verantwoordelijkheden van zowel de toezichthouder als de beroepsorganisaties. De commissie is zich er echter van bewust dat de invulling in de praktijk nimmer door de wetgever alleen zal kunnen worden gerealiseerd. Werkafspraken tussen het BFT en de beroepsorganisaties, gevat in bijvoorbeeld convenanten, zijn onontbeerlijk voor een efficiënte en effectieve uitvoeringspraktijk.

Aanbeveling 8.

De commissie beveelt aan een heldere afbakening te realiseren van de toekomstige taken en verantwoordelijkheden van het BFT en de wettelijke kwaliteitsonderzoeken door de beroepsorganisaties.

Aanbeveling 9.

Voorts wordt aanbevolen om convenanten te sluiten tussen het BFT en de beroepsorganisaties, waarin werkafspraken zijn vervat ten aanzien van het wettelijke toezicht en de kwaliteitsonderzoeken die onder verantwoordelijkheid van de beroepsorganisaties worden uitgevoerd.

8. Effectiviteit en doelmatigheid van het BFT

8.1 Inleidende opmerkingen bij het Arena-rapport

De effectiviteit en doelmatigheid van het BFT is in opdracht van de commissie onderzocht door Arena Consulting en Pro Facto, verder aangeduid als Arena. Het rapport is als bijlage bij dit rapport gevoegd (zie hierna bijlage IV). De commissie onderschrijft niet op alle onderdelen de conclusies uit het onderzoek dat door Arena is uitgevoerd. Vanuit dat perspectief drie voorafgaande kanttekeningen.

Als *eerste* kanttekening geldt dat Arena een bestuurskundige invalshoek heeft gekozen om te kijken naar de gehele toezichtketen. Hierdoor wordt een zware verantwoordelijkheid gelegd bij het BFT waarvan de commissie zich afvraagt of dit past bij de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Ten *tweede* merkt de commissie op dat vanuit een andere optiek bezien (accountancy of bestuurlijk juridisch) het oordeel over efficiency en effectiviteit genuanceerd kan worden. Ten *derde* heeft de commissie vastgesteld dat beide directieleden relatief kort werkzaam zijn in hun functie als directeur bij het BFT, hetgeen de mogelijkheden in het bereiken van gestelde doelen en het doorvoeren van een strategie en visie binnen een korte termijn heeft beperkt.

8.2 Algemeen beeld Arena-rapport

Over het geheel bezien komt uit het onderzoek van Arena het BFT naar voren als een professionele, gedreven en bedrijfsmatig werkende organisatie. De twee sectoren Financieel toezicht en Toezicht WWFT hebben een uiteenlopende taakopdracht en karakter, dat wil zeggen eigen toezichtprofielen, diverse profielen van de groepen ondertoezichtstaanden, verschillende toegangsmogelijkheden tot deze groepen en uiteenlopende verhoudingen tussen middelen en taakopdracht. Overeenkomsten worden gezien in:

- de basisfilosofie van de toezichtstrategie (op basis van risicoanalyse en onderzoek);
- de hoge mate van autonomie in het handelen van de professionals; en
- de focus op dossierniveau.

Uit het onderzoek komen aandachtspunten ter verbetering van de doelmatigheid van het financieel toezicht naar voren. De belangrijkste aandachtspunten zijn de doelmatigheid van de toezichtstrategie op systeemniveau en het doorontwikkelen van de risicoanalyse.

De commissie onderschrijft deze aandachtspunten.

De wijze en strategie van het BFT bij de uitvoering van het WWFT-toezicht is volgens de onderzoekers te kwalificeren als 'roeien met de riemen die er zijn'. De aanpak is weinig effectief en doelmatig, zowel bezien vanuit de problematiek van witwaspraktijken en terrorismefinanciering als vanuit de formele taakopdracht. De oorzaken daarvan liggen zowel bij het BFT zelf als bij de condities en omgeving waarbinnen het BFT opereert. De onderzoekers bevelen aan om het WWFT-toezicht integraal te herijken.

Ten aanzien van het WWFT-toezicht stelt de commissie vast dat het rapport van Arena een onderbouwing vormt van de aanbevelingen van de commissie, zie verder paragraaf 8.4.

In de volgende paragrafen wordt een aantal conclusies uit het onderzoek van Arena weergegeven en voorzien van kanttekeningen van de commissie.

8.3 Aandachtspunten Arena-rapport bij Financieel toezicht

Arena concludeert dat het financieel toezicht qua doelbereiking toereikend is. De belangrijkste aandachtspunten die Arena noemt hebben betrekking op de verbetering van de doelmatigheid. Deze aandachtspunten worden hieronder (voor de duidelijkheid in een ander lettertype) weergegeven.

- **‘De focus in toezicht en toezichtstijl: van het voorkomen van een faillissement naar het waarborgen van derdengelden en van adviseren naar sec toezicht en sanctioneren. Juist in een situatie waarin meer marktwerking is geïntroduceerd, is een scherpere scheiding van (bedrijfseconomisch en administratief) advies en toezicht gewenst.’**
- **‘Herijking van de belangrijkste parameters in de risicoanalyse. Er is onvoldoende balans in de aandacht voor de financiële bedrijfsvoering en de directe (gedrags)risico’s voor derdengelden en gedragsmotieven bij ondertoezichtgestelden.’**

De commissie plaatst hier de volgende kanttekeningen. Anders dan Arena is de commissie van oordeel dat het voorkomen van faillissementen en het bewaken van de financiële soliditeit, juist gelet op de huidige economische omstandigheden, nog meer dan in de afgelopen decennia aan de orde is. Dit dient ook het bredere doel van het in stand houden van het vertrouwen in de beroepsgroepen als geheel. De commissie is dan ook van mening dat het BFT zijn taakopvatting ten aanzien van het financieel toezicht nog verder moet verruimen.

Bedrijfseconomisch advies en toezicht verdragen zich volgens de commissie in het geheel niet met elkaar, behalve daar waar het advies betreft dat strikt is gericht op het voldoen aan de administratieve c.q. boekhoudkundige verplichtingen. De nadruk zal moeten liggen op de gestelde wettelijke eisen en de uitleg van hoe daaraan te voldoen. Ten aanzien van de (gewenste) parameters in de risicoanalyse zij verwezen naar de navolgende beschouwingen van de commissie (in paragraaf 8.5 Nadere overwegingen ten aanzien van Financieel toezicht), de mogelijkheden die zijn overwogen om het financieel toezicht (anders) vorm te geven en de daarbinnen te leggen accenten.

- **‘Het verbeteren van de informatiepositie en het aanbrengen van samenhang in de informatieposities van de verschillende betrokken partijen. Dit geldt vooral voor het inzicht in de feitelijke transacties van kwaliteitsrekeningen en risicoprofielen van ondertoezichtgestelden (‘bureauprofielen’) op basis van bredere informatie (boetes, vaste relaties etc.).’**

De commissie onderschrijft het belang van een goede informatiepositie van het BFT, maar ook die van andere partijen in de toezichtketen. Voor het BFT is het van belang dat het kan beschikken over zoveel mogelijk informatie teneinde een zo nauwkeurig mogelijke risicoanalyse te kunnen maken. Het is daartoe van belang dat er geen wettelijke belemmeringen zijn die de benodigde informatie-uitwisseling onmogelijk maken. Verder is bij het verkrijgen van informatie in veel gevallen ook de medewerking van de beroepsbeoefenaren en hun beroepsorganisatie noodzakelijk.

Aanbeveling 10.

De commissie beveelt aan door middel van wetgeving de informatiepositie van het BFT te versterken, zodat het mogelijk wordt om zoveel mogelijk informatie te verzamelen die de basis kan vormen voor een nauwkeurige risicoanalyse.

- **‘Duidelijkere rolverdeling qua toezicht en zelfregulering tussen de beroepsorganisaties en het BFT. Bij in essentie integere beroepsbeoefenaren kan zelfregulering in de vorm van audits vanuit de beroepsgroep een belangrijke rol spelen; de focus van de toezichthouder kan zich met name op risicovolle beroepsbeoefenaren richten. Het aantal reguliere onderzoeken door het BFT kan worden gereduceerd, zonder dat dit hoeft te leiden tot een significant afglijden van het naleefgedrag. Belangrijke condities daarbij zijn de hierboven genoemde punten van focus in aanpak, herijking van de risicoanalyse en het verbeteren van de informatiepositie.’**

- 'Er moet daarnaast een duidelijke sanctiestrategie zijn voor de opvolging van normschendingen met daarin een eigenstandig bestuurlijk sanctiemiddel voor het BFT. Een bijzonder aandachtspunt is het preventief kunnen ingrijpen in geval van verhoogd risico op misbruik van de kwaliteitsrekening, bijvoorbeeld bij een dreigend faillissement. Het is niet de taak van de overheid om een faillissement van ondertoezichtgestelden als zodanig te voorkomen. Het versterken van de marktwerking heeft het notariaat in scherpere concurrentieverhoudingen geplaatst. Wat wel moet worden voorkomen is dat in zo'n dreigende situatie misbruik wordt gemaakt van derdengelden. Dit betekent dus dat in situaties preventief moet kunnen worden ingegrepen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vorm van stille bewindvoering.'

De commissie deelt niet de mening van de onderzoekers dat het financieel toezicht onder zelfregulering zou kunnen vallen, ook niet deels. De commissie meent dat het van groot belang is erg voorzichtig te zijn met het introduceren van zelfregulering, in welke vorm dan ook, op dit vlak. Bij de ambtsuitoefening door gerechtsdeurwaarders en notarissen zijn immers belangrijke publieke belangen betrokken. Niet in het minst de rechtszekerheid, naast ook nog andere belangen bij een geordend rechtsverkeer (onder meer economische). In dit licht is het van groot belang dat er een hoge mate van betrouwbaarheid bestaat aangaande de ordentelijke afhandeling van geldstromen en de waarborging van – veelal wettelijk – verplicht bij hen ondergebrachte derdengelden. Deze belangen rechtvaardigen dat het toezicht is opgedragen aan een toezichthouder die zo is gepositioneerd dat deze zo nodig volledig onafhankelijk van de beroepsgroepen kan optreden. Hierbij dient deze toezichthouder wel in het kader van zowel de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het toezicht als diens politieke verantwoordelijkheid, in bijzondere gevallen te kunnen worden aangestuurd (zie ook aanbeveling 24).

Een (regelmatige) herijking van de door het BFT zelf gehanteerde indeling in risicocategorieën lijkt de commissie wel aangewezen. In paragraaf 8.5 zet de commissie haar visie hierop nader uiteen.

Uiteraard onderschrijft de commissie de noodzaak van een sanctiestrategie. De commissie meent daarbij wel dat sanctieoplegging door het BFT beperkt dient te worden tot bestuursrechtelijke sancties voor de overtreding van relatief eenvoudige voorschriften (zoals administratieve verplichtingen). De rol van het BFT als toezichthouder en de rol van de tuchtrechter dienen gescheiden te blijven. Door het BFT op te leggen sancties dienen daarmee dus vooral te liggen in de sfeer van maatregelen die hoofdzakelijk zijn te relateren aan de (kans op) verhoging van de effectiviteit van het toezicht en niet in de sfeer van zeer ingrijpende sancties c.q. algemene doelstellingen van het tuchtrecht. Stille bewindvoering acht de commissie een tuchtrechtelijke maatregel. Voorwaarde hierbij is uiteraard wel dat door de wetgever in een spoedprocedure voor de instelling hiervan moet worden voorzien (zie verder hoofdstuk 10).

Wanneer de commissie de omvang van alle wettelijke taken van het BFT beschouwd is zij van oordeel dat de huidige omvang en de daarbij behorende complexiteit een behoorlijke uitdaging vormen voor het BFT om deze taken optimaal te verrichten. De commissie acht het dan ook raadzaam dat het BFT zich concentreert op de huidige wettelijke taken, waarbij het zwaartepunt ligt bij het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders. Wel acht de commissie een eventuele uitbreiding met het toezicht op de derdengelden bij de advocatuur, zo dit op termijn wenselijk is, passen binnen het takenpakket van het BFT. Eveneens kan de commissie zich voorstellen dat, zo dit op termijn wenselijk wordt geacht, integriteitstoezicht op de gerechtsdeurwaarders en de advocatuur onderdeel gaat uitmaken van het takenpakket van het BFT. Zie verder hoofdstuk 9 over het takenpakket van het BFT.

Aanbeveling 11.

De commissie is van oordeel dat het financiële toezicht door het BFT geconcentreerd moet blijven op notarissen en gerechtsdeurwaarders.

8.4 Aandachtspunten Arena-rapport bij WWFT-toezicht

Het WWFT-toezicht vraagt volgens Arena om een integrale herijking. De belangrijkste aandachtspunten van Arena staan in het licht van een herijking van de huidige strategie en aanpak.

- 'Het inzicht in de (gedrags)risico's per groep ondertoezichtgestelden als geheel en het zicht op de meest risicovolle actoren per groep ondertoezichtgestelden (focusgroepen). Het accent moet vooral liggen op inzicht in a) ontwikkelingen van patronen in centrale risico's en b) meest risicovolle actoren daarbinnen.'
- 'Een toezichtstrategie waarbij de focus ligt op inzicht in het feitelijke gedrag met betrekking tot ongebruikelijke transacties en de controle van de identiteit van cliënten en UBO's (ultimate beneficial owners), primair binnen de vooraf aangegeven focusgroepen.'

De commissie is van oordeel dat duidelijkheid over de meld- en identificatieplicht in het kader van de WWFT in hoge mate bijdraagt aan het daadwerkelijk en sneller melden. De commissie heeft daarbij het beeld dat dit in het notariaat inderdaad het geval is. Voor de andere beroepsgroepen ziet de commissie nog mogelijkheden voor het BFT om de bewustwording te vergroten. Pas nadat de bewustwording van de meld- en identificatieplicht in de beroepsgroepen de standaard is geworden, kan een effectieve controleaanpak worden opgesteld. De commissie adviseert om de controleaanpak te baseren op een risicoanalyse die gericht is op de meest ernstige normschendingen. Aandacht verdient ook nog de definitie van effectiviteit die het BFT hanteert; bij het WWFT-toezicht gaat het dan vermoedelijk om (de stijging van) het aantal meldingen.³¹

- 'De informatiepositie van de toezichthouder, met name op de volgende punten:
 - het kunnen maken van een generieke risicoanalyse;
 - specifieke toegang tot informatie bij noodzaak tot (nader) onderzoek;
 - effectiever en efficiënter gebruik van restinformatie en koppeling van gegevens, bijvoorbeeld in de relatie tot het OM (inzicht in criminele relaties), algemeen normgedrag van ondertoezichtstaanden (boetes, etc.) en de financiële wereld (inzicht in ongebruikelijke transacties).'

Zoals ten aanzien van het Financieel toezicht reeds opgemerkt, onderschrijft de commissie het belang van een goede informatiepositie voor het BFT, en die van andere partijen in de toezichtketen.

- 'Ontwikkeling van een (meerjaren) nalevingstrategie met het te bereiken naleefgedrag bij de vrije beroepen, de rollen van de verschillende instanties en de instrumenten die worden ingezet. Daarin hebben ook vormen van zelfregulering en bevordering van bewustwording een belangrijke plaats.'

De commissie onderschrijft de rol van de beroepsorganisaties bij het bevorderen van de naleving van de WWFT. De commissie acht de mate waarin wettelijk onafhankelijk toezicht wordt gehouden mede afhankelijk van het karakter van de beroepsgroep. Naarmate een beroepsgroep meer ambtelijke taken verricht is een directer en intensiever toezicht van overheidswege gewenst. De commissie is van mening dat voor een effectief WWFT-toezicht ook inzage in de dossiers noodzakelijk is. Omdat in de huidige situatie de geheimhoudingsplicht in de weg staat aan een adequaat WWFT-toezicht op de advocatuur door het BFT lijkt het de commissie zonder gewijzigde bevoegdheden van het BFT in de rede te liggen dat de NOvA primair belast wordt met het WWFT-toezicht. Het BFT kan dan, als externe toezichthouder, systeemtoezicht houden op de activiteiten van de NOvA (zie paragraaf 5.3 hiervoor). Meer in het algemeen is de commissie van mening dat de Ministers van Justitie en Financiën de doelstellingen zouden moeten formuleren die door het WWFT-toezicht zouden moeten worden bereikt. Daarbij zou ook aandacht moeten worden besteed aan de beperkingen die men bereid is te accepteren met betrekking tot de geheimhoudingsplicht en welke financiële middelen de overheid wil inzetten voor het genoemde toezicht.

³¹ Jaarverslag BFT 2008, p. 36.

- 'Een sanctiestrategie voor normschendingen, een bestuurlijk sanctiemiddel voor het BFT en een afwegingskader voor de inzet van tuchtrecht, bestuursrecht en strafrecht. De sanctiestrategie moet in overeenstemming zijn met de aard, ernst, en frequentie van de normschendingen en de gedragsmotieven en reputatie van de normschender. Zaken als doelmatigheid (kosten, tijd), de ernst van de normschending en effectieve sanctioneerbaarheid moeten daarbij ook onderling in balans zijn.'
- 'Het daarop afstemmen van de capaciteit van het totale toezicht- en handhavingarrangement, in het bijzonder bij toezichthouder(s) en tuchtcolleges.'

De commissie onderschrijft, gelet op de beperkte capaciteit, het belang van een goede ketenafstemming, met inachtneming van ieders rol en verantwoordelijkheid. De commissie is van oordeel dat tuchtrechtelijke handhaving het belangrijkste sanctie-instrument dient te zijn. Uitzondering op dat uitgangspunt is het sanctioneren van administratieve voorschriften die van direct belang zijn voor het kunnen houden van toezicht. Deze categorie overtredingen kan effectiever worden gesanctioneerd door een door het BFT op te leggen bestuurlijke boete of last onder dwangsom.

- 'Waarborgen van strategische reflectie op de praktijk in het samenspel tussen beleidsdirecties(s), toezichthouder en OM in samenspraak met de beroepsgroepen. Vanwege de raakvlakken met criminaliteit en de dynamiek daarbinnen (als bepaalde mogelijkheden voor witwassen worden beperkt, worden andere mogelijkheden gezocht) zijn een periodieke evaluatie en herijking van de strategie nodig. Het gaat daarbij zowel om het herkennen en evalueren van patronen in praktijken als om een herijking van gevolgde (gezamenlijke) nalevingstrategieën.'

De commissie constateert dat tot nu toe deze strategische reflectie nog onvoldoende tot stand is gebracht.

Aanbeveling 12.

De commissie beveelt de Minister van Justitie aan om het initiatief te nemen voor het organiseren van een strategisch overleg met alle betrokken ketenpartners.

8.5 Nadere overwegingen ten aanzien van Financieel toezicht

De commissie bepleit de mogelijkheid tot meer differentiatie in toezicht op basis van het risicoprofiel van de verschillen in de uitoefening van het beroep door beroepsbeoefenaren (groot/klein, maatschap/eenmanskantoor, wel of niet multidisciplinaire samenwerking, nationaal/internationaal, etc.). De commissie is van mening dat het proces van risicomanagement één van de kernpunten is voor het functioneren van het BFT. Het huidige toezichtmodel van het BFT legt de nadruk op de bedrijfseconomische aspecten van de ondertoezichtstaanden. Op deze wijze heeft het BFT naar het oordeel van de commissie geen volledig zicht op de normschendingen van de ondertoezichtstaanden.³² De commissie wijst er daarbij op dat de risico's niet alleen gelegen kunnen zijn in bedrijfseconomische omstandigheden, maar ook in de soort dienstverlening of de afnemers daarvan. Om die reden beveelt de commissie aan dat het BFT zijn focus verbreedt. Zij vraagt aandacht voor de naleving van de regels ten aanzien van specifieke onderwerpen zoals de naleving van de IDS-regels, de administratieverordening, en de regels met betrekking tot de berekening en uitbetaling van de rentevergoeding derdengelden. In de visie van de commissie zou bij de indicatoren voor het risicoprofiel meer (en tijdiger) aandacht moeten worden besteed aan externe factoren zoals de ontwikkeling van de onroerendgoedmarkt, prijsconcurrentie, of bijzondere markteconomische omstandigheden. Als interne risicofactoren waaraan meer aandacht zou moeten worden besteed noemt de commissie een maatschap met andere disciplines, de mate van afhankelijkheid van het kantoor van de omzet van een cliënt, de gevolgen van

³² Anders concluderen de onderzoekers van Arena in paragraaf 6.2 van hun rapport waarin wordt gesteld dat het BFT goed inzicht heeft in de praktijk van ondertoezichtgestelden. De commissie heeft hier een andere zienswijze op.

dissociatie, afrekenproblemen met voorgangers, etc. De commissie is verder van oordeel dat de huidige indeling in toezichtcategorieën die het BFT hanteert redelijk statisch van aard is. Bij goede beroepsbeoefenaren kan worden volstaan met een geringere controle(frequentie). Een focus van het BFT op risicovolle beroepsbeoefenaren acht de commissie effectiever, waarbij bij deze laatste categorie de frequentie van het toezicht kan worden verhoogd.

Ten aanzien van de beleidsmatige doelmatigheid zoals die in het Arena-rapport wordt besproken plaatst de commissie de volgende kanttekening: anders dan de onderzoekers van Arena is de commissie van mening dat het BFT voortdurend de vinger aan de pols moet houden bij de onder toezicht staande beroepsbeoefenaren. Een meer dynamische risicoanalyse, een grotere verantwoordelijkheid van de ondertoezichtstaanden door een meldplicht en een jaarlijkse schriftelijke verantwoording van bijzondere omstandigheden, het meer gebruik maken van de werkzaamheden van de huisaccountant van de beroepsbeoefenaren door het BFT en een periodiek kantoorbezoek moeten de mix vormen voor een doelmatig en doeltreffend Financieel toezicht.

Aanbeveling 13.

De commissie beveelt aan om meer differentiatie en dynamiek in het toezicht aan te brengen door het hanteren van een breder georiënteerd risicoanalysemodel.

Voorts acht de commissie daarnaast een meldingsplicht voor de beroepsbeoefenaren gewenst van bepaalde gebeurtenissen die de bedrijfsvoering in hoge mate kunnen beïnvloeden en daarom van belang zijn voor een adequaat toezicht. Als voorbeelden kunnen worden genoemd: een negatieve bewarings- en/of liquiditeitspositie, opzegging bankkrediet door de bank of een conflictsituatie tussen de maten in een maatschap.

Aanbeveling 14.

De commissie beveelt aan een wettelijke meldingsplicht voor notarissen en gerechtsdeurwaarders in te voeren van nog nader te bepalen gebeurtenissen (ook wel aangeduid als incidentenmelding) met het oog op de actuele informatiepositie van het BFT.

Vanwege de bescherming van derdengelden is het noodzakelijk dat de administratieve organisatie van een notaris- of gerechtsdeurwaarderskantoor voldoet aan hoge eisen, waarin volledigheid, juistheid en tijdigheid van groot belang zijn. Begin 2009 is in verband met de omzetting bij notarissen als gevolg van een teruglopend werkaanbod ten aanzien van onroerendgoedtransacties, een verzoek van het BFT aan alle notarissen gedaan om toezending van de financiële gegevens over 2008 en over januari 2009. Daarbij is gebleken dat niet alle notarissen konden voldoen aan het op een redelijke termijn verstrekken van deze gegevens aan het BFT en derhalve niet voldeden aan de eis van artikel 24 van de Wna en dus in feite niet 'in control' bleken te zijn.

Ten aanzien van de rol van de huisaccountant bij het financiële toezicht constateert de commissie dat die nog niet voldoende uit de verf komt als het gaat om het gebruik maken van de uitkomsten van zijn werkzaamheden door het BFT. De commissie onderschrijft de invoering van de verplichte accountantscontrole zoals thans is voorgesteld in het wijzigingsvoorstel van de Wna. Er is overleg met de beroepsorganisaties van accountants nodig om dit vorm te geven. Ook zijn er aanvullende regelingen nodig om ervoor te zorgen dat de relevante informatie van de huisaccountant ook beschikbaar komt voor het BFT.

Aanbeveling 15.

De commissie beveelt aan dat het BFT bij zijn toezichtwerkzaamheden meer gebruik maakt van de uitkomsten van de werkzaamheden van de huisaccountant van de notaris of gerechtsdeurwaarder.

Notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn verplicht om in de praktijk gebruik te maken van standaardverslaggevingsstaten. In de praktijk blijkt dat dit niet altijd geschiedt. De commissie beveelt aan de discipline te vergroten in het tijdig en in de juiste vorm aanleveren van

verslaggevingsstaten en jaarstukken. Het digitaal aanleveren van genoemde gegevens zal in hoge mate kunnen bijdragen aan de efficiency, zowel voor de beroepsbeoefenaar zelf als voor het BFT. Op dit moment zijn alle notarissen verplicht eenmaal per jaar hun financiële gegevens (jaarcijfers) aan te leveren aan het BFT. De gerechtsdeurwaarders hebben de verplichting om gegevens per kwartaal aan het BFT te leveren. In bijzondere omstandigheden moeten zowel notarissen als gerechtsdeurwaarders frequenter financiële gegevens inleveren bij het BFT. De commissie ziet hier geen redenen die het verschil tussen de notarissen en de gerechtsdeurwaarders met betrekking tot de frequentie kunnen rechtvaardigen. De commissie is dan ook van oordeel dat -mede gezien de kosten- en opbrengstenstructuur van het notariaat in samenhang met de taak van het BFT om goed de vinger aan de (bedrijfseconomische) pols te houden- ook notarissen ten minste één keer per kwartaal hun financiële gegevens aan het BFT zouden moeten aanleveren. De commissie beveelt aan de regelgeving op dit gebied te herijken.

Aanbeveling 16.

De commissie adviseert met het oog op het vergroten van de efficiency te bevorderen dat de discipline wordt vergroot bij de ondertoezichtstaanden ten aanzien van het digitaal aanleveren van gegevens door middel van standaard verslaggevingsstaten en jaarstukken.

Aanbeveling 17.

De commissie acht het van belang dat het BFT snel kan reageren bij financiële problemen van de ondertoezichtstaanden. Daartoe is een frequentere aanlevering van bedrijfseconomische gegevens aan het BFT noodzakelijk. De commissie beveelt aan de regelgeving op dit punt te herzien.

8.6 Nadere overwegingen ten aanzien van WWFT-toezicht

Het standpunt van de commissie is dat het WWFT-toezicht door het BFT beperkt zal moeten worden tot notarissen en advocaten.

Ten aanzien van het WWFT-toezicht op de overige beroepsgroepen (te weten belastingadviseurs, accountants en administratiekantoren) adviseert de commissie dat dit anders georganiseerd zal moeten worden. De commissie acht het BFT gezien de huidige capaciteit niet daadwerkelijk in staat adequaat toezicht te houden op deze omvangrijke en voor een deel in wisselende graad van georganiseerdheid verkerende beroepsbeoefenaren. De commissie is van mening dat er thans slechts de schijn van toezicht wordt gewekt. Een integrale risicoanalyse is onmogelijk zolang er geen goed zicht is op alle ondertoezichtstaanden van het BFT. Dit geldt des te meer zolang er sprake is van de situatie dat het BFT geen toegang kan verkrijgen tot de dossiers in verband met de geheimhoudingsplicht van de beroepsbeoefenaren.

Het WWFT-toezicht op de accountants kan naar de mening van de commissie efficiënter worden uitgeoefend wanneer deze taak bij de AFM wordt belegd, omdat de accountants reeds voor een groot deel van hun werkzaamheden onder toezicht van de AFM staan.

Aanbeveling 18.

Het standpunt van de commissie is dat het WWFT-toezicht door het BFT beperkt zal moeten worden tot notarissen en advocaten. De commissie beveelt dan ook aan het WWFT-toezicht op de belastingadviseurs, accountants en overige administratieve dienstverleners op een andere wijze te regelen waarbij de huidige taken van het BFT worden belegd bij een of meer andere toezichthouders.

De commissie heeft voor de inrichting van het WWFT-toezicht op de advocatuur een model voor ogen waarbij het BFT tweedelijns toezicht houdt op de kwaliteitsonderzoeken van de NOvA. Ten aanzien van de kwaliteitsonderzoeken op het notariaat is de commissie van oordeel dat een tweedelijns toezicht door het BFT in het kader van de WWFT gewenst is, met dien verstande dat het eerstelijns toezicht op de notaris eveneens een taak van het BFT is. In het kader van deze taken is het uitwisselen van informatie tussen het BFT en de beroepsorganisaties noodzakelijk.

Aanbeveling 19.

De commissie beveelt aan nader te onderzoeken op welke wijze een vorm van tweedelijnstoezicht door het BFT mogelijk is op de kwaliteitsonderzoeken van de NOvA en de KNB in relatie met de naleving van de WWFT met het oog op de specifieke wettelijke bepalingen omtrent geheimhoudingsverplichtingen en de mogelijkheid tot het delen van informatie.

8.7 Secretariaat van Commissies van deskundigen

De commissie zet vraagtekens bij de verenigbaarheid van taken bestaande uit het leveren van ondersteuning in de vorm van het secretariaat van de Commissies van deskundigen en de toezichttaken van het BFT. Om mogelijke vermenging van functies en belangen te vermijden of zelfs maar de schijn van belangenvermenging te vermijden, is een zelfstandige secretaris wenselijk. In artikel 7, tweede lid van de Wna is nu geregeld dat de commissie van deskundigen bevoegd is inlichtingen in te winnen bij de KNB en het BFT. Er zal dan geregeld moeten worden dat er een wettelijke actieve informatieplicht komt voor het BFT om de Commissies van deskundigen te informeren.

Aanbeveling 20.

De commissie beveelt aan dat de Commissies van deskundigen een onafhankelijke secretaris aanstellen, niet afkomstig van het BFT. Tevens acht de commissie het wenselijk dat er een wettelijke informatieplicht komt voor het BFT om de Commissies van deskundigen te informeren.

9. Organisatie BFT

9.1 Organisatiemodel

In het kader van een oordeel over de positionering van het BFT is de commissie gedurende haar onderzoek tot de conclusie gekomen dat de toezichttaken van het BFT divers en specialistisch van aard zijn. Dat algemene beeld vormt het kader voor de hierna volgende beschouwingen. Door de commissie is bestudeerd welke mogelijkheden er zijn om het BFT samen te voegen met een andere wettelijke toezichthouder zoals de AFM of DNB. De commissie is daarbij tot de conclusie gekomen dat een samenvoeging op verschillende bezwaren stuit. In de *eerste* plaats is de Minister van Justitie politiek verantwoordelijk voor het stelsel van zowel de juridische beroepen als voor het toezicht daarop. De onderlinge samenhang tussen het beleid voor de beroepsgroepen en het toezichtbeleid is groot. Om die reden is het verdelen van de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de juridische beroepen over twee bewindspersonen (de AFM en DNB vallen onder het beleidsdomein van de Minister van Financiën) niet aan te bevelen. In de *tweede* plaats ziet de commissie bij een eventuele samenvoeging van het BFT met een andere toezichthouder het risico op verlies van de thans beschikbare specialistische kennis en kunde. In de *derde* plaats signaleert de commissie dat veel van de ondertoezichtstaanden van het BFT bestaan uit kleine ondernemingen waar een beperkt aantal personen hun diensten verleent. Dat persoonlijke karakter van de dienstverlening speelt ook een grote rol in het toezicht daarop. Het tuchtrecht is eveneens gericht op de persoon als beroepsbeoefenaar en niet op de onderneming. Hier is dan ook sprake van een wezenlijk onderscheid bij het toezicht op grote ondernemingen als banken en verzekeringsinstellingen zoals dat in overwegende mate tot het takenpakket behoort van de AFM en DNB. Uiteraard kent een samenvoeging met een andere toezichthouder ook wel voordelen zoals de mogelijkheid tot kennisdeling en kennisvergroting, schaalvoordelen voor ondersteunende afdelingen en wellicht een sterker imago. Het geheel overziende acht de commissie de nadelen van een samenvoeging echter zwaarder wegen dan de voordelen daarvan. Voorts kunnen deze voordelen deels gerealiseerd worden door een betere samenwerking tussen het BFT en relevante instanties.

Eerder heeft de commissie geconcludeerd dat het wettelijke toezicht door het BFT beperkt moet worden tot de georganiseerde juridische beroepen met een wettelijk geregeld tuchtrecht. Dit uitgangspunt volgend komt dan de vraag aan de orde wat dit betekent voor de organisatie van het BFT. Daartoe heeft de commissie op verschillende manieren de organisatie tegen het licht gehouden en de mogelijkheden gezien.

Ten aanzien van het takenpakket van het BFT heeft de commissie (zie ook de schematische weergave als model a en b hierna) met name de twee volgende mogelijkheden gezien:

- a. Financieel toezicht en integriteitstoezicht, geen WWFT-toezicht;
- b. Financieel toezicht, integriteitstoezicht én WWFT-toezicht.

Ad a.

In het model waarin het BFT geen WWFT-toezicht meer uitvoert, moet in het geval meldingsplichtige zaken in beeld komen bij het BFT, door het BFT melding worden gedaan aan andere instanties, die dan wel belast zijn met het toezicht op de WWFT. Voor het doen van een dergelijke melding moet een wettelijke grondslag worden gecreëerd. Een complicatie is dat veel zaken die materieel onder het WWFT-toezicht vallen ook onderdeel uitmaken van de integriteitstoetsing. Dat betekent dat een en ander formeel wel is te onderscheiden, in de praktijk zal een afbakening in veel gevallen nauwelijks mogelijk zijn en zal vaak sprake zijn van samenloop met tuchtrechtelijke normschendingen.

Ad b.

De beslissing om het integriteitstoezicht op het notariaat op te dragen aan het BFT is eerder genomen in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie-

Hammerstein.³³ In dat kader onderschrijft de commissie het model waarin het BFT zowel het financieel, het integriteits-, als het WWFT-toezicht op het notariaat uitvoert. De commissie ziet wel verschillen tussen het WWFT-toezicht bij notarissen en hetzelfde toezicht bij advocaten. Zoals ook uiteengezet in paragraaf 5.3 inzake de geheimhoudingsplicht ziet de commissie de verschillende posities die voornoemde beroepen bekleden in de rechtsorde.³⁴ Vanuit die optiek bezien komt het de commissie voor dat een vorm van tweedelijs- of systeemtoezicht op de NOvA meer passend is voor het WWFT-toezicht op advocaten.³⁵

Model a

Financieel toezicht notariaat	Integriteitstoezicht notariaat	WWFT-toezicht notariaat	Huidige wettelijke taken van het BFT, inclusief wijzigingsvoorstel Wet op het notarisambt Eventuele uitbreiding passend binnen het takenpakket van het BFT
Financieel toezicht gerechtsdeurwaarders	Integriteitstoezicht gerechtsdeurwaarders		
Financieel toezicht advocatuur	Integriteitstoezicht advocatuur	WWFT-toezicht advocatuur	

Model b

Financieel toezicht notariaat	Integriteitstoezicht notariaat	WWFT-toezicht notariaat
Financieel toezicht gerechtsdeurwaarders	Integriteitstoezicht gerechtsdeurwaarders	
Financieel toezicht advocatuur	Integriteitstoezicht advocatuur	WWFT-toezicht advocatuur

In de modellen a en b die hierboven zijn weergegeven zijn op schematische wijze de taken van het BFT in beeld gebracht. Hierbij moet worden opgemerkt dat zowel het financiële toezicht op de advocatuur als het integriteitstoezicht op gerechtsdeurwaarders en advocaten nog in de hypothetische fase verkeren. De commissie heeft deze onderwerpen, mede omdat zij vallen buiten de taakopdracht van de commissie, niet uitvoerig behandeld. De commissie is echter met het oog op de toekomst van mening dat de drie genoemde taken in beginsel passend zijn voor een taakorganisatie als het BFT, mits daartoe toereikende financiële middelen en instrumenten beschikbaar zijn.

³³ TK 2005-2006, 23 706, nr. 64.

³⁴ De commissie doelt hier op de inhoudelijke en formele verschillen tussen advocaten en notarissen. De notaris is een door de Kroon benoemde openbaar ambtenaar die onafhankelijk zijn diensten moet verlenen, met inachtneming van de belangen van derden. De advocaat daarentegen is een partijdige juridische adviseur, die vanwege zijn rol ook op afstand moet blijven van de overheid. Direct toezicht van overheidswege ligt derhalve meer voor de hand bij notarissen en gerechtsdeurwaarders die ambtelijke taken verrichten dan bij advocaten die onafhankelijk van de overheid en gericht op de belangen van hun cliënten, hun diensten verlenen.

³⁵ Zie ook paragraaf 5.1 inzake tweedelijs- of systeemtoezicht.

Naast de hiervoor genoemde samenvoeging heeft de commissie bestudeerd of het zinvol zou zijn om het BFT te splitsen in twee zelfstandige bestuursorganen, waarbij een bestuursorgaan toezicht houdt op de financiën en de integriteit en een bestuursorgaan toezicht houdt op de naleving van de WWFT (model a). Het geheel overziende acht de commissie de voordelen van een samenvoeging echter zwaarder wegen dan de nadelen daarvan. Belangrijk argument is de (te) kleine omvang van de nieuwe toezichthoudende organen die dan zouden ontstaan in combinatie met de benodigde aansturing en ondersteuning die eveneens zouden moeten worden gesplitst. Hierbij weegt de helderheid in de taakverdeling niet op tegen de organisatorische ondoelmatigheden die daardoor zouden ontstaan. De commissie acht model b daarom het meest doelmatig en doeltreffend.

9.2 Gevolgen Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Op 1 februari 2007 is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen³⁶ (verder: Kaderwet) in werking getreden. Bij brief van 31 januari 2008³⁷ hebben de Minister en de Staatssecretaris van Justitie conform artikel 42 van de Kaderwet aan de Eerste en de Tweede Kamer medegedeeld welke zbo's onder de werking van de Kaderwet zullen worden gebracht. Het BFT is daarin uitdrukkelijk genoemd als een zodanige zbo. Daarbij is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ten aanzien van het BFT op bepaalde punten af te wijken van artikelen uit de Kaderwet, noch om af te wijken van de uitgangspunten van het kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie-Kohnstamm 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid'.³⁸ Voor de motieven waarom niet is afgeweken, wordt in de hiervoor genoemde brief van 31 januari 2008 mede verwezen naar de adviezen die het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (de Commissie-Gerritse) na bovengenoemd kabinetsstandpunt heeft uitgebracht over de departementale voornemens om zbo's onder de werking van de Kaderwet te brengen.³⁹ Deze adviezen bevatten veel uitgangspunten voor de bewindslieden om kritisch te toetsen of afwijkingen van de Kaderwet gerechtvaardigd zouden zijn en ze bevatten waardevolle informatie over de in de ogen van de Commissie-Gerritse gewenste uitleg en bedoelingen van deze wet. De adviezen, mede vergezeld van een overzicht van de bestaande zbo's met per zbo een expliciet advies, zijn ten aanzien van het BFT opgevolgd.⁴⁰

In de bovengenoemde brief van de Minister en de Staatssecretaris van Justitie is het voornemen opgenomen om de noodzakelijke aanpassingen van de diverse instellingswetten aan de Kaderwet op te nemen in een verzamelwetsvoorstel.⁴¹

Enkele in het oog springende veranderingen als gevolg van de toepassing van de Kaderwet hebben betrekking op de relatie tussen de minister en het zelfstandige bestuursorgaan, zoals ten aanzien van benoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden, de begroting, het beheer en de verantwoording.

Concreet van belang voor de commissie is bij dit alles dat de aangekondigde lijn inzake het zoveel mogelijk opvolgen van de adviezen van de Commissie-Gerritse meebrengt dat er een aantal duidelijke uitgangspunten ligt ten aanzien van het feitelijke besturen, de keuze van het bestuursmodel van het BFT en de relatie van het BFT met de Minister van Justitie. En daarmee dus ook beperkingen ten aanzien van de keuzemogelijkheden van deze commissie.

36 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Stb. 2006, nr. 587.

37 TK 2007-2008, 25 268, nr. 60.

38 TK 2004-2005, 25 268, nr. 20.

39 Het advies is getiteld: 'Zbo's binnen kaders'.

40 Zie voor het BFT ook het schema in bijlage 5 bij 'Zbo's binnen kaders', bladzijde 42, welk schema de aanbevelingen bevat voor alle zbo's die werkzaam zijn op beleidsterreinen waarvoor de Minister of de Staatssecretaris van Justitie de eerste verantwoordelijkheid draagt.

41 In concreto betekent dit dat de aanpassingen van de Wet op het notarisambt mede in dit traject plaatsvinden en niet separaat c.q. dus ook niet in het kader van het wijzigingsvoorstel dat voortvloeit uit het (kabinetsstandpunt op) de aanbevelingen van de Commissie-Hammerstein.

Het ligt overigens niet in de bedoeling van de commissie om alle implicaties van de Kaderwet te bespreken. Daarvoor verwijst de commissie naar - uiteraard - de wet zelf en de (slechts ten dele hier vermelde) literatuur en rapporten. In de volgende paragraaf zal waar toepasselijk wel naar wezenlijke relevante punten van de Kaderwet en de uitleg daarvan door de Commissie-Gerritse worden verwezen.

9.3 Bestuursmodel en positionering

Op het gebied van verantwoording en toezicht moeten aan publiek bekostigde instellingen eisen worden gesteld, niet in het minst qua transparantie. Hierbij moet mede betrokken worden hetgeen wel wordt aangeduid als (government) governance, zoals blijkt uit de desbetreffende handleiding van het ministerie van Financiën.⁴²

Wat betreft het bedrijfsleven heeft de commissie corporate governance (Commissie-Tabaksblat) in december 2003 de definitieve versie van 'De Nederlandse corporate governance code' opgeleverd. Daarop heeft zich binnen de kringen van zelfstandige bestuursorganen een discussie ontwikkeld rond de vraag of een dergelijke code ook voor publieke organisaties zou moeten gelden. De Handvestgroep Publiek Verantwoorden, bestaande uit de zelfstandige bestuursorganen Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, Informatie Beheer-Groep, Kadaster, Rijksdienst voor wegverkeer, de Sociale Verzekeringsbank en het Staatsbosbeheer, heeft deze vraag positief beantwoord. Daarop is een 'Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties' geschreven met het oog op het besef bij de aangesloten organisaties (en hopelijk bij anderen die volgen) dat het goed is gewenst gedrag op het terrein van public governance te stimuleren.⁴³

De begrippen (government) governance, toezicht en ministeriële verantwoordelijkheid zijn in dit kader niet los van elkaar te zien.⁴⁴ Kwaliteit, mede in de zin van doelmatigheid en doeltreffendheid, moeten drijfveren zijn voor het functioneren. Dit staat voorts in verband met de verdere verbetering van de informatievoorziening over de plannen en resultaten van overheidshandelen in de begroting en verantwoording. Om de voorstellen uit de nota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB)⁴⁵ te kunnen realiseren worden hoge eisen gesteld aan de sturing, beheersing en verantwoording van overheidsbeleid. VBTB veronderstelt derhalve een goede governance. En, zoals hiervoor al aangeduid, bij het thema governance staat het kunnen waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid (voor beleid, bedrijfsvoering en financiën) centraal.⁴⁶

Gegeven dit spectrum van verwachtingen en eisen heeft de commissie zich afgevraagd of het huidige bestuursmodel van het BFT en het uitvoeringstoezicht van de Minister van Justitie op het BFT hierop toegesneden is. De zogenaamde instellingswet waarin het BFT geregeld is, is de Wet op het notarisambt.⁴⁷ Thans moeten bestuur en directie bij het BFT onderscheiden worden. Het bestuur is belast met de algemene leiding van het Bureau, en met het beheer en de beschikking over zijn vermogen.⁴⁸ De voorzitter vertegenwoordigt het Bureau in en buiten rechte.⁴⁹

42 Zie: 'Handleiding government governance' van het ministerie van Financiën d.d. 5 januari 2000. Hierin wordt government governance op bladzijde 6 gedefinieerd als: 'Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden'.

43 Handvestgroep Publiek Verantwoorden, Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties, juni 2004, te vinden via: http://www.publiekverantwoorden.nl/profiel/code_goed_bestuur.pdf.

44 Ibidem, bladzijden 4 en 5.

45 Regeringsnota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (TK 1998-1999, 26 573, nr. 1).

46 'Handleiding government governance', bladzijde 4.

47 Naar welke wet dan ook voor zover nodig wordt verwezen bij de regeling van het financiële toezicht c.a. op de gerechtsdeurwaarders in de Gerechtsdeurwaarderswet en de WWFT wat betreft het WWFT-toezicht t.a.v. nog tal van andere beroepsgroepen.

48 Artikel 110 Wna lid 3.

49 Artikel 110 Wna lid 6.

Het bestuur wordt bijgestaan door een directeur die belast is met de dagelijkse leiding.⁵⁰

Bij grote aantallen rechtspersonen in de publieke sector is het laatste decennium de trend geweest om bestuur en (horizontaal) toezicht op dat bestuur onder te brengen bij twee verschillende organen. De veronderstelling is dat door het bij één orgaan (raad van bestuur) onderbrengen van het bestuur (in de zin van dagelijkse en algemene leiding), naast uiteraard het vergroten van de efficiëntie en de slagkracht van dat bestuur, beter toezicht daarop te realiseren valt. Dat toezicht zou dan beter kunnen worden uitgeoefend door een controlerend orgaan (raad van toezicht). Zoals De Ridder⁵¹ echter terecht heeft opgemerkt zitten er met name wat betreft dit laatste aspect nogal wat gaten in deze theorie en is één van de gevaren dat het controlerende orgaan zich te veel zou verenigen met de raad van bestuur.

Uit het hiervoor omschreven regiem van de Kaderwet en het feit dat de uitgangspunten van de Commissie-Gerritse ondubbelzinnig onderschreven zijn door de Minister en de Staatssecretaris van Justitie, volgt op zich reeds dat het huidige bestuursmodel van het BFT moet worden aangepast. De bevoegdheden van het huidige bestuur en de directie moeten worden herzien. Dit past ook volledig bij de mening dat met het oog op de besluitvaardigheid en daadkracht de zelfstandige beslissingsbevoegdheid van de directie vergroot moet worden. Niet het minste motief hiervoor is de ontwikkeling dat aan het BFT meer en andersoortige toezichttaken zullen worden toebedeeld, zoals het integriteitstoezicht op het notariaat.

Aanbeveling 21.

De commissie adviseert de Minister van Justitie om het BFT op korte termijn – zoals toegezegd aan de Eerste en Tweede Kamer – onder het regiem van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen door wijziging van de Wet op het notarisambt.

Het bestuur van het BFT heeft bij de commissie gepleit voor de versterking van de rol van het bestuur in afwijking van het model zoals dat voortvloeit uit de Kaderwet. De commissie heeft bij de bestudering van de argumenten geen redenen kunnen vinden die een uitzondering op het algemene beginsel van bestuursmodellen zoals die voortvloeien uit de Kaderwet rechtvaardigen.

Aanbeveling 22.

De commissie adviseert af te stappen van het huidige bestuursmodel. In plaats hiervan zou er een model moeten komen waarin de algemene en dagelijkse leiding geconcentreerd zijn bij één orgaan (directie), waarop toezicht wordt gehouden door een ander orgaan ('raad van toezicht' te noemen).⁵²

In het bijzonder werd in dit verband de aandacht van de commissie getrokken door de hierna geciteerde zin: 'Een Raad van toezicht kan in omstandigheden de minister behulpzaam zijn bij het houden van toezicht en kan een rol spelen in de aanvullende stimulering van horizontalere vormen van toezicht.'⁵³

Zeker met het oog op de stimulering van horizontalere vormen van toezicht én als hulp ter

50 Artikel 110 Wna lid 7; feitelijk zijn dit thans twee directeuren voor de beide sectoren.

51 J. de Ridder, Een goede raad voor toezicht, Inaugurele rede 2004, bladzijde 25: 'Zo weet zij niet goed uit te leggen waarom een controlerend orgaan geen opportunistisch gedrag zou vertonen, bijvoorbeeld door zich te veel te verenigen met de Raad van Bestuur, en daarbij de belangen van de principaal tekortdoend. Juist dat was in het recente verleden een belangrijk probleem in het bestuur van de onderneming. Wat precies de prikkels zouden moeten zijn die een Raad van Commissarissen of een Raad van Toezicht scherp houden is niet duidelijk. In de praktijk probeert men Raden van Commissarissen vooralsnog vooral met regels omtrent het gedrag van de raadsleden (al dan niet in de vorm van zelfregulering) in toom te krijgen.'

52 De commissie meent dat wel acht geslagen moet worden op de door zowel De Ridder als de Commissie-Gerritse geuite waarschuwingen voor vereenzelviging van een raad van toezicht met het bestuur en rolvermenging van de raden van bestuur en toezicht.

53 ZBO's binnen kaders, Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, bladzijde 9, onder punt 4.

voorkoming van rolvermenging en vereenzelviging, meent de commissie dat het aanbeveling verdient een raad van toezicht breed samen te stellen en hierin afgevaardigden van de beroepsorganisaties van de beroepsgroepen waarop het BFT toezicht houdt op te nemen.⁵⁴ Mocht niettemin om wat voor reden of ontwikkeling dan ook een raad van toezicht minder aangewezen worden gevonden, dan acht de commissie het goed als zou worden bezien of tot instelling van een raad van advies kan worden overgegaan. Een dergelijke raad van advies is op dit moment bijvoorbeeld opgenomen in het wetsvoorstel dat betrekking heeft op de bestuurlijke centralisatie van de raden voor rechtsbijstand.⁵⁵

Aanbeveling 23.

De commissie adviseert in de wet op te nemen dat de nieuwe raad van toezicht wordt samengesteld uit:

- een onafhankelijke jurist als voorzitter met daarbij tevens de aanbeveling in de wet op te nemen dat de Minister van Justitie de voorzitter benoemt na voorafgaande consultatie van de zittende leden;
- één lid/afgevaardigde uit elke beroepsorganisatie voor zover de desbetreffende beroepsbeoefenaren gecontroleerd worden; de minister benoemt deze respectieve leden gehoord de desbetreffende beroepsorganisatie;
- twee leden met financiële deskundigheid.

Niet praktisch in de huidige situatie is dat de voorzitter van het bestuur het BFT in en buiten rechte vertegenwoordigt.⁵⁶ Bij privaatrechtelijke aangelegenheden en rechtsgedingen is het door middel van volmachten e.d. nog wel mogelijk de directie voldoende armslag te geven. Bij de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden acht de commissie oplossingen via mandatering e.d. echter onpraktisch en ongewenst en kunnen deze onnodige of zelfs onoplosbare juridische problemen oproepen. Dit mede omdat het bestuursrecht bevoegdheden aan ambten verbindt. De consequentie van het bestuursmodel zoals die voortvloeit uit de Kaderwet aangaande vertegenwoordiging is, dat de bevoegdheid van het huidige bestuur om in en buiten rechte het BFT te vertegenwoordigen, verschuift van het bestuur naar de directie.

De commissie is wel van mening dat er niet aan kan worden voorbij gegaan dat binnen de organisatie de hiërarchische ondergeschiktheid van de directie van het BFT aan het (wat thans heet) bestuur wegvalt. Zoals gezegd is het evident dat dit voor het proces van het intern besturen en leiden van het BFT zelf voordelen heeft, maar de vraag rijst of in de sfeer van het door het BFT uitgeoefende toezicht het (toekomstige) bestuur nog wel adequaat kan worden aangesproken. Immers, het 'kunnen waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid', zoals het hierboven geformuleerd is, is een aandachtspunt dat niet uit het oog mag worden verloren. Aan de ene kant is het BFT als zelfstandig bestuursorgaan op goede gronden op afstand geplaatst. Maar aan de andere kant moeten in verband met die verantwoordelijkheid in de verhouding tot het BFT voldoende bevoegdheden worden toegekend aan een minister dan wel de Kroon, aldus de Aanwijzingen voor de Regelgeving.⁵⁷

54 De commissie is zich bewust van het op bladzijde 19 van 'Zbo's binnen kaders' (Commissie-Gerritse) geuite bezwaar tegen het opnemen van bestuurders afkomstig van maatschappelijke organisaties die zelf (ook) formele bevoegdheden hebben ten aanzien van de uitvoering van de overheidstaak. Bij dit bezwaar gaat het om bestuurders, maar de argumentatie kan (enigszins) worden doorgetrokken naar leden van een raad van toezicht. Naarmate deze raad echter meer 'zuivere' toezichtstaken heeft en minder formele bevoegdheden, neemt dit bezwaar in kracht af.

55 Aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand in verband met de bestuurlijke centralisatie van de raden voor rechtsbijstand, TK 2007-2008, 31 835, nrs. 2 en 3 (wetsvoorstel en Memorie van toelichting).

56 Artikel 110 lid 6 Wna.

57 § 4.5A van de Aanwijzingen voor de Regelgeving 2004 heeft betrekking op aanwijzingen aangaande zelfstandige bestuursorganen. Aanwijzing 124 lid 2 luidt: 'Ten einde de ministeriële verantwoordelijkheid te effectueren worden voldoende bevoegdheden toegekend aan een minister dan wel de Kroon in verhouding tot een zelfstandig bestuursorgaan.'

In de huidige Wet op het notarisambt zijn weliswaar regelingen opgenomen die moeten verzekeren dat de minister sturingsmogelijkheden heeft en voldoende geïnformeerd wordt en blijft, maar conform de Aanwijzingen voor de Regelgeving ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen zijn deze mogelijkheden beperkt. Thans zijn slechts opgenomen de mogelijkheid om in te grijpen bij taakverwaarlozing, de mogelijkheid om bij AMvB andere taken op te dragen en die nader in te vullen bij ministeriële regeling of door middel van door de minister te geven beleidsregels. Mede gelet op de politieke verantwoordelijkheid vindt de commissie het wenselijk dat de minister meer sturing kan geven aan het BFT. Daarbij zou niet de zware conclusie van taakverwaarlozing de enige reden voor ministeriële sturing moeten zijn, maar ook in die gevallen dat de minister het wenselijk acht dat het BFT in het bijzonder aandacht besteedt aan een bepaald aspect van zijn toezichttaak.⁵⁸

De commissie is daarom van mening dat de minister in uitzonderlijke gevallen, wanneer de actualiteit daarom vraagt en wanneer beleidsregels daartoe onvoldoende mogelijkheden bieden, aan het BFT een aanwijzing voor concrete gevallen moet kunnen geven om zijn politieke eindverantwoordelijkheid voor het BFT tegenover het parlement volledig te kunnen waarmaken. Een dergelijke aanwijzing zou bijvoorbeeld kunnen bestaan in de opdracht tot het instellen van een onderzoek in een concreet geval. De commissie realiseert zich dat zij daarmee ingaat tegen het uitgangspunt dat aan zelfstandige bestuursorganen geen bijzondere aanwijzingen worden gegeven. Anderzijds verzet de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zich niet met zoveel woorden tegen het geven van aanwijzingen in concrete gevallen. De commissie wijst in dit verband ook op de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister voor de juridische beroepen die maakt dat het BFT als toezichthoudend zelfstandig bestuursorgaan een bijzonder karakter draagt.

Aanbeveling 24.

De commissie beveelt aan de bevoegdheid van de Minister van Justitie in artikel 110, eerste lid van de Wna te verruimen in de vorm van de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen een aanwijzing te geven aan het BFT.

Hierbij wordt opgemerkt dat de commissie het ontwikkelen van een missie en de visie op toezicht evenals de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend een taak voor het BFT zelf acht.

9.4 Financiering

Voordat de huidige Wet op het notarisambt per 1 oktober 1999 in werking trad werd het BFT gefinancierd door de kosten van het BFT om te slaan over alle notarissen in Nederland. Het was toen ook nog alleen belast met het financiële toezicht op het notariaat. De reden om destijds over te gaan naar een stelsel van subsidieverlening door de overheid is volgens de wetsgeschiedenis gelegen in het in 1996 uitgebrachte rapport van de werkgroep Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) 'Maat houden'.⁵⁹ De MDW-werkgroep heeft advies uitgebracht over het onderwerp doorberekening van handavingskosten. Het rapport is de weerslag van een onderzoek naar uitgangspunten die in bestaande Nederlandse en buitenlandse stelsels, in de vakliteratuur en in de dogmatiek worden gehanteerd om tot het doorberekenen van kosten aan particulieren over te gaan. Op basis van dit onderzoek is destijds een toetsingskader ontwikkeld dat kan worden toegepast bij het ontwerpen van wet- en regelgeving.

De conclusie van het bovenstaande onderzoek was dat doorberekening van preventieve handavingskosten volgens het kader van 'Maat houden' mogelijk is, indien het profijtbeginstel

58 Zie ook artikel 21, eerste lid, van de Kaderwet ZBO's: Onze Minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan.

59 TK 1997-1998, 23 706, nr. 30, bladzijde 2. De Staatssecretaris van Justitie gaf destijds aan hieraan vast te houden ondanks de andersluidende mening van het - destijds nog CBvB geheten - bureau: 'Ik ben evenwel op grond van dit rapport van mening dat, gezien het doel en de taakstelling van het BFT, de kosten van het toezicht niet kunnen worden doorberekend aan de notarissen.'

voor de ondertoezichtstaanden van toepassing is. Indicatief hiervoor is dat het doel marktordening is. Onder marktordening kan mede worden verstaan het wegnemen van verstoringen van de concurrentieverhoudingen, zoals onterechte voordelen behaald door het overtreden van voorschriften. Op grond van *alleen dit kader* lijkt doorberekening van een deel van de kosten van het BFT aan de ondertoezichtstaanden mogelijk.⁶⁰ Dit gaat voor een beperkt deel van het financiële toezicht op en in zekere mate voor het toekomstig (gedrags)toezicht op integriteit bij het notariaat. Voor het BFT is hier geen sprake van een novum, ook de AFM rekent kosten door aan de ondertoezichtstaanden.⁶¹

De commissie meent dat het primaire belang van het wettelijke toezicht zoals dat aan het BFT is opgedragen is gelegen in het waarborgen van het maatschappelijke vertrouwen in de beroepsgroepen en zo bijdraagt aan de rechtszekerheid en de rechtsorde. Uiteraard heeft het toezicht ook voordelen voor de beroepsbeoefenaren zelf. Bij een nadere afweging acht de commissie het algemeen belang bij een adequaat toezicht prevaleren boven de voordelen die de beroepsgroep daarvan zelf ondervindt. Het profijtbeginsel acht de commissie dan ook niet van doorslaggevende betekenis.

De commissie komt tot de conclusie dat de kosten van het financiële toezicht op het notariaat en de gerechtsdeurwaarders en van het toekomstige integriteitstoezicht op het notariaat niet moeten worden doorberekend aan de ondertoezichtstaanden. Ten aanzien van de kosten van het WWFT-toezicht geldt dat deze niet kunnen worden doorberekend, omdat het hier om preventieve en repressieve handhavingskosten gaat waarop geen van de uitzonderingsgronden van toepassing zijn die rechtvaardigen dat deze wel zouden kunnen worden doorberekend.

Aanbeveling 25.

De commissie ziet geen aanleiding om een deel van de werkelijke preventieve en repressieve handhavingskosten van het BFT aan de ondertoezichtstaanden door te berekenen en is derhalve van mening dat de huidige bekostigingssystematiek van het BFT niet behoeft te worden gewijzigd.

Te dien aanzien geldt nog dat het BFT naar de mening van de commissie over onvoldoende mensen en middelen beschikt om het WWFT-toezicht over de volle omvang van de ondertoezichtstaande populatie uit te kunnen oefenen. Zoals eerder uiteengezet doet de commissie dan ook de aanbeveling om het wettelijk toezicht door het BFT te beperken tot de georganiseerde juridische beroepen met een wettelijk geregeld tuchtrecht. Meer algemeen gesteld, acht de commissie het essentieel voor het functioneren van het BFT dat het BFT over voldoende mensen en middelen beschikt om zijn taken behoorlijk te kunnen vervullen.

Aanbeveling 26.

Het BFT dient over voldoende mensen en middelen te beschikken om zijn wettelijke taken op effectieve wijze te kunnen vervullen.

⁶⁰ De commissie is zich er overigens van bewust dat mede het algemeen belang wordt gediend, doordat toezicht wordt gehouden op met openbaar gezag beklede notarissen en gerechtsdeurwaarders en het behoud van vertrouwen van het publiek eveneens een belangrijk doel van het toezicht is. Naar de mening van de commissie laat dit echter onverlet dat deze beroepsgroepen als geheel ook profijt hebben van het toezicht. Discussie is mogelijk of het primaire doel marktordening is, zoals tot indicatief bestempeld om ingevolge het tweede criterium uitzonderingen te maken op het beginsel van niet-doorberekenen van (preventieve en repressieve) handhavingskosten. De latere verdere uitleg van 'het beogen van marktordening' bij de evaluatie lijkt te logenstraffen dat het heel strikt om het primaire doel moet gaan.

⁶¹ Vergelijk Stichting Autoriteit Financiële Markten, Begroting 2008, bladzijde 14: 'De rijksoverheid betaalt onder andere de kosten van de AFM die gemaakt worden voor repressieve handhaving, integriteitgerelateerde taken en een deel van de kosten van het toezicht op emissies. De markt betaalt de kosten van de AFM die niet door de overheidsbijdrage zijn gedekt, voor het overgrote deel via heffingen.'

10. Instrumentarium BFT

10.1 Huidig instrumentarium

De huidige instrumenten van het BFT kunnen worden onderscheiden in:

- tuchtrechtelijke: het indienen van klachten of het vragen om maatregelen c.q. voorzieningen;
- bestuursrechtelijke: het geven van een aanwijzing, het opleggen van een bestuurlijke boete of het opleggen van een last onder dwangsom;
- civielrechtelijke: indien daartoe – aanvullend op andere instrumenten – aanleiding is⁶²;
- strafrechtelijke: het doen van aangifte;
- advisering aan de KNB over het ontwerp van de verordening, bedoeld in artikel 24, derde lid, Wna (ten aanzien van de wijze waarop de kantoor- en privé-administratie moeten worden ingericht, bijgehouden en bewaard);
- convenanten, toezichtarrangementen e.d.;
- overige (feitelijke) instrumenten, zoals overleg, het onder de aandacht brengen van feiten of ontwikkelingen door het geven van lezingen of informatiebijeenkomsten aan beroepsbeoefenaren, OM, FIOD-ECD, Belastingdienst en anderen. Bij de sector Toezicht WWFT worden ook nog het ‘normoverdragend gesprek’ en de schriftelijke waarschuwing toegepast.

In het rapport ‘Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht’ (werkgroep-Huls) wordt gesteld dat de grondgedachte van het tuchtrecht het handhaven van het vertrouwen is dat in het maatschappelijk verkeer in het optreden van de beroepsgroep wordt gesteld.⁶³

De commissie is mede gelet op deze – door haar onderschreven – grondgedachte van mening dat in beginsel tuchtrechtelijke handhaving de voorkeur geniet boven bestuursrechtelijke middelen als de last onder dwangsom en/of de bestuurlijke boete.⁶⁴ De tuchtrechter kan immers steeds het handelen van de beroepsbeoefenaar over de volle linie bezien. Waar nodig kunnen dan ook andere aspecten van de beroepsbeoefening in de beoordeling worden betrokken en zo nodig zwaardere maatregelen in beeld komen. Dit is tevens een argument om niet de bestuursrechtelijke weg als exclusief handhavingsmiddel ten aanzien van bepaalde normschendingen te zien. Wanneer daar aanleiding toe bestaat moet naast de bestuursrechtelijke weg *tevens* het tuchtrecht in stelling gebracht kunnen worden.

In de optiek van de commissie dient daarom de bestuursrechtelijke weg slechts onder bepaalde voorwaarden open te staan. Alleen daar waar het bestuursrecht meer effectief is dan het tuchtrecht. Daarbij kan worden gedacht aan de aard van de sanctie of de snelheid waarmee opgetreden kan worden ten behoeve van het afdwingen van normconform gedrag. Tevens moet het gaan om overtredingen die naar hun aard ook geschikt zijn voor sanctionering door middel van bestuursrechtelijke instrumenten.

62 Zoals het BFT via een civiele procedure de inning van een dwangsom (opgelegd in verband met het niet melden van een ongebruikelijke transactie) heeft bewerkstelligd bij de Rechtbank Utrecht, Sector kanton, 26 november 2008, LJN: BG9829.

63 Rapport van de werkgroep-Huls, Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht (het rapport is in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde geschreven door een werkgroep onder voorzitterschap van prof. mr. N.J.H. Huls), bladzijde 14: ‘Het wettelijk geregeld tuchtrecht biedt de mogelijkheid het aspect van het publiek belang dat gemoeid is met de beroepsuitoefening te borgen. De schending van het publieke belang staat in het publiekrechtelijk geregelde tuchtrecht centraal; in de tuchtprocedure dient het optreden van de beroepsbeoefenaar aan dat belang te worden getoetst. Het tuchtrecht heeft als doelstelling het vertrouwen, dat in het maatschappelijk verkeer in het optreden van de beroepsgroep wordt gesteld, te versterken en te borgen.’

64 De commissie heeft zich rekenschap gegeven van het feit dat in het rapport van METRO inzake de evaluatie van de tuchtrechtelijke handhaving van de WWFT wordt vermeld dat tuchtrechtelijke handhaving van de WWFT niet wordt benut, zie paragraaf 8.2.6. ‘Effectiviteit en alternatieven’ van het METRO-rapport.

Ten slotte is de commissie van oordeel dat indien sprake is van de overtreding van voorschriften inzake het inleveren van financiële bescheiden zoals de jaarlijkse financiële verantwoording bij het BFT, het op de weg van het BFT ligt om daar tegen op te treden met bestuursrechtelijke sancties. De commissie onderschrijft in die zin de uitbreiding van het instrumentarium van het BFT zoals dat thans wordt voorgesteld in het wijzigingsvoorstel van de Wet op het notarisambt.

10.2 Nieuw instrumentarium

Zoals reeds in paragraaf 5.1 is opgemerkt krijgt het BFT in het wijzigingsvoorstel van de Wet op het notarisambt de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete terzake van de overtreding van een aantal voorschriften van deze wet die rechtstreeks verband houden met het kunnen uitoefenen van de toezichttaak. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat jaarcijfers niet op tijd bij het BFT worden ingeleverd.

In het wijzigingsvoorstel van de Wna worden de bevoegdheden van het BFT in het kader van het wettelijke toezicht op notarissen uitgebreid. De wettelijke geheimhoudingsplicht van de notaris geldt niet ten opzichte van het BFT. Het BFT krijgt verder de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtreding van artikel 24 Wna.⁶⁵ Ook is, indien noodzakelijk, het opleggen van een last onder dwangsom mogelijk. Het BFT krijgt expliciet de bevoegdheid om aangifte te doen van strafbare feiten bij het OM die hij bij de uitoefening van zijn toezichttaak heeft geconstateerd. In het kader van de uitbreiding van de taken van het BFT waarbij naast het financiële toezicht en het toezicht op de naleving van de meldplicht in relatie met de anti-witwasregelgeving ook het integriteitstoezicht aan het BFT wordt opgedragen, krijgt het BFT de bevoegdheid om de cliëntendossiers in te zien.

Ten aanzien van advocaten en notarissen is op 1 juli 2009 een wet in werking getreden die voorziet in ruimere mogelijkheden om deze met spoed te schorsen of een andere voorlopige voorziening te treffen in bepaalde situaties.⁶⁶ Het gaat hier om ordemaatregelen voor de duur van de afhandeling van de klacht. Hierop moet worden beslist binnen veertien dagen, éénmaal te verlengen met ten hoogste eenzelfde termijn.

⁶⁵ Artikel 24 Wna:

1. De notaris is verplicht van zijn kantoorvermogen en van alles betreffende zijn werkzaamheden, daaronder begrepen het beheer van gelden van derden al dan niet vallend onder artikel 25, naar de eisen die voortvloeien uit deze werkzaamheden, op zodanige wijze een administratie te voeren en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers op zodanige wijze te bewaren, dat te allen tijde op eenvoudige wijze zijn rechten en verplichtingen kunnen worden gekend.
2. Het in het vorige lid bepaalde is van overeenkomstige toepassing op het privé-vermogen van de notaris, daaronder mede begrepen het vermogen van een gemeenschap van goederen waarin hij is gehuwd.
3. Bij verordening kunnen voorschriften worden vastgesteld ten aanzien van de wijze waarop de kantoor- en privé-administratie moeten worden ingericht, bijgehouden en bewaard.
4. De notaris moet jaarlijks zowel ten aanzien van zijn kantoorvermogen als van zijn privé-vermogen binnen vier maanden na afloop van het boekjaar een balans en een staat betreffende de inkomensopstelling opmaken en op papier stellen en, voor wat betreft de kantoorwerkzaamheden, een staat van baten en lasten. Deze termijn kan op verzoek van de notaris door het Bureau op grond van bijzondere omstandigheden worden verlengd met een termijn van ten hoogste twee maanden. Tegen een weigering van het verzoek kan verzoeker beroep instellen bij de kamer van toezicht.
5. De notaris is verplicht de in de leden 1 en 2 bedoelde boeken, bescheiden en andere gegevensdragers betreffende zijn kantoor- en privé-administratie gedurende de in artikel 10, derde lid, van Boek 2 Burgerlijk Wetboek bedoelde termijn te bewaren. Artikel 10, vierde lid, Boek 2 Burgerlijk Wetboek is van toepassing.

⁶⁶ Stb. 2009, 222, Wet van 25 mei 2009 tot wijziging van de Advocatenwet en Wet op het notarisambt in verband met het verruimen van de mogelijkheden tot het spoedshalve tuchtrechtelijk optreden tegen advocaten en notarissen.

10.3 Handhaving jegens rechtspersonen

In het rapport 'Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht' van de werkgroep-Huls valt de volgende aanbeveling te lezen over het onder het tuchtrecht brengen van rechtspersonen waar beroepsbeoefenaren in dienst zijn: 'De werkgroep is geen voorstander van het onder het bereik van tuchtrecht brengen van rechtspersonen. Het tuchtrecht dient beperkt te blijven tot beroepsbeoefenaren. Wel dient het mogelijk te zijn een klacht in te dienen tegen een groep beroepsbeoefenaren die voor een cliënt in teamverband hebben gewerkt, mits het beroepsbeoefenaren van dezelfde beroepsgroep betreft.'⁶⁷

Hiermee neemt de werkgroep-Huls afstand van het standpunt van de Commissie-Van Wijmen.⁶⁸ De commissie onderschrijft het standpunt van afwijzing van het onder het tuchtrecht brengen van rechtspersonen waar beroepsbeoefenaren van bepaalde onder wettelijk tuchtrecht vallende disciplines in dienst zijn. Aan de argumenten van de werkgroep tuchtrecht kan nog toegevoegd worden dat een groot deel van het tuchtrechtelijke sanctie-instrumentarium (zoals ontslag, schorsing, berisping) niet geschikt is om aan een rechtspersoon op te leggen. En voor zover de blik gericht zou worden op de bestuurders van dergelijke rechtspersonen, is het probleem dat deze binnen de grote interdisciplinaire verbanden niet onder het tuchtrecht vallen van de normschender, wanneer zij niet tot dezelfde beroepsgroep behoren.

De commissie wijst er op dat per 1 juli 2009 de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht van kracht is. Daarin is bepaald dat bestuursrechtelijke overtredingen kunnen worden begaan door en bestuurlijke sancties kunnen worden opgelegd aan natuurlijke personen en rechtspersonen. Artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht, dat bepalingen bevat over de strafbaarheid van rechtspersonen en het zogenaamde functionele daderschap is van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarmee behoort het opleggen van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete aan een maatschap van advocaten en/of notarissen ook tot de mogelijkheden.

Aanbeveling 27.

De commissie onderschrijft het standpunt dat rechtspersonen, waar beroepsbeoefenaren van bepaalde onder wettelijk tuchtrecht vallende disciplines werkzaam zijn, niet onder de werking van het tuchtrecht worden gebracht.

Het BFT heeft in de afgelopen jaren bepleit dat de mogelijkheden voor bestuursrechtelijke handhaving zouden worden uitgebreid. Er werd op gewezen dat ten aanzien van tal van beroepsbeoefenaren die onder het toezicht gingen vallen in de toekomst bij het niet naleven van deze regelgeving een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete kon gaan worden opgelegd. Dat werd evenwel niet van toepassing op degene die reeds (in het algemeen) bij geval van bezwaren tegen diens handelen of nalaten in de beroepsuitoefening onderworpen is aan tuchtrechtspraak. Tegen notarissen, advocaten en accountants bleven dus alleen tuchtrechtelijke maatregelen mogelijk. Tegen belastingadviseurs werden wel bestuursrechtelijke sancties mogelijk.

Er werd door het BFT op gewezen dat advocaten en notarissen thans op grote schaal in kantoorverband samenwerken met beroepsgenoten die in de toekomst onder het bestuursrechtelijke regiem zouden gaan vallen, bijvoorbeeld belastingadviseurs. Het BFT constateerde dat in de praktijk een groot aantal overtredingen van de WWFT-regelgeving nauw samenhangt met gebrekkige instructies, respectievelijk gebrekkig toezicht op gegeven instructies van de zijde van de leiding van de kantoren.

Het BFT heeft er ten slotte op gewezen dat voorzover het bestuursrechtelijke regiem toepasselijk wordt op organisaties van beroepsgenoten die – als individuen – aan het tuchtrecht onderworpen

⁶⁷ Rapport van de werkgroep-Huls, a.w., bladzijde 50.

⁶⁸ Rapport van de werkgroep-Huls, a.w., bladzijde 41, en het rapport Commissie-Van Wijmen, Een maatschappelijke orde, bladzijde 66.

zijn, problemen van afgrenzing en samenloop zouden ontstaan, waarvoor werkbare oplossingen gevonden moeten worden. De commissie acht de opmerkingen en kanttekeningen van het BFT ter zake.

Aanbeveling 28.

De commissie beveelt aan te bezien of bestuursrechtelijk sanctioneren van besturen van (multidisciplinaire) samenwerkingsverbanden terzake van overtredingen van de WWFT mogelijk is.

10.4 Optreden in urgente situaties

Zoals al aangegeven, is ten aanzien van advocaten en notarissen een wet in werking getreden op 1 juli 2009 die voorziet in ruimere mogelijkheden om deze met spoed als ordemaatregel te schorsen of een andere voorlopige voorziening te treffen in bepaalde situaties.⁶⁹

Om een ruimere toepassing mogelijk te maken is het aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan verminderd.⁷⁰ Daarnaast is een belangrijke reden voor de aanpassing van de wet dat artikel 106 Wna op dit moment alleen de mogelijkheid biedt van het met onmiddellijke ingang schorsen van notarissen. Er kunnen zich gevallen voordoen waarin het tijdelijk schorsen in de uitoefening van het ambt, gelet op de consequenties die dit voor de betrokken notaris heeft, te ver zou voeren, maar waarin het wel wenselijk is om onverwijld maatregelen te treffen. Daarbij kan gedacht worden aan het tijdelijk onder het toezicht van een andere notaris laten verrichten van bepaalde werkzaamheden.⁷¹ Niet verder uitgelegd wordt of hier aan alleen de figuur van een mentorschap wordt gedacht of aan de veel verdergaande figuur van stille bewindvoering (zie verderop in deze paragraaf).

Het komt de commissie voor dat met deze wetswijziging weliswaar ten opzichte van de huidige situatie een verbetering wordt bereikt, maar dat nog niet voldoende voorzien wordt in situaties waarin een nog spoedeisender voorziening vereist is. In het bijzonder bij de in hoge mate zelfstandige beroepsuitoefening door notarissen en gerechtsdeurwaarders kunnen zich situaties voordoen waarin het gewenst is per vrijwel direct in te grijpen. Het is in de praktijk geregeld voorgekomen dat voorzitters van kamers van toezicht vanuit hun toezichthoudende taak onder de huidige wet per direct maatregelen hebben genomen.⁷² In de huidige situatie zijn er korte communicatielijnen tussen de voorzitters van de kamers van toezicht en de beroepsgroep. De commissie acht het aannemelijk dat door de toekomstige instelling van 5 kamers voor het notariaat de bestaande communicatielijnen deels verdwijnen en deels langer worden.

69 Artikel 38, eerste lid van de Gerechtsdeurwaarderswet bevat al een ruime regeling op het punt van (de gronden voor) schorsing. Vergelijk aanbeveling 37 uit het rapport Noblesse Oblige: 'De wet verleent ondubbelzinnig aan de KBvG de bevoegdheid tot het doen van een verzoek tot schorsing in afwachting van een beslissing.'

70 TK 2007-2008, 31 385, nr. 3, bladzijde 7: 'Er moet op dit moment aan drie cumulatieve voorwaarden zijn voldaan, wil de voorzitter van de kamer van toezicht de onmiddellijke schorsing gelasten: er moet een klacht zijn van zeer ernstige aard (zoals fraude, malversaties met cliëntengelden), er moet kennelijk gevaar bestaan voor de benadeling van derden (cliënten) en de voorzitter moet een ernstig vermoeden hebben ten aanzien van de gegrondheid van de klacht.' De drie voorwaarden gelden voortaan niet meer cumulatief. 'Voor het onmiddellijk kunnen ingrijpen is het voldoende dat er sprake is van ofwel een klacht tegen een notaris van zeer ernstige aard, ofwel dat er sprake is van kennelijk gevaar voor benadeling van derden. In beide gevallen is vereist dat de voorzitter van de kamer van toezicht een ernstig vermoeden heeft ten aanzien van de gegrondheid ervan.'

71 TK 2007-2008, 31 385, nr. 3, bladzijde 7: 'In de praktijk komt het bij de toepassing van het huidige artikel 106 Wna voor dat de voorzitter van de kamer van toezicht lange tijd wacht met het treffen van spoedmaatregelen. Eén van de oorzaken daarvan is het afwachten van resultaten van lopende onderzoeken tegen de betrokken notaris. Naar mate er meer tijd verstrijkt vanaf het moment waarop een klacht wordt voorgelegd, neemt de kennelijke noodzaak tot het met spoed treffen van maatregelen af. Voor een notaris tegen wie een klacht is ingediend is het van belang om snel zekerheid te hebben over de vraag of tegen hem spoedmaatregelen getroffen zullen worden.'

72 Al dan niet met gebruikmaking van artikel 27 Wna of artikel 106 Wna; het gezag van de voorzitter van de kamer van toezicht kan in sommige gevallen voldoende zijn om tot een ingrijpen te komen zonder formele schorsing of maatregel.

Het lijkt wenselijk dat bij het opdragen aan het BFT van het toezicht dat nu op de notarissen door de (voorzitters van) de kamers van toezicht wordt uitgeoefend, er een duidelijker spoedvoorziening voor het BFT komt die in deze dreigende lacune voorziet. Indien het BFT eerst schriftelijk een klacht moet indienen op grond van artikel 106 Wna kan er (te) veel tijd verloren gaan. In de situatie van artikel 27, eerste lid van de Wna – een notaris die wegens zijn lichamelijke of geestelijke toestand al dan niet tijdelijk niet meer in staat is het ambt uit te oefenen – kan de interventie van de voorzitter van een kamer van toezicht c.q. van een kamer voor het notariaat langere tijd gaan kosten dan in de huidige situatie. Er kan hier aan meerdere constructies gedacht worden. Een mogelijkheid is dat bij een acuut urgente situatie – zoals bij de notaris die wegens zijn lichamelijke of geestelijke toestand niet (meer) in staat is het ambt uit te oefenen, maar weigert waarneming aan te vragen – het BFT desnoods mondeling een spoedvoorziening kan vragen bij de voorzitter van een toekomstige kamer voor het notariaat. Bij minder urgente situaties kan gedacht worden aan ruimere (informele) mogelijkheden tot de instelling van een mentorschap of stille bewindvoering dan alleen via de weg van artikel 106 Wna. De vraag die hiernavolgend door de commissie zal worden beantwoord is aan wie dan een rol bij het ‘instellen c.q. afspreken’ van dergelijke maatregelen moet worden toebedeeld.⁷³

Het komt de commissie voor dat zeker bij het notariaat – mede gezien de uitbreiding van de toezichttaak van het BFT bij de wijziging van de Wna – het BFT initiatieven moet kunnen nemen die leiden tot spoedmaatregelen, zowel op zeer korte als op iets langere termijn. In de praktijk zal het immers vaak het BFT zijn die als eerste informatie krijgt dat er sprake is van een bijzondere situatie die tot ingrijpen noopt. Maar ook de KNB en de KBvG zullen een dergelijke rol moeten kunnen spelen. Ook de beroepsorganisaties krijgen via hun netwerken in de praktijk signalen van mogelijke problematische situaties. Het lijkt daarbij noodzakelijk dat in ieder geval het BFT en de KNB hier elkaar in kennen en dat wanneer dit mogelijk is een en ander in goed overleg wordt vorm gegeven. De commissie meent dat een duidelijker en ingrijpender wettelijke regeling hier onontbeerlijk is.

Ten aanzien van de gerechtsdeurwaarders acht de commissie het merkwaardig indien alleen de KBvG, en niet (ook) het BFT initiatieven zou kunnen nemen. Hieraan doet niet af dat bij de gerechtsdeurwaarders het BFT volgens de aanbevelingen in het rapport ‘Noblesse Oblige’ niet – althans nergens expliciet – een rol wordt toebedeeld ten aanzien van het integriteitstoezicht op de gerechtsdeurwaarders.⁷⁴

Wettelijke regelingen ten aanzien van begeleiding van notarissen of gerechtsdeurwaarders in de vorm van mentorschap of stille bewindvoering zijn in voorbereiding en komen voor de notarissen in de wijzigingswet van de Wna. Voor de gerechtsdeurwaarders zal de Gdw de aangewezen plaats zijn. Daarnaast lijkt het noodzakelijk dat KBvG en KNB elk met het BFT hierover tot duidelijke vastgelegde afspraken komen in de vorm van convenanten.

73 Voor wat betreft de gerechtsdeurwaarders zegt het rapport ‘Noblesse Oblige’ hierover dat in afwachting van een wettelijke regeling, meer wordt gevoeld voor het toebedelen van een rol aan de KBvG dan aan het BFT. Ten aanzien van de spoedeisende situaties stelt de Commissie evaluatie Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders de volgende twee aanbevelingen voor:

‘Aanbeveling 37: De wet verleent ondubbelzinnig aan de KBvG de bevoegdheid tot het doen van een verzoek tot schorsing in afwachting van een beslissing.

Aanbeveling 38: De wet voorziet in een spoedprocedure, al dan niet gecombineerd met een onmiddellijke schorsing door de Voorzitter van de KBvG.’

74 De commissie heeft zich niet uitvoerig gebogen over de eventuele uitbreiding van het takenpakket van het BFT met het integriteitstoezicht op de gerechtsdeurwaarders. Wel is in de visie van de commissie op het takenpakket van het BFT deze uitbreiding mogelijk. Zie ook paragraaf 9.1.

Voorts onderschrijft de commissie dat er evenals bij het notariaat een regeling moet komen die het mogelijk maakt dat een gerechtsdeurwaarder niet slechts spoedshalve geschorst kan worden, maar dat ook een andere voorlopige voorziening getroffen kan worden.⁷⁵

Aanbeveling 29.

Er dient een wettelijke spoedvoorziening te komen welke mogelijkheden schept voor het BFT en de beroepsorganisaties KBvG en KNB om (nagenoeg) per direct maatregelen te doen nemen door de voorzitter van het betreffende tuchtcollege.

10.5 Instrumenten handhaving WWFT

In 2005 verscheen in het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde het (deel)rapport van de ambtelijke werkgroep MOT/WID.⁷⁶ In dat rapport wordt aan het slot opgemerkt dat er sprake is van:

‘de conceptueel gewrongen situatie van het van toepassing zijn van tuchtrecht ten aanzien van het niet-nakomen van verschillende voorschriften terzake van de meldings- en identificatieplicht’, waarna meer concreet werd aanbevolen deze differentiatie in het sanctie-instrumentarium te evalueren.⁷⁷

Deze evaluatie heeft inmiddels plaatsgevonden in het rapport ‘Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers’ (verder: METRO-rapport).⁷⁸ Mede naar aanleiding van een bestudering van de parlementaire geschiedenis, maar ook de literatuur inzake beleidsveronderstellingen is gepoogd te schetsen welke bedoeling de wetgever had met de keuze voor een tuchtrechtelijke handhaving. Daarnaast is vanuit een rechtseconomisch en criminologisch perspectief beredeneerd in welke mate het tuchtrecht een effectieve bijdrage aan de handhaving zou kunnen leveren. Dit theoretisch perspectief is gecombineerd met een analyse van de regeling van het tuchtrecht ten aanzien van de drie onderzochte beroepsgroepen (advocaten, notarissen en accountants). Vervolgens is empirisch onderzoek gedaan naar het aantal meldingen en de rol van het tuchtrecht bij de handhaving van de meldplicht, waarbij ook een interviewronde heeft plaatsgevonden met een aantal sleutelpersonen vanuit zowel de beroepsgroepen zelf (advocaten, notarissen en accountants) als vanuit de handhavende overheid.

Uit het kwantitatieve overzicht dat terzake van het empirisch onderzoek in de hoofdstukken 6 en verder van het METRO-rapport wordt gepresenteerd blijkt dat van het totale aantal meldingen van ongebruikelijke transacties in Nederland slechts 1% door de vrije beroepsbeoefenaren wordt gedaan. Als echter naar de bedragen gekeken wordt die gepaard gingen met diezelfde verdachte transacties dan was dit aandeel aanmerkelijk hoger (28%).⁷⁹ Zowel qua aantal meldingen als qua totaalbedrag dat daarmee gemoeid was, neemt het notariaat hierbij het leeuwendeel voor zijn rekening. Het aantal meldingen door het notariaat is vanaf 2003 voortdurend en met name in recente jaren zelfs sterk gestegen.⁸⁰

⁷⁵ Artikel 38 lid 1 Gdw luidt thans: De kamer voor gerechtsdeurwaarders is bevoegd, al dan niet op verzoek van Onze Minister, een gerechtsdeurwaarder tegen wie een ernstig vermoeden is gerezen dat hij een van de in artikel 34, eerste lid, bedoelde handelingen of verzuimen heeft gepleegd, in afwachting van een beslissing hierover te schorsen voor een periode van ten hoogste zes maanden. Zij kan deze periode eenmaal verlengen voor ten hoogste zes maanden of totdat een beslissing tot voordracht tot ontslag onherroepelijk is geworden. De kamer voor gerechtsdeurwaarders kan steeds de schorsing opheffen.

⁷⁶ Als laatste en 10e deel in de reeks Bruikbare Rechtsorde.

⁷⁷ Idem, bladzijde 37.

⁷⁸ Uitgevoerd in opdracht van het WODC door onderzoeksbureau METRO van de Universiteit Maastricht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, openbaar medio september 2009.

⁷⁹ Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers, paragraaf 6.1.1.

⁸⁰ Idem, paragraaf 6.1.1, tabel 6.2. In 2007 bedroeg het aantal meldingen door notarissen 407, terwijl dit in 2006 nog 158 bedroeg. Het betreft hierbij niet alleen het aantal meldingen per notaris, maar ook het aantal notarissen dat meldt (140 in 2007 ten opzichte van 77 in 2006).

Bij het onderzoek kwam al snel een probleem naar voren, namelijk dat – zoals de onderzoekers het zelf uitdrukken – de inzet van het tuchtrecht ter handhaving van de meldplicht als de spreekwoordelijke witte raaf dient te worden beschouwd.⁸¹ Tevens wordt opgemerkt:

‘Handhavingsinstrumenten worden ook zeer zelden toegepast en nog minder is sprake van het indienen van een klacht bij een tuchtrechtelijke instantie. Hoewel vanuit het kwantitatieve onderzoek geen gegevens konden worden achterhaald over de mate waarin het tuchtrecht wordt toegepast om niet-naleving van de WWFT-verplichtingen te sanctioneren werd uit de (vak)literatuur en interviews wel duidelijk dat een tuchtrechtelijke procedure wegens niet-naleving van de meldplicht tot de grote uitzonderingen behoort.’

In paragraaf 9.4 van het METRO-rapport staan tot slot enkele wenken voor het beleid. Kort opgesomd luiden deze als volgt⁸²:

- a. differentieer naar beroepsgroep;
- b. verbeter de regelgeving ten aanzien van de draagwijdte van de meldplicht dan wel informatie daarover;
- c. onderzoek de mogelijkheden om administratieve lasten te verminderen;
- d. overweeg nader onderzoek ten aanzien van geheimhouding/verschoningsrecht;
- e. overweeg onderzoek naar bestuurlijke handhaving in de sfeer van de WWFT.

De commissie onderschrijft deze wenken volledig en neemt de argumentatie c.q. de onderbouwing terzake over. Voor zover zij deze commissie direct aangaan (punten a, d en e) en in het kader van de keuzes van deze commissie relevant zijn, worden ze navolgend kort becommentarieerd. Omwille van de duidelijkheid en leesbaarheid worden de argumenten ten aanzien van de punten d en e hierna geciteerd.

Punt a heeft deze commissie reeds elders in dit rapport onderschreven (hoofdstuk 7). Immers, bepleit is de beroepsgroepen advocatuur en notariaat met het oog op hun verschillende karakters ook als zodanig te behandelen. Voor het WWFT-toezicht op de accountants, belastingadviseurs en andere administratieve dienstverleners is door de commissie aanbevolen een andere toezichthouder te kiezen (zie paragraaf 8.6), waarbij het logisch lijkt het toezichtregiem daarvoor opnieuw te bezien.

Wat betreft punt d luidt de onderbouwing in het METRO-rapport:

‘Toezichthouders geven aan dat hun mogelijkheden om te onderzoeken of ten onrechte niet werd gemeld sterk worden beperkt door het verschoningsrecht waarop beroepsbeoefenaren zich beroepen. Wederom: het was niet het voorwerp van dit onderzoek om na te gaan of dit verschoningsrecht van beroepsbeoefenaren al dan niet terecht door hen wordt ingeroepen. Wel lijkt uit het onderzoek naar voren te komen dat in sommige gevallen op dit verschoningsrecht een beroep wordt gedaan terwijl de vraag gesteld kan worden of dit verschoningsrecht in feite wel wordt gebruikt op een wijze die strookt met de redenen waarvoor dit verschoningsrecht in het leven was geroepen. Nader onderzoek hiernaar verdient overweging.’

Zoals eerder in dit rapport uiteengezet in hoofdstuk 7 plaatst de commissie hierbij ten aanzien van het notariaat de kanttekening dat zij het moeilijk voorstelbaar vindt dat het BFT enerzijds wordt

81 Voor wat betreft de advocatuur vonden de onderzoekers slechts drie zaken. Bij het notariaat zou het over de gehele periode 2003-2007 vermoedelijk slechts gaan om zo’n 15 à 20 gevallen (op een totaal van 2000 tuchtzaken komt dat uit op ongeveer 1%, paragraaf 8.1.1). En ten slotte voor de accountancy leverde de zoektocht naar jurisprudentie op het vlak van de WWFT slechts één zaak op.

82 Idem, paragraaf 8.1.1.

belast met de controle op de WWFT en anderzijds hiervoor niet de bevoegdheden (inzagerecht) zou krijgen.⁸³

En wat betreft bovengenoemd punt e stelt het METRO-rapport:

‘Een impliciet element van de beleidsassumptie dat met tuchtrechtelijke handhaving dezelfde effectiviteit kan worden bereikt als met bestuurlijke handhaving is dat met de laatstgenoemde vorm van rechtshandhaving een zekere vorm van effectiviteit gegarandeerd is. Deze veronderstelling mist in de sfeer van de WWFT echter empirische grondslag. Er is inmiddels een groot aantal meldplichtigen op grond van de WWFT – banken, casino’s, wisselkantoren, etc. etc. – en het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties neemt elk jaar nog toe.’⁸⁴

De commissie onderschrijft zoals gezegd deze adviezen, doch plaatst hierbij wel de kanttekening dat in haar ogen de eventuele openstelling van de weg van het bestuursrechtelijk handhaven niet de tuchtrechtelijke weg dient af te sluiten. Zoals in paragraaf 10.1 al is opgemerkt, moet, wanneer naast de bestuursrechtelijke weg daar aanleiding toe is, tevens het tuchtrecht in stelling gebracht kunnen worden, ook al gaat het (later) om dezelfde feiten. Het blijft noodzakelijk en moet mogelijk zijn dat ‘onverbeterlijke’ beroepsbeoefenaren (uiteindelijk) (zware) tuchtrechtelijke maatregelen als schorsing en ontslag boven het hoofd hangen. De commissie wijst er wel op dat bij eventuele samenloop van sanctieprocedures overleg en afstemming wenselijk is tussen het BFT en de tuchtrechter met het oog op het voorkomen van dubbele sanctionering, dan wel de toepassing van het evenredigheidsbeginsel.

In het rapport van Arena wordt door de onderzoekers geconcludeerd dat een herijking nodig is van het tuchtrechtelijke handhavingssysteem. Ook het rapport van METRO inzake de evaluatie van de tuchtrechtelijke handhaving van de WWFT is kritisch ten aanzien van de effectiviteit van het tuchtrecht. De commissie onderkent dat het tuchtrecht zwakke elementen in zich heeft. Aan de andere kant ziet de commissie vele haken en ogen in het uitsluitend bestuursrechtelijk handhaven van beroepsnormen. De commissie onderschrijft dan ook de adviezen in de onderdelen a, d, en e van het rapport van METRO, met de kanttekening dat naast de bestuursrechtelijke handhaving ook de tuchtrechtelijke handhaving mogelijk moet zijn.

83 Idem, paragraaf 7.2.2, omschrijft de feitelijke praktijk: Op grond van artikel 96, tweede lid van de Wna kan de voorzitter van de kamer van toezicht opdracht geven aan het BFT tot het doen van onderzoek in dossiers. ‘In deze situatie is het verschoningsrecht niet van toepassing, aangezien de tuchtrechter de bevoegdheid heeft om onderzoeken uit te (doen) voeren zonder de beperking van het weigeren van inzage. Indien het onderzoek daartoe aanleiding geeft, kan het BFT de positie als klager innemen en zich actief mengen in de tuchtrechtelijke procedure. ‘Overspringen’ naar het strafrecht is dan overigens niet meer mogelijk, want dit breekt in op de geheimhoudingsplicht en het détournement de pouvoir - beginsel.’

84 ‘Opvallend genoeg is er echter nog nooit empirisch onderzoek verricht naar de gevolgen van niet-naleving van de meldplicht door bijvoorbeeld financiële instellingen. Verloopt de handhaving op deze terreinen zonder noemenswaardige problemen en waaruit mag worden afgeleid dat deze vorm van rechtshandhaving wel voldoende effectief is? Antwoorden op deze vragen zijn niet één, twee, drie voorhanden. Voordat dan ook drastische maatregelen in de richting van de vrije beroepsbeoefenaren overwogen worden – zoals het toekennen van een boetebevoegdheid aan het bestuur – is het raadzaam om de handhaving van de WWFT in andere sectoren onder de loep te nemen, teneinde vast te stellen of met deze handhavingssystemen conform het in hoofdstuk 4 beschreven theoretische model ook ex ante aan beroepsbeoefenaren voldoende prikkels worden geboden om de meldplicht daadwerkelijk na te leven.’ (METRO)

11. Nieuwe taak: integriteitstoezicht notariaat

Het houden van toezicht op de integriteit van notarissen is een gecompliceerde taak. In het algemeen gesteld zijn er voor notarissen vele – veelal wettelijke – voorschriften die in acht moeten worden genomen bij de uitoefening van het notarisambt en de voorbereidende werkzaamheden die bij het ambt horen. Daarnaast kan gesteld worden dat het werk van de notaris op onderdelen ingewikkeld en hoogwaardig juridisch van karakter is. Ook het verenigen van ambtelijke taken met een goed ondernemerschap vereist het vinden van een balans tussen verschillende belangen. Integriteit is ook niet een eenvoudig en eenduidig begrip. Het omvat niet alleen het gedrag conform bepaalde normen en regels maar vaak ook het nalaten van bepaalde gedragingen. De taakopdracht voor de commissie omvat niet het invullen van het integriteitstoezicht, maar de commissie acht het wel tot haar taak een aantal opmerkingen te maken over deze nieuwe taak in relatie tot het effectief functioneren van het BFT.

In de *eerste* plaats stelt de commissie vast dat het integriteitstoezicht een andere vorm van toezicht is dan de toezichttaken die het BFT tot nu toe heeft vervuld. Dat heeft als consequentie dat andere en nieuwe kennis en vaardigheden nodig zijn dan die welke thans noodzakelijk en aanwezig zijn bij het BFT. De commissie acht het dan ook van belang dat het BFT de komende periode veel aandacht besteedt aan het verkrijgen van de verdieping van kennis over het functioneren van het notariaat, waarbij anders dan thans de focus niet meer alleen ligt op de financieel-economische aspecten, maar op het functioneren van de notaris in de gehele breedte van zijn beroepsuitoefening. Daarbij is het niet alleen van belang dat kennis wordt verkregen van de notarieel-rechtelijke verplichtingen, maar ook van de beroepsdeontologie. Voor het BFT zal het van essentieel belang zijn om voldoende personeel met een zodanige kennis en ervaring op notarieel gebied te recruteren danwel op te leiden om deze taak adequaat te kunnen uitvoeren. Een evaluatie na enkele jaren van deze nieuwe taak lijkt de commissie dan ook aangewezen, met het oog op de beoordeling van de effectiviteit en de toereikendheid van het deels nieuwe instrumentarium. De commissie wijst er verder op dat aan het professionele oordeel van het BFT inzake het integriteitstoezicht zware eisen zullen worden gesteld door de beroepsgroep.

In de *tweede* plaats is de commissie van oordeel dat inbreng van specifieke notariële kennis uit de beroepsgroep onontbeerlijk is voor het praktisch kunnen vormgeven van een adequaat integriteitstoezicht. De commissie is daarbij van mening dat het BFT enige tijd nodig zal hebben om zich volledig te kunnen ontplooiën in de rol van integriteitstoezichthouder.

In de *derde* plaats is de commissie van mening dat het BFT en de KNB in het kader van het integriteitstoezicht nauw met elkaar zullen moeten samenwerken. Hierbij kan worden gedacht aan het verder ontwikkelen van een integriteitsstandaard voor het notariaat, maar ook aan een zodanige samenwerking dat de werkzaamheden in het kader van de kwaliteitsonderzoeken van de KNB een wezenlijke bijdrage kunnen vormen aan de integriteitsborging.

In de *vierde* plaats is het de commissie uit de gevoerde gesprekken opgevallen dat tussen het BFT en de KNB, maar evenzeer tussen het BFT en de NOVA, essentiële verschillen van inzicht bestaan over de wijze waarop in de uitvoeringspraktijk ten aanzien van het WWFT-toezicht gestalte moet worden gegeven aan samenwerking. Daarbij is vooral het al dan niet delen van informatie die uit kwaliteitsonderzoeken is verkregen ten behoeve van het wettelijk toezicht aan de orde. De commissie is van mening dat integriteitschendingen altijd moeten worden gemeld aan het BFT. Het is daarna aan het BFT om met gebruikmaking van de eigen bevoegdheden nader onderzoek in te stellen. Derhalve is de commissie van oordeel dat samenwerking tussen het BFT en alle betrokken beroepsorganisaties een noodzaak is voor een doelmatig toezicht op de integriteit.

Aanbeveling 30.

De commissie beveelt aan om na een periode van enkele jaren na de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet op het notarisambt deze te evalueren in verband met de nieuwe taak van het BFT.

Aanbeveling 31.

De commissie beveelt aan dat het BFT de komende periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wijzigingswet van de Wna aanzienlijk investeert in het verkrijgen van de benodigde kennis en expertise die nodig is voor het integriteitstoezicht op de notaris, wat ook consequenties heeft voor de financiering van het BFT.

Aanbeveling 32.

De commissie beveelt aan dat er convenanten worden gesloten tussen het BFT en onderscheidenlijk de KNB, de NOvA en de KBvG met het oog op de samenwerking tussen partijen bij integriteitschendingen. De commissie acht het in het bijzonder van belang dat indien de beroepsorganisaties kennis dragen van integriteitschendingen zij het BFT daarover informeren.

12. Aansprakelijkheid

Een toezichthouder⁸⁵ kan onder voorwaarden civielrechtelijk aansprakelijk zijn als deze – bijvoorbeeld bij het toezicht op de naleving van regels – te kort is geschoten en hierdoor schade is geleden. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan derden die een claim indienen wegens vermeend onvoldoende toezicht (‘toezichtsfalen’, een nalaten dus). Ook kan er van de kant van degenen die onder toezicht staan sprake zijn van claims jegens een overijverige of onzorgvuldige toezichthouder. Deze laatste categorie claims laat de commissie verder buiten beschouwing.⁸⁶

De commissie heeft geconstateerd dat er niet veel claims jegens het BFT zijn geweest gedurende de afgelopen jaren.⁸⁷ Ten aanzien van het zich al dan niet voordoen van aansprakelijkheidskwesties van het BFT jegens derden moet in dat verband nog bedacht worden dat de gelaedeerde doorgaans primair verhaal zal pogen te zoeken bij de directe veroorzaker, dat wil zeggen de beroepsbeoefenaar/degene op wie het toezicht wordt uitgeoefend. Slaagt een dergelijke claim dan kan het BFT ‘buiten schot’ blijven. Dat zal mede het geval kunnen zijn omdat de beroepsaansprakelijkheidsverzekering van de beroepsbeoefenaar veelal de schade dekt.

Hoewel, zoals gezegd, er geen sprake is geweest van een groot aantal claims tegen het BFT, is de commissie toch van mening dat aan dit onderwerp aandacht gegeven moet worden. Hiervoor zijn meerdere redenen aan te voeren.

Op de eerste plaats kan niet helemaal worden uitgesloten dat in de toekomst in het algemeen sprake zal zijn van een toenemend aantal claims wegens toezichtsfalen tegen toezichthouders en/of de overheid die deze aangewezen heeft. Ten aanzien van een toename van ‘claimgedrag’ als mogelijk algemene maatschappelijke ontwikkeling in de afgelopen decennia ontbreken cijfers en een overzicht van rechtszaken. Ook is – wellicht derhalve – de commissie geen recent empirisch onderzoek naar een eventuele toename van ‘claimgedrag’ in Nederland bekend.⁸⁸ Wel moet worden geconstateerd dat na een calamiteit al snel de kritische blik wordt gericht op – indien aanwezig – de aangewezen toezichthouder(s) en dat met enige regelmaat hiertegen

85 Welke term hier in de meest ruime zin gebezigd wordt, in afwijking van de strikte definitie van ‘toezichthouder’ in artikel 5:11 Awb, dat onder een toezichthouder (slechts) verstaat een (natuurlijk) persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Vergelijk in dit verband ook de uiteenzetting van H.F. van den Haak, WPNR 6778 (2008), bladzijden 936-938.

86 Waarmee niet gezegd is dat van dit soort claims geen sprake kan zijn c.q. dat deze laatste categorie de aandacht nimmer zou verdienen. Er zijn integendeel indicaties dat deze zich in de nabije toekomst zeer wel zouden kunnen voordoen, maar de commissie zijn thans geen concrete gevallen bekend. Gelet op de taakopdracht van de commissie is zij van mening dat hierbij geen sprake is van een zodanig aan de werkwijze of organisatie van het BFT verbonden verschijnsel dat het hier thans evaluatie behoeft.

87 De commissie is bekend met één geval (rechtbank Utrecht (16 november 2005, 182179/HA ZA 04-1 709), in hoger beroep gerechtshof Amsterdam (20 maart 2008, LJN: BD4316, zaaknr. 106.004.995/0)). In de procedure bij de rechtbank was het BFT aanvankelijk nog medegedaagde, in de procedure bij het hof was nog alleen de Staat gedaagde. Dit, omdat de aansprakelijkheidsstelling feiten betrof uit de periode van de (oude) Wet op het notarisambt van vóór 1 oktober 1999. In die periode bestond nog het Centraal Bureau van Bijstand, dat anders dan het latere BFT, geen rechtspersoonlijkheid bezat. De Staat had reeds in eerste instantie bij de rechtbank Utrecht aansprakelijkheid aanvaard indien de rechtbank tot het oordeel zou komen dat sprake was van onrechtmatig nalaten van het Centraal Bureau van Bijstand of de Kamer van Toezicht terzake het aan deze instanties opgedragen toezicht. Zowel de rechtbank als het gerechtshof heeft de claim afgewezen. De rechtbank oordeelde dat onvoldoende was aangetoond op welke punten het toezicht te kort was geschoten, het hof dat causaal verband ontbrak. Er is cassatieberoep ingesteld bij de Hoge Raad; van de zijde van de Staat is voorwaardelijk incidenteel cassatieberoep ingesteld.

88 Zie wel R.J.J. Eshuis, WODC, Den Haag, 2003, Claims bij de rechtbank, onderzoek inzake claimcultuur in Nederland d.m.v. civiele geschillen, uitgave in de reeks Onderzoek en Beleid, nr. 209.

claims zijn ingediend.⁸⁹ Meer ook dan in het verleden heeft toezicht een maatschappelijke functie, d.w.z. dat de werkzaamheden van de toezichthouders moeten bijdragen aan de realisering van de beoogde maatschappelijke effecten van de achterliggende regelgeving.⁹⁰

Op de *tweede* plaats is er sprake van nieuwe regelgeving inzake het toezicht door het BFT c.q. een veranderende positie van het BFT. Er vindt uitbreiding plaats van de toezichttaken van het BFT naar het integriteitstoezicht op notarissen en in de verdere toekomst – naar de visie van de commissie – wellicht ook voor de gerechtsdeurwaarders en advocaten. Meer of andersoortig toezicht kan wellicht ook meer risico voor aansprakelijkheid meebrengen.

Op de *derde* plaats kan het gedrag van de toezichthouder worden beïnvloed door het aansprakelijkheidsrisico. Een te laag risico kan onvoldoende prikkel inhouden tot inspanning en verhinderen dat leerprocessen optreden. Een te hoog risico kan echter leiden tot defensief gedrag en het verschuiven van inspanningen, bijvoorbeeld van de controle op de algemene financiële soliditeit van kantoren naar de strikte naleving van de regels omtrent de derdengeldrekeningen.⁹¹

Op grond van de hier vermelde redenen heeft de commissie zich toch de vraag gesteld of het huidige aansprakelijkheidsregime en al wat daarmee samenhangt wenselijk en voldoende evenwichtig is. Zijn de zojuist omschreven ontwikkelingen en feiten reden om een ander regime te bepleiten.

De meest vergaande maatregelen ter beperking van de (gevolgen van) aansprakelijkheid zijn het creëren van een wettelijke immuniteit voor de toezichthouder of een vrijwaring voor aansprakelijkheid ten laste van de Staat der Nederlanden zoals in ons omringende dan wel nabije landen en in Nederland (vgl. bijvoorbeeld de vrijwaring voor de AFM) voor bepaalde, veelal financiële toezichthouders wel is gedaan.⁹² De commissie is echter geen voorstander van een uitsluiting van aansprakelijkheid, omdat aansprakelijkheid een goede prikkel kan zijn voor de toezichthouder als lerende organisatie, waarmee zij zich aansluit bij de heersende leer.⁹³

De vraag is nog of deze doctrine onverkort op gaat ten aanzien van het BFT. Er is immers de subsidierelatie tussen het BFT en het ministerie van Justitie, die mee zal brengen, net zoals dat bij een vrijwaring speelt, dat eventuele (grote) tekorten van het BFT uiteindelijk toch grotendeels gedragen zullen worden door de Staat.⁹⁴ Niettemin zal het BFT deze situatie willen vermijden, bijvoorbeeld om eventuele reputatieschade, politieke kritiek en druk en wellicht zelfs 'korting' op het budget voor de reguliere taken, te vermijden.⁹⁵

89 Te noemen vallen de nasleep van de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, alsmede de Vie d'Or-zaak (zie ook de navolgende noot).

90 Aldus Eijlander en Van Gestel, Maatschappelijke veiligheid: verantwoordelijkheid en de reguleringsketen, NJB 2001, bladzijden 1661-1662. De juridische relevantie hiervan is onder meer dat bij acties uit onrechtmatige daad tegen de toezichthouder het obstakel van het relativiteitsvereiste alleen genomen kan worden wanneer duidelijk is dat een regeling (mede) ter bescherming van het publiek of de clientèle dient. Vergelijk ook de Hoge Raad te ener zijde (d.w.z. niet voldaan aan het relativiteitsvereiste) in het Duwbak Linda-arrest van 7 september 2004, NJ 2004, 67 en aan de andere kant (d.w.z. hieraan wel voldaan) in het Vie d'Or-arrest van 13 oktober 2006, NJ 2008, 527, rov. 4.2.2. Wat betreft het financieel toezicht op de notarissen en gerechtsdeurwaarders door het BFT is onder meer het te allen tijde volledig aanwezig zijn van de derdengelden en meer in het algemeen de bescherming hiervan met het oog op het vertrouwen in de beroepsgroepen een toezichtsobjectief.

91 Of, in de toekomst, mogelijk van het integriteitstoezicht op het notariaat naar het financieel toezicht.

92 Zoals bijvoorbeeld in Duitsland, Engeland en Frankrijk bij met name financiële toezichthouders. Als ratio hiervoor is wel aangevoerd de omvang die potentiële claims tegen deze toezichthouders zouden kunnen aannemen. Vergelijk I. Giesen, Toezicht en aansprakelijkheid, Kluwer: Deventer 2005, bladzijde 183.

93 Vergelijk C.C. van Dam, Aansprakelijkheid van toezichthouders, WODC: Den Haag 2006, bladzijde 167; I. Giesen, Toezicht en aansprakelijkheid, Kluwer: Deventer 2005, bladzijden 184-185; A.A. van Rossum, Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor overheidsstoezicht, Preadvies NJV, Deventer 2005, bladzijden 122-123, ziet wel enige ruimte voor inperking.

94 Dat is overigens bij de AFM en de DNB ook zo.

95 Vgl. I. Giesen, Toezicht en aansprakelijkheid, Kluwer: Deventer 2005, bladzijde 187.

Aanbeveling 33.

De commissie ziet geen redenen voor het wijzigen van de regels betreffende de civielrechtelijke aansprakelijkheid van het BFT voor de gevolgen van het uitvoeren van zijn toezichttaak.

13. Implementatie-overzicht van de aanbevelingen

In het navolgende overzicht treft u de aanbevelingen van de commissie aan met een aanduiding op welke wijze de implementatie zou kunnen plaatsvinden.

Aanbevelingen	(Wettelijke) regelingen	BFT	Samenwerkingsvormen en convenanten
Aanbeveling 1. De commissie beveelt aan het BFT als zelfstandige toezichtorganisatie te laten voortbestaan.			
Aanbeveling 2. Ten aanzien van het WWFT-toezicht op advocaten ziet de commissie een rol voor het BFT als tweedelijns toezichthouder, mits daartoe een heldere wettelijke regeling wordt gecreëerd waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor alle betrokkenen duidelijk bepaald zijn.	x		
Aanbeveling 3. De commissie adviseert het eerstelijnstoezicht WWFT op de advocaten op te dragen aan de NOvA dan wel aan een andere instantie met voldoende mogelijkheden en bevoegdheden, waarbij oordeelsvorming aan de hand van de cliëntendossiers mogelijk is.	x		
Aanbeveling 4. De commissie is van mening dat een heldere wettelijke regeling van de informatie-uitwisseling tussen de beroepsorganisaties en het BFT inzake de uitgevoerde toezichtwerkzaamheden noodzakelijk is en beveelt daartoe een wettelijke regeling aan.	x		
Aanbeveling 5. De commissie beveelt aan dat bij het toezicht wordt gedifferentieerd per beroepsgroep.		x	
Aanbeveling 6. De commissie beveelt aan de voortgangsrapportage van het BFT aan de kamers van toezicht te verbeteren door op een duidelijke wijze af te stemmen met de opdrachtgever, waarbij de opdrachtgever de kaders van het onderzoek bepaalt. Hierdoor kan voorkomen worden dat er door het BFT werkzaamheden worden verricht die niet noodzakelijk zijn voor het kunnen oordelen door de kamer.		x	
Aanbeveling 7. De commissie beveelt aan te onderzoeken of een nauwere samenwerking tussen het BFT en de AFM gerealiseerd kan worden. Voorts beveelt de commissie aan de mogelijkheid van structureel overleg met de FIOD-ECD te onderzoeken en deelname van het BFT aan het FEC.		x	x
Aanbeveling 8. De commissie beveelt aan een heldere afbakening te realiseren van de toekomstige taken en verantwoordelijkheden van het BFT en de wettelijke kwaliteitsonderzoeken door de beroepsorganisaties.	x	x	x

Aanbevelingen	(Wettelijke) regelingen	BFT	Samenwerkingsvormen en convenanten
Aanbeveling 9. Voorts wordt aanbevolen om convenanten te sluiten tussen het BFT en de beroepsorganisaties, waarin werkafspraken zijn vervat ten aanzien van het wettelijke toezicht en de kwaliteitsonderzoeken die onder verantwoordelijkheid van de beroepsorganisaties worden uitgevoerd.		x	x
Aanbeveling 10. De commissie beveelt aan door middel van wetgeving de informatiepositie van het BFT te versterken, zodat het mogelijk wordt om zoveel mogelijk informatie te verzamelen die de basis kan vormen voor een nauwkeurige risicoanalyse.	x		
Aanbeveling 11. De commissie is van oordeel dat het financiële toezicht door het BFT geconcentreerd moet blijven op notarissen en gerechtsdeurwaarders.			
Aanbeveling 12. De commissie beveelt de Minister van Justitie aan om het initiatief te nemen voor het organiseren van een strategisch overleg met alle betrokken ketenpartners.		x	x
Aanbeveling 13. De commissie beveelt aan om meer differentiatie en dynamiek in het toezicht aan te brengen door het hanteren van een breder georiënteerd risicoanalysemodel.		x	
Aanbeveling 14. De commissie beveelt aan een wettelijke meldingsplicht voor notarissen en gerechtsdeurwaarders in te voeren van nog nader te bepalen gebeurtenissen (ook wel aangeduid als incidentenmelding) met het oog op de actuele informatiepositie van het BFT.	x		
Aanbeveling 15. De commissie beveelt aan dat het BFT bij zijn toezichtwerkzaamheden meer gebruik maakt van de uitkomsten van de werkzaamheden van de huisaccountant van de notaris of gerechtsdeurwaarder.		x	
Aanbeveling 16. De commissie adviseert met het oog op het vergroten van de efficiency te bevorderen dat de discipline wordt vergroot bij de ondertoezichtstaanden ten aanzien van het digitaal aanleveren van gegevens door middel van standaard verslaggevingsstaten en jaarstukken.		x	x
Aanbeveling 17. De commissie acht het van belang dat het BFT snel kan reageren bij financiële problemen van de ondertoezichtstaanden. Daartoe is een frequentere aanlevering van bedrijfseconomische gegevens aan het BFT noodzakelijk. De commissie beveelt aan de regelgeving op dit punt te herzien.	x		
Aanbeveling 18. Het standpunt van de commissie is dat het WWFT-toezicht door het BFT beperkt zal moeten worden tot notarissen en advocaten. De commissie beveelt dan ook aan het WWFT-toezicht op de belastingadviseurs, accountants en overige administratieve dienstverleners op een andere wijze te regelen waarbij de huidige taken van het BFT worden belegd bij een of meer andere toezichthouders.	x		

Aanbevelingen	(Wettelijke) regelingen	BFT	Samenwerkingsvormen en convenanten
Aanbeveling 19. De commissie beveelt aan nader te onderzoeken op welke wijze een vorm van tweedelijns toezicht door het BFT mogelijk is op de kwaliteitsonderzoeken van de NOvA en de KNB in relatie met de naleving van de WWFT met het oog op de specifieke wettelijke bepalingen omtrent geheimhoudingsverplichtingen en de mogelijkheid tot het delen van informatie.	x		
Aanbeveling 20. De commissie beveelt aan dat de Commissies van deskundigen een onafhankelijke secretaris aanstellen, niet afkomstig van het BFT. Tevens acht de commissie het wenselijk dat er een wettelijke informatieplicht komt voor het BFT om de Commissies van deskundigen te informeren.	x		
Aanbeveling 21. De commissie adviseert de Minister van Justitie om het BFT op korte termijn – zoals toegezegd aan de Eerste en Tweede Kamer – onder het regiem van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen door wijziging van de Wet op het notarisambt.	x		
Aanbeveling 22. De commissie adviseert af te stappen van het huidige bestuursmodel. In plaats hiervan zou er een model moeten komen waarin de algemene en dagelijkse leiding geconcentreerd zijn bij één orgaan (directie), waarop toezicht wordt gehouden door een ander orgaan ('raad van toezicht' te noemen).	x		
Aanbeveling 23. De commissie adviseert in de wet op te nemen dat de nieuwe raad van toezicht wordt samengesteld uit: - een onafhankelijke jurist als voorzitter met daarbij tevens de aanbeveling in de wet op te nemen dat de Minister van Justitie de voorzitter benoemt na voorafgaande consultatie van de zittende leden; - één lid/afgevaardigde uit elke beroepsorganisatie voor zover de betreffende beroepsgroepen gecontroleerd worden; de minister benoemt deze respectieve leden gehoord de desbetreffende beroepsorganisatie; - twee leden met financiële deskundigheid.	x		
Aanbeveling 24. De commissie beveelt aan de bevoegdheid van de Minister van Justitie in artikel 110, eerste lid van de Wna te verruimen in de vorm van de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen een aanwijzing te geven aan het BFT.	x		
Aanbeveling 25. De commissie ziet geen aanleiding om een deel van de werkelijke preventieve en repressieve handhavingskosten van het BFT aan de ondertoezichtstaanden door te berekenen en is derhalve van mening dat de huidige bekostigingssystematiek van het BFT niet behoeft te worden gewijzigd.			
Aanbeveling 26. Het BFT dient over voldoende mensen en middelen te beschikken om zijn wettelijke taken op effectieve wijze te kunnen vervullen.	x	x	

Aanbevelingen	(Wettelijke) regelingen	BFT	Samenwerkingsvormen en convenanten
Aanbeveling 27. De commissie onderschrijft het standpunt dat rechtspersonen, waar beroepsbeoefenaren van bepaalde onder wettelijk tuchtrecht vallende disciplines werkzaam zijn, niet onder de werking van het tuchtrecht worden gebracht.			
Aanbeveling 28. De commissie beveelt aan te bezien of bestuursrechtelijk sanctioneren van besturen van (multidisciplinaire) samenwerkingsverbanden terzake van overtredingen van de WWFT mogelijk is.	x		
Aanbeveling 29. Er dient een wettelijke spoedvoorziening te komen welke mogelijkheden schept voor het BFT en de beroepsorganisaties KBvG en KNB om (nagenoeg) per direct maatregelen te doen nemen door de voorzitter van het betreffende tuchtcollege.	x		
Aanbeveling 30. De commissie beveelt aan om na een periode van enkele jaren na de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet op het notarisambt deze te evalueren in verband met de nieuwe taak van het BFT.	x		
Aanbeveling 31. De commissie beveelt aan dat het BFT de komende periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wijzigingswet van de Wna aanzienlijk investeert in het verkrijgen van de benodigde kennis en expertise die nodig is voor het integriteitstoezicht op de notaris, wat ook consequenties heeft voor de financiering van het BFT.		x	
Aanbeveling 32. De commissie beveelt aan dat er convenanten worden gesloten tussen het BFT en onderscheidenlijk de KNB, de NOVA en de KBvG met het oog op de samenwerking tussen partijen bij integriteitschendingen. De commissie acht het in het bijzonder van belang dat indien de beroepsorganisaties kennis dragen van integriteitschendingen zij het BFT daarover informeren.		x	x
Aanbeveling 33. De commissie ziet geen redenen voor het wijzigen van de regels betreffende de civielrechtelijke aansprakelijkheid van het BFT voor de gevolgen van het uitvoeren van zijn toezichttaak.			

Bijlage I:

Samenstelling van de Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht

Voorzitter

- prof. dr. J.G. Kuijl RA, hoogleraar Bedrijfseconomie, specialisatie forensische accountancy, Universiteit Leiden.

Leden

- prof. mr. I. Giesen, hoogleraar Privaatrecht, Molengraaff Instituut voor Privaatrecht, Universiteit Utrecht;
- drs. W. Hamming RA, oud-partner Ernst & Young Accountants te Den Haag;
- prof. mr. L.J.J. Rogier, hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam;
- mr. J.H.A. Tromp, oud-voorzitter KNB en oud-notaris te Vianen;
- mr. W. van Veen, president rechtbank Rotterdam, voorzitter van de commissie notariaat van de vergadering van rechtbankpresidenten;
- mr. J.M. Wisseborn, gerechtsdeurwaarder te Harderwijk en sinds 1 november 2008 voorzitter KBvG.

Secretariaat

- mevrouw M.Y.C. Bhoendie, beleidsondersteunend medewerker Directie Rechtsbestel;
- mr. V.A. Dalmijn, beleidsmedewerker Directie Rechtsbestel;
- mr. P. Dessé, senior beleidsadviseur Directie Rechtsbestel;
- mevrouw drs. I.H. Wamelink, beleidsmedewerker Directie Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving;
allen werkzaam bij het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie.

Bijlage II:

Instellingsbesluit 23 juni 2008

JU

Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht

23 juni 2008/Nr. 5544804/08
Directie Rechtsbestel

De Staatssecretaris van Justitie,
Overwegende dat artikel 113 van de Wet op het notarisambt voorschrijft dat de Minister van Justitie telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het functioneren van het Bureau Financieel Toezicht (BFT), en het laatste verslag bij brief d.d. 9 november 2004 aan de Tweede Kamer is gezonden;
Overwegende dat het takenpakket van het BFT de afgelopen jaren is uitgebreid met het toezicht in het kader van de Gerechtsdeurwaarderswet en de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties;
Overwegende dat de Gerechtsdeurwaarderswet thans partieel wordt geëvalueerd door de Commissie evaluatie Gerechtsdeurwaarderswet (Commissie Van der Winkel);
Overwegende dat de Commissie evaluatie Wet op het notarisambt (Commissie Hammerstein) aanbevelingen heeft gedaan voor de versterking van het toezicht en het scheiden van toezicht en tuchtrecht, en er voor de uitwerking van deze aanbevelingen thans een wetsvoorstel in voorbereiding is;
Overwegende dat het wenselijk is om thans de organisatorische vraagstukken met betrekking tot het BFT te evalueren en advies in te winnen met het oog op de positionering van het BFT;

Besluit:

Artikel 1

Er is een Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht, hierna te noemen Evaluatiecommissie.

Artikel 2

– de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het BFT te beoordelen;
– te adviseren hoe de effectiviteit van het instrumentarium van het BFT vergroot kan worden;
– te adviseren over de wijze waarop het BFT het meest efficiënt en effectief gepositioneerd kan worden, mede in het licht van de taakstelling die voortkomt uit het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV;
– voortbouwend op bovenstaande te adviseren over de wenselijkheid van een eventuele overgang van de huidige bestuursstructuur van het BFT (bestuur-directeur) naar een model directeur/bestuurder met Raad van Toezicht.

Artikel 3

De commissie zal in ieder geval de Nederlandse Orde van Advocaten, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders in de gelegenheid stellen om hun visie omtrent het toezicht op de betreffende beroepsgroep naar voren te brengen.

Artikel 4

De commissie is als volgt samengesteld:
a. lid, tevens voorzitter:
– prof. dr. J.G. Kuijl RA; hoogleraar bedrijfseconomie, specialisatie forensische accountancy, Universiteit Leiden;
b. als leden:
– drs. W. Hamming RA, voormalig onderzoeker Ernst & Young;
– mr. J.H.A. Tromp; oud voorzitter KNB en oud-notaris te Vianen;
– mr. W. van Veen, president rechtbank te Rotterdam, voorzitter kamer van toezicht, voorzitter van de Commissie

notariaat uit de vergadering van rechtbankpresidenten;
– mr. J.M. Wisseborn; oud bestuurslid KBvG en gerechtsdeurwaarder te Harderwijk;
– prof.mr. I. Giesen, hoogleraar Privaatrecht, Molengraaff Instituut voor Privaatrecht te Utrecht;
– prof.mr. L.J.J. Rogier, hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam.
c. in het secretariaat wordt voorzien door de Staatssecretaris.

Artikel 5

De Commissie zal vóór 1 december 2008 haar advies aan de Staatssecretaris van Justitie uitbrengen.

Artikel 6

De leden van de Commissie ontvangen vacatiegelden op basis van het Vacatiegeldenbesluit 1988 en de daarop voor het Ministerie van Justitie geldende bepalingen, waarbij de Commissie als 'zwaar' in de zin van het Vacatiegeldenbesluit 1988 wordt aangemerkt. Daarnaast hebben zij recht op vergoeding wegens reis- en verblijfkosten overeenkomstig het Reisbesluit binnenland.

Artikel 7

Het Instellingsbesluit van 4 maart 2008, houdende Instelling van de Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht (Staatscourant 25 maart 2008, nr. 58) wordt ingetrokken.

Dit besluit wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Den Haag, 23 juni 2008.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak.

Bijlage III:

Lijst van gevoerde gesprekken

17 april 2008

Kamer van toezicht (rechtbank Amsterdam)
mr. J.A.J. Peeters, vice-voorzitter

15 mei 2008

Directie Bureau Financieel Toezicht
G.P. Vermeulen RA (directeur)
F.J. Winkel RA (directeur)

Bestuur Bureau Financieel Toezicht
mr. L.R. van der Weij (voorzitter)
drs. H.G.M. Coolen (lid bestuur)

Kamer van Toezicht (rechtbank Assen)
mr. J.S. van der Kolk (voorzitter)

11 juni 2008

Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders
F.J.M. van der Meer (toenmalig voorzitter)
mevrouw mr. K.M. Weisfelt (directeur Bureau)
F. Engelage (lid bestuur)

2 juli 2008

Ministerie van Financiën, Directie Financiële Markten
drs. C.H. van Andel (hoofd afdeling Integriteit)
drs. E.Y.C. Ligthart (plv. hoofd afdeling Integriteit)

8 juli 2008

Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
mevrouw mr. E.I. Kortlang (voorzitter)
mr. H.P. Kuijpers (directeur)
mevrouw mr. E.E. Minkjan (hoofd Praktijkuitoefening)

Nederlandse Orde van Advocaten
mr. H.D. Cotterell (Algemene Raad)
drs. N. Hupkes MSc (beleidsadviseur)

29 september 2008

FIOD-ECD
mr. J.M.H.M. Hermans (voorzitter)

9 oktober 2008

Kamer van toezicht (rechtbank Den Haag)
mr. H.F.M. Hofhuis (oud-voorzitter)

Kamer voor gerechtsdeurwaarders
F.C.H. Krieger (secretaris)

Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants
G. Smit RA (algemeen directeur)
J. Scheffe RA RO CIA (vaktechnisch medewerker)

7 november 2008

Directie Bureau Financieel Toezicht
G.P. Vermeulen RA (directeur)
F.J. Winkel RA (directeur)

8 januari 2009

Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
mr. H.P. Kuijpers (directeur)

17 maart 2009

Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
mevrouw mr. E.I. Kortlang (voorzitter)
mr. H.P. Kuijpers (directeur)

6 april 2009

Directie Bureau Financieel Toezicht
G.P. Vermeulen RA (directeur)
F.J. Winkel RA (directeur)

Bestuur Bureau Financieel Toezicht
mr. L.R. van der Weij (voorzitter)
drs. H.G.M. Coolen (lid bestuur)
mr. P. Kole (lid bestuur)

Bijlage IV:

Rapport Arena Consulting en Pro Facto: Systeem in zaken

Een evaluatie van de effectiviteit en de doelmatigheid van het Bureau Financieel Toezicht



WODC

Systeem in zaken

Een evaluatie van de effectiviteit en de doelmatigheid van het Bureau Financieel Toezicht.

Colofon

Ons kenmerk	ACG0860
Datum	25 mei 2009
Auteurs	John Smits, Niko Struiksma, Marc van den Heuvel www.arenaconsulting.nl ; www.pro-facto.nl
Vertaling	Universitaire Vertaal- en Correctiedienst (UVC) Talencentrum RUG
Versie	2.57
Status	definitief

Samenvatting

Inleiding

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) is enerzijds verantwoordelijk voor het financieel toezicht (op zo'n 1450 notarissen, 2000 kandidaat-notarissen, 380 gerechtsdeurwaarders en 410 kandidaat-gerechtsdeurwaarders) en anderzijds voor het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) door notarissen, advocaten, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren. In totaal houdt het BFT in het kader van de WWFT toezicht op ruim 30.000 kantoren met 50.000-60.000 professionals. Het toezicht wordt uitgevoerd door twee aparte sectoren binnen het BFT die organisatorisch gescheiden zijn in een sector Financieel Toezicht en een sector WWFT.

In opdracht van het WODC heeft Arena Consulting in samenwerking met Pro Facto onderzoek verricht naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht door het BFT.

Globale onderzoeksoptzet

Het onderzoek is uitgevoerd als een *bestuurskundige evaluatie van de toezichtstrategie* van het BFT. Centraal staat de effectiviteit en doelmatigheid van de *stuuringsfilosofie* rond het financieel toezicht en WWFT-toezicht. Voor de beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van het BFT hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van een vooraf opgesteld analysemodel. Centraal hierin staat een zogenaamde effectiviteitstrap, waarin verschillende niveaus van doelbereiking worden onderscheiden en een contingentietheoretisch verklaringsmodel voor effectiviteit.

De onderzoekswerkzaamheden en rapportage hebben plaatsgevonden in de maanden december 2008 tot en met april 2009. Daarbij is onder meer gebruik gemaakt van rapporten, plannen, verslagen en correspondentie met betrekking tot de taakuitvoering en ontwikkeling van het BFT en van cijfermatige informatie over planning en uitvoering van de werkzaamheden door het BFT. In bijlage 1 is een volledig bronnenoverzicht gegeven. Deze bronnen zijn primair gebruikt voor een reconstructie van de aannames van het BFT over de eigen organisatie en werkwijze en de feitelijke invulling daarvan. Op basis van kwantitatieve gegevens van het BFT is een beperkte (beschrijvende) statistische analyse uitgevoerd. Een voorgenomen kwantitatieve toetsing van de effectiviteit van het BFT was op basis van deze gegevens niet mogelijk. Er zijn zeventien gesprekken gevoerd met directie, staf, een representatief deel van de medewerkers van het BFT en enkele ambtenaren van de betrokken departementen (Justitie en Financiën). Daarnaast is – met instemming van de geïnterviewden – gebruik gemaakt van enkele verslagen van de door de evaluatiecommissie gevoerde gesprekken.

Bevindingen financieel toezicht

In de toezichtstrategie van de sector Financieel Toezicht worden drie toezichtniveaus onderscheiden: *regulier toezicht* (elke ondertoezichtgestelde wordt elke vijf jaar aan een onderzoek onderworpen), *oplettend toezicht* (waarbij deze frequentie wordt verhoogd; in de praktijk ligt de focus op recent benoemde notarissen) en *verscherpt toezicht* (waarbij minimaal een maal per jaar een onderzoek ter plaatse wordt uitgevoerd en waarbij aparte afspraken worden gemaakt over de frequentie van rapporteren). Er wordt jaarlijks een risicoanalyse uitgevoerd op basis van de financiële kerngegevens van *alle* ondertoezichtgestelden.

De sector Financieel Toezicht heeft goed inzicht in (ontwikkelingen in) risico's en normschendingen bij de groep ondertoezichtgestelden als geheel. In principe is het BFT daarmee ook in staat om de juiste prioriteiten in het toezicht te stellen. Er is een aanzienlijke pakkans voor een malverserende ondertoezichtgestelde. In grote lijnen is het BFT ook in staat om normschendingen bij te sturen. Uitzondering daarop zijn de situaties waar formeel repressief optreden nodig is. Op dit punt ontbeert het BFT het noodzakelijke sanctie-instrumentarium en is sanctionering via het tuchtrecht niet altijd aan de maat. Of het BFT er in voldoende mate in slaagt recidive te voorkomen, kon niet worden vastgesteld wegens het ontbreken van de benodigde informatie. Het financiële toezicht heeft ook een algemene preventieve werking. Een indicatie daarvoor is dat er zeer zelden echt misbruik wordt gemaakt van kwaliteitsrekeningen. De belangrijkste basis daarvoor is het relatief frequente contact tussen BFT en de beroepsbeoefenaren en de daarmee samenhangende informatiepositie.

Op twee punten worden vraagtekens gezet bij de doelmatigheid van het financieel toezicht. In de eerste plaats het aantal onderzoeken. Jaarlijks worden circa 250 kantoren (waarvan 85% notarissen, 15% gerechtsdeurwaarders) onderzocht. Het aantal rapportages dat aanleiding geeft tot een klacht is minder dan 10% hiervan. De meerwaarde van het periodiek doorlichten van beroepsbeoefenaren met een blijvende reputatie van goed gedrag is niet aangetoond.

Daarmee hangt in de tweede plaats ook de vraag samen of de toezichtstrategie wel voldoende tred heeft gehouden met de ontwikkelingen rond (vooral) het notariaat. Daarbij gaat het met name om a) meer marktwerking en b) de introductie van kwaliteitsrekeningen. Dit vraagt om een herijking van de traditionele 'bedrijfseconomische zorg en aandacht' van het BFT richting notariaat. Meer marktwerking vraagt om een toezichthouder die zich ook meer als toezichthouder (op afstand) en minder als adviseur gedraagt.

Wat betreft het financieel toezicht kan het BFT binnen de gegeven condities effectief zijn in de taakuitvoering. De effectiviteit kan mogelijk worden verbeterd door verruiming van de

bevoegdheden van BFT (sanctioneren buiten het tuchtrecht) en een grotere differentiatie in de frequentie en diepgang van onderzoek. Het betreft hier een verdere optimalisatie van de effectiviteit die momenteel in de basis op orde is.

Bevindingen WWFT-toezicht

Het WWFT-toezicht bevindt zich – nog steeds – in een pioniersfase. De toezichtstrategie is in principe geënt op een driesporenaanpak van a) sensibilisering van de beroepsgroepen, b) bevorderen zelfregulering en c) toezicht. Het toezicht heeft het karakter van een case-by-case-benadering waarbij in de praktijk het accent ligt op het uitvoeren van onderzoeken bij het notariaat. Het feitelijke toezicht op de ondertoezichtgestelden beperkt zich door het grote aantal ondertoezichtgestelden in relatie tot de beschikbare toezichtscapaciteit tot een fractie (minder dan 0,5%) van de gehele populatie. De focus ligt op notarissen waar naar het oordeel van het BFT de normschendingen hoog zijn en/of het uitstralingseffect het grootst zal zijn.

De sector heeft een beperkt structureel zicht op risico's en gedrag van de groep ondertoezichtgestelden als geheel. Omdat het WWFT-toezicht zich concentreert op het notariaat, geldt dit in mindere mate voor deze beroepsgroep. Op basis van de wel beschikbare informatie is het BFT redelijk tot goed in staat om ondertoezichtgestelden te selecteren voor een bijzonder (risicogericht) onderzoek. Voor de ondertoezichtgestelden van de andere beroepsgroepen beschikt het BFT in essentie alleen over een globale en kwalitatieve risicoanalyse. Het is niet mogelijk om op basis van gestructureerde informatie een risicoinschatting op het niveau van specifieke kantoren of beroepsbeoefenaren te maken.

Op de vraag of het BFT in staat is om normschendingen bij te sturen kan slechts een gedeeltelijk antwoord worden gegeven. Het BFT slaagt er in elk geval in ondertoezichtgestelden via onderzoek aan te sporen tot het doen van aanvullende meldingen van ongebruikelijke transacties. Het BFT heeft met haar voorlichtings- en adviesactiviteiten een positieve bijdrage geleverd aan het verbeteren van het naleefgedrag als geheel, met name waar het gaat om het melden van ongebruikelijke transacties door notarissen. Het is niet aannemelijk dat de toezichtstrategie van het BFT een preventieve werking heeft op het gedrag van de totale groep ondertoezichtgestelden.

Wat betreft het WWFT-toezicht is een aantal knelpunten te signaleren. De eerste is de algemene informatiepositie, zowel als het gaat om het hebben van inzicht in de beroepsgroepen als geheel, als om het doen van onderzoek. Een tweede knelpunt is de onbalans tussen het aantal ondertoezichtgestelden (50.000-60.000 beroepsbeoefenaren) en de capaciteit bij het BFT. Binnen de gegeven situatie (zeer grote groep, divers, deels ontoegankelijk etc.) wordt gekozen voor prioriteit bij de notarissen met het hoogste risico. Alhoewel een dergelijke prioriteitstelling zeker verdedigbaar is, doen zich toch twee

belangrijke vraagpunten voor. De eerste is de inzet per onderzoek. De vraag is of het BFT met zijn huidige aanpak niet verder gaat dan de strikte opdracht vanuit de WWFT. Met de actieve en intensieve ondersteuning van de kamers van toezicht, dreigt het BFT in haar eigen mes te vallen: naarmate het toezicht in de onderzoeken succesvoller is, wordt meer beslag gelegd op de BFT-capaciteit voor assistentie en nemen de mogelijkheden voor het uitvoeren van de primaire toezichttaken af. We stellen ook een principieel vraagteken bij de actieve betrokkenheid bij een repressief traject (tuchtproces) door degene die het feitelijke toezicht uitoefent. De grens tussen toezicht en opsporing vervaagt. Een laatste knelpunt is de beperkte sanctiebevoegdheid van de toezichthouder.

Wat betreft het WWFT-toezicht kan het BFT binnen de gegeven condities niet effectief zijn in de taakuitvoering. De kosten (inzet) en baten van het WWFT-toezicht staan op systeemniveau niet in verhouding en bieden geen richtinggevend perspectief. Naast de eerder genoemde aandachtspunten bij het BFT zelf, liggen oorzaken vooral ook bij de wetgeving (zoals bevoegdheden met betrekking tot informatie en sanctionering), de specifieke kenmerken van de groepen ondertoezichtgestelden (veel, pluriform, gesloten), het informatiearrangement in de toezicht- en handhavingsketen rond witwassen (beschikbaarheid en beschikbaar stellen van restinformatie, koppeling van gegevens etc.), de organisatorische condities bij een aantal in deze keten betrokken partijen (zoals capaciteit bij kamer van toezicht) en het ontbreken van een helder kader dat richting geeft aan de ontwikkeling van een meer systematisch toezicht.

Nadere beschouwing

Naast de concrete bevindingen over het toezicht door het BFT, roept het onderzoek een aantal meer fundamentele vragen op over het toezichtstelsel waarbinnen het BFT opereert.

De eerste vraag gaat over de *grenzen* van toezicht op maatschappelijke en economische activiteiten: waarop moet, wil of kun je toezien? De worsteling bij het WWFT-toezicht is niet uniek – ook andere toezichtdomeinen hebben hiermee van doen - en blijft bestaan zonder herbezinning op de vraag of de overheid wel actief toezicht moet houden op alle individuele leden van een populatie. Vanuit een praktisch oogpunt – dit zou zeer veel capaciteit kosten - is dit niet *mogelijk* bij het WWFT-toezicht. Vanuit een oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid is het ook niet *nodig*.

De tweede fundamentele vraag is wat dan de beleidsmatige focus van het toezicht moet zijn. Vanuit een oogpunt van effectiviteit moet een (toezicht)strategie congruent zijn met deze gedragsmotieven. In naleefgedrag kunnen vier basistypen worden onderscheiden: a) welwillend gedrag, b) 'moet kunnen'-gedrag, c) calculerend gedrag en d) crimineel gedrag. Congruentie betekent dat er een heldere ordening moet zijn in de focus en rolverdeling van zelfregulering (via beroepsgroepen), een onafhankelijk toezicht op afstand én opsporing en vervolging aansluiten bij deze gedragsprofielen.

De derde fundamentele vraag is dan wat voor een *soort toezichthouder* het BFT binnen zo'n ordening moet zijn. Daarbij zijn er in de basis de volgende alternatieven, die elkaar deels uitsluiten:

1. *Eerstelijns toezichthouder* met autonoom programma en sanctiebevoegdheden.
2. *Auditor of toezichtassistent* die in opdracht van kamers van toezicht/tuchtrechter onderzoeken uitvoert en het OM als expert assisteert.
3. *Tweedelijns toezichthouder* die erop toeziet dat het systeem van zelfregulering via audits, toezicht en tuchtrecht adequaat functioneert.
4. *Systeemmonitor* die waarborgt dat er op systeemniveau inzicht is in de risico's en gedragingen die verband houden met de vrije beroepen.

Een vierde en laatste fundamentele vraag is of een *verdergaande integratie van het toezicht op financiële risico's en integriteit* wenselijk is. De verschillen in materieel object van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht zijn vanuit een bestuurskundige optiek eerder gradueel dan principieel. Desondanks hebben de ondertoezichtgestelden met de verschillende profielen van dezelfde toezichthouder te maken. Dit komt vooral doordat de toezichtstrategieën zich in een verschillend ontwikkelingsstadium bevinden. Daarnaast is de rolverdeling in het toezicht tussen het BFT, de AFM en DNB vooral een historisch gegroeide situatie. Naast het risico op verschillen in uitvoering van dezelfde wettelijke taken is de scheidslijn tussen beroepsgroepen tot op zekere hoogte arbitrair en niet altijd helder te benoemen.

Meer systeem in zaken

Resumerend is de conclusie dat meer *systeem in zaken* nodig is, dat wil zeggen een verschuiving in toezichtstrategie van zaakeffectiviteit naar beleidseffectiviteit. Vooral bij het WWFT-toezicht, maar ook bij het financieel toezicht. Niet alleen met het oog op de huidige praktijk maar vooral met het oog op het langere termijn perspectief. Dit is niet alleen of specifiek een aandachtspunt voor het BFT. Het is een aandachtspunt voor de rol en positie van de toezichthoudende overheid in het maatschappelijk verkeer in het algemeen, zowel met het oog op de legitimatie, het resultaat als op de organiseerbaarheid.

Summary

Introduction

The Financial Supervision Office (BFT = *Bureau Financieel Toezicht*) is responsible for the financial supervision of about 1450 civil law notaries, 2000 junior civil law notaries, 380 court bailiffs and 410 junior court bailiffs, and also for monitoring compliance on the part of civil law notaries, lawyers, tax consultants and administration offices with the Money Laundering and Terrorist Financing (Prevention) Act (WWFT = *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme*). In the framework of the WWFT the BFT monitors over 30,000 offices with 50,000-60,000 professionals. Supervision is carried out by two separate divisions within the BFT: a Financial Supervision division and a WWFT division.

At the request of the Research and Documentation Centre, Arena Consulting and Pro Facto conducted a joint investigation into the effectiveness and efficiency of the supervision carried out by the BFT.

Overall research plan

This study was conducted as an *administrative evaluation* of the BFT's supervision strategy. It focused on the effectiveness and efficiency of the *management philosophy* associated with financial supervision and monitoring compliance with the WWFT. To assess the effectiveness and efficiency of the BFT the researchers used an analysis model which had been prepared in advance. The most important features of this model are an effectiveness scale which distinguishes several levels of target achievement, and an explanatory model for effectiveness based on contingency theory.

The research work was done and the reports written between December 2008 and April 2009. The sources examined included reports, plans and correspondence concerning the development of the BFT and the execution of its tasks, and also figures relating to planning and work carried by the BFT. Appendix 1 contains a full list of the sources. These sources were primarily used to reconstruct the BFT's assumptions about its own organizational structure and working procedures and their operation in practice. A limited descriptive statistical analysis was conducted on the basis of quantitative data provided by the BFT. While we had intended to make a quantitative assessment of the BFT's effectiveness, it proved impossible to do so on the basis of these data. Seventeen interviews were conducted with the management and senior staff of the BFT and a representative cross-section of other employees, and with a number of civil servants employed by the ministries involved (Justice and Finance). We also used reports of some of the interviews conducted by the evaluation committee (with the consent of those interviewed).

Findings regarding financial supervision

The Financial Supervision division distinguishes three levels of supervision: *standard supervision* (every individual subject to supervision is investigated once every five years), *observant supervision* (the frequency is raised; in practice, this is applied mainly to recently appointed civil law notaries) and *heightened supervision* (an investigation is carried out on the premises of the party in question at least once a year and special arrangements are made concerning the frequency of reports). A risk analysis is made annually on the basis of the key financial data of *all* individuals subject to supervision.

The Financial Supervision division has a sound understanding of trends relating to risks and violations of standards among the individuals subject to supervision as a whole population, so that in principle the BFT is able to set the right priorities regarding supervision. An individual subject to supervision who is guilty of malversation has a considerable chance of being caught. By and large BFT is able to rectify violations of standards. The exception is situations which require formal repressive action. In these situations the BFT lacks the range of sanctions it needs and penalization through disciplinary law is not always appropriate. We were unable to establish whether the BFT is sufficiently successful in preventing recidivism, because the information required was unavailable. Financial supervision also has a broader preventive effect. One indication of this is that serious abuse of clients' accounts is very rare. The main basis for this is the relatively frequent contact between the BFT and the professional practitioners, and the resulting availability of information.

As regards the efficiency of the BFT's financial supervision there are two points which are questionable. The first is the number of investigations. Annually about 250 offices (of which 85% are civil law notaries and 15% court bailiffs) are investigated. The number of reports leading to complaints is less than 10%. The added value of regular investigation of professional practitioners with solid records of good conduct has not been demonstrated.

Secondly, it is debatable whether the Office's supervision strategy has kept pace sufficiently with developments in the notarial profession, in particular with two significant trends: a) greater free market operation and b) the introduction of clients' accounts. These developments call for a recalibration of the 'economic care and attention' traditionally offered to the notarial profession by the BFT. Greater free market operation requires a regulatory body which plays a supervisory role – at a distance – rather than an advisory role.

Within the given circumstances, the BFT is able to perform its task of financial supervision effectively. However, the BFT could work even more effectively if it had a wider range of powers – sanctions outside disciplinary law – and greater differentiation in the frequency

and depth of its investigations. This would lead to further optimization of a system which is at present fundamentally effective.

Findings regarding supervision of compliance with the WWFT

Supervision of compliance with the WWFT is still at the pioneering stage. In principle the supervision strategy is based on three approaches: a) raising awareness among the professional groups, b) promoting self-regulation and c) supervision. Supervision is carried out on a case-by-case basis and in practice the emphasis is on investigations in the notarial profession. Because of the large number of parties subject to supervision in proportion to the available supervisory capacity, actual monitoring is limited to a fraction (less than 0.5%) of the whole population. The focus is on civil law notary offices where the BFT thinks the number of violations of standards may be high or that the impact of these violations will be the greatest.

This division has a limited systematic overview of the risks and conduct of the groups subject to supervision as a whole. Because supervision of compliance with the WWFT concentrates on civil law notaries, this applies to a lesser degree to this professional group. On the basis of the available information, it seems the BFT's ability to select offices for special investigation – in connection with high risk – is reasonable to high. For the other professional groups subject to supervision, essentially the BFT has only a rough qualitative risk analysis. It is impossible to make a risk assessment at the level of specific offices or professional practitioners on the basis of systematic information.

Only a partial answer can be given to the question whether the BFT is capable of rectifying violations of standards. With its investigations, the Office at least succeeds in stimulating the parties subject to supervision to report any unusual transactions. By providing information and advice, the BFT has made a positive contribution to the improvement of compliance in general, particularly in regard to civil law notaries reporting unusual transactions. It does not seem likely that the BFT's supervision strategy has a preventive impact on the conduct of the entire group subject to supervision.

A few problems were observed with respect to WWFT supervision. The first has to do with the availability of information, in relation to both understanding of the professional groups as a whole and to carrying out investigations. A second problem is the imbalance between the number of parties subject to supervision (50,000-60,000 professional practitioners) and capacity at the BFT. Within the given situation (a very large group, which is diverse and partly inaccessible) the Office gives priority to civil law notaries with the highest risk. Although this prioritization is certainly defensible, two important points are debatable. The first is the scope of each investigation. It seems possible that with its current approach the BFT is going further than its strict remit as set out in the WWFT. With the active and intensive support of the Disciplinary Boards, the BFT is in danger of falling on its own

sword: the more successful it proves to be in its investigations, the more pressure will be put on the BFT's capacity for assistance and the more difficult it will become for the Office to carry out its primary supervisory tasks. A fundamental question is involved here: should a body in charge of supervision be actively involved in repressive action (disciplinary proceedings)? The borderline between supervision and detection becomes blurred. A final problem is the limited range of sanctions available to the regulatory body.

As far as monitoring compliance with the WWFT is concerned, the BFT cannot perform its task effectively in the given circumstances. At the system level, the costs and benefits of the WWFT supervision are disproportionate and do not offer any perspective for the future. Apart from the points for consideration mentioned with respect to the BFT itself, the causes lie mainly in the legislation (powers relating to information and sanctions), the specific properties of the groups subject to supervision (numerous, diversified and closed), the information set-up in the supervision and enforcement chain associated with money laundering (availability of residual information, data linking etc.), organizational factors affecting some parties in this chain (such as capacity of the Disciplinary Board) and the lack of a clear frame of reference to develop more systematic supervision.

Closer analysis

In addition to its concrete findings on the BFT's supervision, this study also raises a number of more fundamental questions about the supervisory system within which the BFT operates.

The first question regards the *boundaries* of supervision of social and economic activities: what can and should we supervise, what do we want to supervise? The difficulties involved in monitoring compliance with the WWFT are not unique – other supervisory domains are confronted with the same problems – and will continue to exist without reconsideration of whether or not the government should actively monitor all individual members of a population. From a practical perspective, in the case of monitoring compliance with the WWFT this is *impossible*; it would require too much capacity. However, in terms of effectiveness and efficiency it is also *unnecessary*.

The second fundamental question is what the policy focus of supervision should actually be. In terms of effectiveness a supervision strategy should be consistent with the behaviour patterns of the groups involved. Four basic types of compliance behaviour can be distinguished: a) willingness to comply, b) 'let's try it on' behaviour, c) calculating behaviour and d) criminal behaviour. Consistency means that there should be a clear structure accommodating the focus and role distribution of self-regulation (through professional groups), independent supervision at a distance, and detection and prosecution which correspond to these behavioural profiles.

The third fundamental question is what *kind of regulatory body* the BFT should be within this structure. Basically one of the following alternatives, which are to some extent mutually exclusive, could be chosen:

5. *Primary regulatory body* with an autonomous programme and the power to impose sanctions
6. *Auditor or regulatory assistant* which conducts investigations at the request of Disciplinary Boards or the Disciplinary Court and assists the Public Prosecution Office as an expert.
7. *Secondary regulatory body* which ensures that the system of self-regulation through audits, monitoring and disciplinary action operates adequately.
8. *A system monitor* which ensures that at the system level there is understanding of the risks and behaviours associated with independent professional groups.

A fourth and last fundamental question is whether *further integration of supervision of financial risks and integrity* is desirable. From an administrative point of view the differences between financial supervision and monitoring compliance with the WWFT are of degree rather than essential. Nevertheless, the parties subject to supervision have to deal with the different profiles of the same regulatory body. The main reason for this is that the supervisory strategies are at different stages of development. Moreover, the role distribution of supervision between the BFT, the AFM (Netherlands Authority for the Financial Markets) and DNB (De Nederlandsche Bank N.V.) is mainly a result of historical factors. Apart from the risk of different executions of the same statutory tasks, another problem is that the dividing line between professional groups is to a certain extent arbitrary and is by no means always clear.

From case-effectiveness to policy-effectiveness

To recapitulate, our conclusion is that what is needed is a change in supervision strategy *from case-effectiveness to policy-effectiveness*, particularly in relation to WWFT compliance, but also regarding financial supervision, not only in view of the current situation, but specifically with an eye to the longer term. This is not only or specifically a point which the BTF needs to consider; it is relevant to the role and position of government regulatory bodies in society in general, with respect to their legitimacy, the results of their work and their organizability.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond.....	5
1.2	Vraagstelling.....	5
1.3	Globale aanpak	6
1.4	Leeswijzer	7
2	BFT in beeld	9
2.1	Inleiding.....	9
2.2	Formele taakstelling.....	9
2.3	Jaarlijkse opdracht.....	10
2.4	Ondertoezichtgestelden	11
2.5	Organisatie	11
2.6	Evaluatie 2004	13
3	Analytisch kader en onderzoeksaanpak	15
3.1	Inleiding.....	15
3.2	Reconstructie en beoordeling beleids- en bedrijfstheorie.....	15
3.3	Beoordelingskader effectiviteit	17
3.4	Beoordelingskader doelmatigheid	21
3.5	Onderzoeksaanpak	22
4	Reconstructie beleidstheorie financieel toezicht	25
4.1	Inleiding.....	25
4.2	Context.....	25
4.3	Algemene beleidstheorie van het BFT.....	28
4.4	Operationele vertaling beleidstheorie	30
4.5	Beoordeling beleidstheorie.....	33
4.6	Samenvattend beeld	34

5	Reconstructie beleidstheorie WWFT-toezicht.....	35
5.1	Inleiding.....	35
5.2	Context.....	35
5.3	Beleidstheorie: taakopvatting BFT	39
5.4	Operationele vertaling beleidstheorie	41
5.5	Beoordeling beleidstheorie.....	43
5.6	Samenvattend beeld	45
6	Effectiviteit	47
6.1	Inleiding.....	47
6.2	Sector Financieel Toezicht	47
6.3	Sector WWFT-toezicht.....	54
6.4	Samenvattend beeld	63
7	Doelmatigheid.....	65
7.1	Inleiding.....	65
7.2	Algemeen	65
7.3	Sector Financieel Toezicht	67
7.4	Sector WWFT-toezicht.....	72
7.5	Samenvattend beeld	77
8	Beantwoording onderzoeksvragen.....	79
8.1	Inleiding.....	79
8.2	Hoe zijn doelstellingen en beleidstheorie geformuleerd?	79
8.3	Hoe verloopt de uitvoering in de praktijk?.....	80
8.4	Vindt de uitvoering planconform plaats?	81
8.5	Draagt de uitvoering bij aan een beter naleefgedrag?	82
8.6	Welke knelpunten zijn er?.....	84
8.7	Zijn er neveneffecten van de uitvoering?	86
8.8	Kan het BFT onder de huidige condities effectief zijn?	86
8.9	Is de uitvoering doelmatig?.....	87

9	Conclusies	89
9.1	Algemeen beeld	89
9.2	Financieel toezicht kan doelmatiger binnen huidige systeem	90
9.3	WWFT-toezicht vraagt om integrale herijking	92
9.4	Slotbeschouwing	94

Bijlagen

Bijlage 1: geraadpleegde bronnen

Bijlage 2: geïnterviewde personen

Bijlage 3: topiclijst interviews

Bijlage 4: leden begeleidingscommissie

Bijlage 5: expertgroep

Bijlage 6: onderzoeksteam

Bijlage 7: lijst met afkortingen

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) is verantwoordelijk voor het financieel toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders en voor het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) bij notarissen, advocaten, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren¹. Het toezicht wordt uitgevoerd door twee aparte sectoren binnen het BFT die organisatorisch gescheiden zijn. Daarnaast heeft het BFT een secretariaatfunctie voor de commissies van deskundigen.

Het BFT dient volgens artikel 113 van de Wet op het notarisambt (Wna) periodiek aan een evaluatie op effectiviteit en doelmatigheid van zijn functioneren te worden onderworpen. Voor de in 2008/2009 uit te voeren evaluatie is de evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht ingesteld (Staatscourant 2 juli 2008), onder voorzitterschap van prof. dr. J.G. Kuijl RA. De commissie doet zelf onderzoek en maakt daarnaast gebruik van een aantal andere uitgevoerde en lopende onderzoeken. De voorliggende rapportage doet verslag van een van deze onderzoeken en is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie. Het onderzoek is uitgevoerd door Arena Consulting en Pro Facto.

1.2 Vraagstelling

De opdracht van het WODC is antwoord te geven op de volgende centrale vraag:

Wat zijn de doeltreffendheid² en de doelmatigheid van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht dat door het BFT worden uitgevoerd?

Deze centrale vraag is door het WODC uitgesplitst in acht deelvragen:

1. Welke doelstellingen heeft het BFT geformuleerd voor het uitvoeren van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht? Zijn voor het bereiken hiervan meetbare werkdoelen geformuleerd?
2. Hoe voert het BFT het financieel toezicht en het WWFT-toezicht in de praktijk uit?
3. In hoeverre voert het BFT de beide vormen van toezicht uit volgens de vastgelegde plannen?

¹ De WWFT is de opvolger van de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (Wet MOT) en de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid). In het onderzoeksrapport wordt consequent de aanduiding WWFT gehanteerd.

² In de formele vraagstelling van het WODC wordt de term doeltreffendheid gebruikt. In het vervolg van de rapportage hanteren we consequent de term 'effectiviteit'. Op deze wijze is het verschil met het begrip *doelbereiking* (worden doelstellingen gehaald?) voor de lezer duidelijker. Inhoudelijk zijn de begrippen doeltreffendheid en effectiviteit inwisselbaar. Zie ook hoofdstuk 3 van dit rapport.

4. In welke mate dragen de vormgeving en uitvoering van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht door het BFT bij aan de naleving van de wet- en regelgeving door de beroepsgroepen die onder toezicht van het BFT staan?
5. Welke knelpunten doen zich voor bij de uitvoering van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht door het BFT?
6. Hebben de uitvoering van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht door het BFT tot vooraf niet verwachte (neven)effecten geleid? Welke zijn dat? Dragen deze bij of doen deze afbreuk aan de effectiviteit van het BFT-toezicht?
7. Kan het BFT binnen de gegeven aannames en condities tot een effectief toezicht komen?
8. Wat is de doelmatigheid van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht door het BFT?

1.3 Globale aanpak

Het onderzoek is een *bestuurskundige evaluatie van de toezichtstrategie* van het BFT. Dit wil zeggen dat het accent ligt op de effectiviteit en doelmatigheid van de sturingsfilosofie rond het financieel toezicht en het WWFT-toezicht. De focus ligt daarbij op het BFT én de context waarbinnen het BFT opereert.

De onderzoekswerkzaamheden en rapportage hebben plaatsgevonden in de maanden december 2008 tot en met april 2009. Daarbij is onder meer gebruik gemaakt van rapporten, plannen, verslagen en correspondentie met betrekking tot de taakuitvoering en ontwikkeling van het BFT en van cijfermatige informatie over planning en uitvoering van de werkzaamheden door het BFT. In bijlage 1 is een volledig bronnenoverzicht gegeven. Deze bronnen zijn primair gebruikt voor een reconstructie van de aannames van het BFT over de eigen organisatie en werkwijze en de feitelijke invulling daarvan.

Er zijn zeventien gesprekken gevoerd met directie, staf, een representatief deel van de medewerkers van het BFT en enkele ambtenaren van de betrokken departementen (Justitie en Financiën). De gesprekken hebben meerdere functies gehad:

- Nadere concretisering van het inzicht in de werkwijze van het BFT, mede aan de hand van globale dossierbesprekingen; de dossiers zelf zijn niet onderzocht;
- Schetsen van de zelfanalyse van het BFT betreffende de effectiviteit, efficiëntie en verklaringen voor knelpunten;
- Schetsen van verwachtingen en feitelijke invulling van de taakstelling van het BFT en het naleefgedrag van de ondertoezichtgestelden.

Een volledige lijst van geïnterviewde personen en de gebruikte (basis)topiclijst voor de gesprekken zijn opgenomen in de bijlagen 2 en 3. Daarnaast is – met instemming van de geïnterviewden - gebruik gemaakt van enkele verslagen van de door de evaluatiecommissie gevoerde gesprekken.

Voor de feitelijke beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van het BFT hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van een vooraf opgesteld analysemodel. Hierin zijn verschillende referentieniveaus voor de effectiviteit en efficiëntie opgenomen, alsmede een theoretisch verklaringsmodel voor (in)effectiviteit van toezicht. Het model is daarbij opgesplitst in een deel dat zich vooral richt op de effectiviteit en een deel dat zich richt op de efficiëntie (bedrijfsvoering). Het analysemodel wordt uitvoerig beschreven in hoofdstuk 3. De analyse van de onderzoekers is (tussentijds) ter reflectie voorgelegd aan de begeleidingscommissie van het onderzoek, bestuur en directie van het BFT én een panel van experts (zie bijlagen 4 en 5).

1.4 Leeswijzer

Gelet op de verschillen in taakstelling van de twee sectoren van het BFT (qua focus, bevoegdheden, organisatie en historie) wordt over beide sectoren apart verslag uitgebracht. Hoofdstuk 2 geeft om te beginnen een algemene schets van de historie, taakstelling en organisatie van het BFT. Daarbij wordt ook ingegaan op de evaluatie van het functioneren van het BFT door Het ExpertiseCentrum (HEC) in 2004. In hoofdstuk 3 wordt het analysekader toegelicht dat is gebruikt voor het onderzoek. Daarbij wordt onder meer ingegaan op de centrale begrippen doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid. In de hoofdstukken 4 en 5 worden respectievelijk de feitelijke onderzoeksresultaten over het financieel toezicht en het WWFT-toezicht beschreven. Elk hoofdstuk schetst voor de betreffende sector de formele taakstelling en opdracht en de vertaling daarvan naar de eigen strategie, aanpak en organisatie van het BFT. De hoofdstukken 6 en 7 houden achtereenvolgens de effectiviteit en de doelmatigheid van het BFT tegen het licht. Daarbij wordt zowel naar de twee sectoren afzonderlijk gekeken als naar het BFT als geheel. Aansluitend geeft hoofdstuk 8 antwoord op de onderzoeksvragen 1 tot en met 8. Het onderzoeksrapport sluit af met een integrale reflectie op de centrale onderzoeksvraag en daarop gebaseerde conclusies.

2 BFT in beeld

2.1 Inleiding

Het BFT is een zelfstandig bestuursorgaan dat opereert binnen een institutionele context van de wettelijke taakstelling en bevoegdheden, de (jaarlijkse) opdracht en bijbehorende financiering door het ministerie van Justitie (en van Financiën voor het WWFT-toezicht) en de kenmerken van de groep ondertoezichtgestelden. Deze institutionele context is in zekere zin een 'gegeven' voor het BFT en bepaalt de marges waarbinnen het toezicht moet en kan worden uitgeoefend. De navolgende hoofdstukken gaan specifiek op een aantal onderdelen van deze context in. In het voorliggende hoofdstuk wordt een algemene schets van deze context en de organisatie van het BFT gegeven.

2.2 Formele taakstelling

Het BFT is een voortzetting van het op 1 januari 1934 ingestelde voormalige Centraal Bureau van Bijstand (CBvB). Het CBvB is destijds bij Algemene maatregel van Bestuur ingesteld om toezicht te houden op de boekhouding van notarissen en om hulp en bijstand te verlenen aan de kamers van toezicht bij onderzoeken in het kader van tuchtprocedures. Het BFT en zijn rechtsvoorganger bestaan samen beschouwd ruim 75 jaar.

Financieel toezicht

In 1999 is het BFT ingesteld als zelfstandig bestuursorgaan om het financieel toezicht op het notariaat uit te voeren, zoals bepaald in de Wna. Naast de taken die voortvloeien uit de Wna is het BFT sinds 2001 ook belast met het financieel toezicht op de gerechtsdeurwaarders op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet 2001 (hierna: Gdw). Het toezicht op de notarissen is gebaseerd op artikel 110 Wna. Het toezicht op de gerechtsdeurwaarders is gebaseerd op artikel 30 van de Gdw. Toezicht vindt plaats op basis van de beoordeling van jaarstukken van notarissen en gerechtsdeurwaarders en periodieke (reguliere of bijzondere) onderzoeken. Het BFT voert tevens het secretariaat van de Commissie van Deskundigen. Tot slot biedt het BFT ondersteuning aan de kamers van toezicht (art. 96 lid 5 Wna) waar het gaat om het uitvoeren van onderzoeken. In het onderzoek ligt het accent op de primaire toezichttaak van het BFT.

Toezicht op voorkomen witwaspraktijken en financiering terrorisme

Sinds september 2003 is het BFT ook verantwoordelijk voor de uitoefening van de toezichtstaken betreffende de naleving van de meldplicht op ongebruikelijke transacties (destijds in het kader van de Wet Melding ongebruikelijke transacties, oftewel Wet MOT) en de identificatieplicht op grond van de toenmalige Wet Identificatie bij dienstverlening (Wid) door een aantal vrije beroepen waaronder notarissen, advocaten en accountants.

Volgens cijfers van het BFT gaat het om 50.000-60.000 professionals, werkzaam bij circa 30.000 kantoren. Het BFT kan onderzoek uitvoeren bij de ondertoezichtgestelden op basis van de eigen bevoegdheid op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of in opdracht van de tuchtrechter. Bij de beroepsgroepen waarop het BFT toezicht houdt, maar die niet onder wettelijk tuchtrecht vallen, kan het BFT zelf bestuurlijk optreden.

Per 1 augustus 2008 zijn de Wet MOT en Wid vervangen door de WWFT. De nieuwe wetgeving bevat verplichtingen in het kader van het cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties.

Toezicht op integriteit

Het voornemen is om het takenpakket van het BFT uit te breiden tot het toezicht op de naleving van de gehele Wna, inclusief het toezicht op de integriteit van de notarissen. Deze nieuwe taken van het BFT blijven overigens buiten beschouwing in dit onderzoek. Het onderzoek is gericht op de feitelijke taakstelling in de periode 2005 t/m 2008.

2.3 Jaarlijkse opdracht

Het BFT heeft als formele opdrachtgever het ministerie van Justitie, in samenspraak met het ministerie van Financiën voor zover het om de financiering van het WWFT-toezicht gaat. De formele procedure is daarbij als volgt:

- Het ministerie van Justitie stelt – in samenspraak met het ministerie van Financiën – een zogenaamde Kaderbrief op waarin het BFT wordt uitgenodigd om een jaarplan op te stellen. Via de kaderbrief geeft de minister van Justitie aan welke prioriteiten hij voor het komende jaar voor ogen heeft en welke financiële middelen hij daartoe ter beschikking stelt. Deze kaderbrief bevat een beleidsmatig deel (kaders, ontwikkelingen, prioriteiten) en een bedrijfsmatig deel (financiële en beheersmatige randvoorwaarden);
- Het BFT stelt op basis van deze kaderbrief een planning en een subsidieverzoek op;
- In de subsidiebeschikking van het ministerie van Justitie wordt definitief bekrachtigd welke werkzaamheden het BFT moet uitvoeren en worden eventuele verschillen tussen kaderbrief, conceptplanning en subsidiebeschikking toegelicht.

Inhoudelijk zijn de kaderbrief, het subsidieverzoek en de subsidiebeschikking vooral bedrijfsmatige kaders, waarin in extenso de taakstelling is beschreven (beoordeling jaarstukken, uitvoeren onderzoeken, beoordeling ondernemingsplannen etc.).

2.4 Ondertoezichtgestelden

Het BFT is aangewezen als toezichthouder op de zogenaamde vrije beroepen. De groep ondertoezichtgestelden in het kader van het financieel toezicht bestaat uit circa 1450 notarissen, 2000 kandidaat-notarissen, 380 gerechtsdeurwaarders en 410 kandidaat-gerechtsdeurwaarders. Bij het WWFT-toezicht gaat het om een grote groep bestaande uit notarissen, advocaten, accountants, administratiekantoren, belastingconsulenten etc. In totaal gaat het om naar schatting circa 30.000 kantoren en om 50.000-60.000 professionals waarop in het kader van de WWFT toezicht moet worden uitgeoefend.

Tabel 2.1: Overzicht geschatte aantal ondertoezichtgestelden van het BFT³				
Beroepsgroep	Aantal kantoren	Aantal professionals	Financieel toezicht	WWFT-toezicht
Notarissen	1.150	1.450	X	X
- Kandidaat-notarissen		2.000	X	X
Gerechtsdeurwaarders*	175	380	X	
- Kandidaat-gerechtsdeurwaarders*		410	X	
Advocatuur	5.800	15.000		X
Rechtskundig adviseurs	2.400	Onbekend		X
Registeraccountants	2.300	14.000		X
AA-accountants	2.500	7.000		X
Administratiekantoren	13.000	13.000		X
Belastingconsulenten	300	3.000		X
Overige	2.200	2.200		X
Totaal	29.825	58.440⁴		

Vooral de groep ondertoezichtgestelden in het kader van de WWFT is zeer omvangrijk en divers qua organisatie, grootte, type dienstverlening en mate van georganiseerdheid. In navolgende hoofdstukken wordt waar nodig dieper op deze kenmerken ingegaan.

2.5 Organisatie

Het BFT is een zelfstandig bestuursorgaan. De operationele opdrachtverstrekking en financiering vinden voor wat betreft het financieel toezicht plaats door het ministerie van Justitie. Het ministerie van Financiën is eerstverantwoordelijke voor de WWFT. Er is

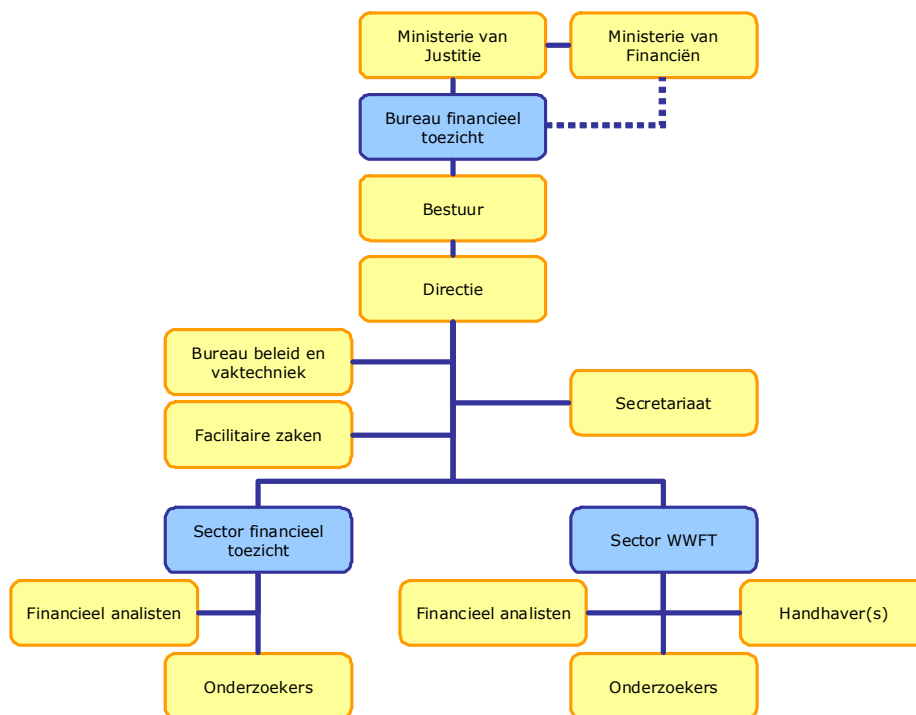
³ Cijfers zijn gebaseerd op gegevens van het BFT en de betreffende beroepsorganisaties. Hier blijken grote verschillen tussen te bestaan, vooral bij beroepsgroepen waar het BFT (zie verdere rapport) weinig tot geen toezicht op houdt. Bij grote verschillen zijn de cijfers van de beroepsorganisaties aangehouden.

⁴ Exclusief professionals bij rechtskundige adviesbureaus. Aantal niet bekend bij BFT; * bron: WODC, 2006b.

daarom sprake van co-financiering en indirect opdrachtgeverschap vanuit het ministerie van Financiën in verband met het WWFT-toezicht.

Organisatiestructuur

Op grond van artikel 110 lid 3 Wna berust de algemene leiding van het BFT en het beheer en de beschikking over het vermogen bij het bestuur van het BFT. De dagelijkse leiding berust op grond van lid 7 van datzelfde artikel bij de directie.



Figuur 2.1: Organigram BFT (Bron: BFT)

Sinds 2007 heeft het BFT een tweehoofdige directie in de vorm van een directeur voor de sector WWFT-toezicht en een directeur voor de sector Financieel Toezicht. Daarvóór bevond zich boven de beide sectordirecteuren nog een algemeen directeur. Dat is nu niet meer het geval; de beide sectordirecteuren vormen gezamenlijk de directie.

Er is een organisatorische en administratieve scheiding in de organisatie voor de twee taakvelden. Centraal daarin staan twee aparte sectoren voor financieel toezicht en WWFT-toezicht. Beide sectoren bestaan primair uit de functieprofielen 'onderzoekers' en 'financieel analisten'. Sinds 2008 is daar – bij de sector WWFT – ook een functieprofiel 'handhaver' aan toegevoegd. Deze is primair verantwoordelijk voor een bestuursrechtelijk optreden door het BFT.

Formatie

De totale formatie van het BFT bestaat uit 38,9 fte. De operationele capaciteit is daarbij ongeveer gelijkelijk verdeeld over de twee sectoren.

Tabel 2.1: Formatie BFT (begroting 2008)	
Staf	5,1 fte
financieel toezicht	16,8 fte
Integriteit en kwaliteit	2,0 fte
WWFT-toezicht	13,0 fte
Handhaving	2,0 fte
Totaal	38,9 fte

De feitelijk ingevulde formatie is 34,9 fte (peildatum 1 januari 2009). Dat betekent dat 4 fte van de formatieruimte niet is ingevuld. Dit staat ongeveer gelijk aan de efficiëntietaakstelling die het BFT opgelegd heeft gekregen⁵. Sinds 1 december 2008 beschikt het BFT over een stafafdeling Handhaving. Deze afdeling richt zich op het WWFT-toezicht met betrekking tot professionals die niet onder het wettelijk tuchtrecht vallen.

2.6 Evaluatie 2004

Het BFT dient zoals eerder aangegeven elke vier jaar geëvalueerd te worden op haar effectiviteit en doelmatigheid. In 2004 is een eerste evaluatie uitgevoerd door het Expertise Centrum.⁶ Als het gaat om de uitvoering en resultaten van het werk van het BFT, dat zich destijds nog beperkte tot het financieel toezicht, luidde de hoofdconclusie dat het controlewerk op de beroepsgroepen van notarissen en gerechtsdeurwaarders op een hoog inhoudelijk niveau en geheel volgens de regels wordt uitgevoerd. Het werk wordt volgens het onderzoek ook door de beroepsgroepen en hun leden geaccepteerd en positief gewaardeerd. "Het BFT levert met zijn werk een onmisbare en zeer gewaardeerde bijdrage om het toezichtstelsel als geheel adequaat te laten functioneren (...). Daarmee is het BFT-toezicht een essentiële factor in het functioneren van het maatschappelijk rechtstelsel waarvan de beide beroepsgroepen deel uitmaken", zo stelt het rapport. Wel wordt gesteld dat de doelmatige en doeltreffende inzet van middelen "nadere invulling van optimalisering" behoeft. Zo acht men het proces van risicomanagement bij het BFT nog niet voldoende geëxpliciteerd en gedifferentieerd naar (niveaus van) relevante

⁵ Als onderdeel van de overheidsbrede taakstelling tot verlaging van apparaatskosten bij de rijksdienst (zie o.m. rijksbegroting 2009).

⁶ Het Expertise Centrum, consultants voor ICT en bestuur in de publieke sector, *Evaluatie Bureau Financieel Toezicht (BFT)*, 's-Gravenhage, 25 juni 2004.

risicofactoren. "Daarmee is het onvoldoende duidelijk dat het integrale BFT-toezicht, en de beoogde preventieve werking daarvan, in het bijzonder is en blijft gericht op de werkelijk 'zwakke broeders' en 'grijze gebieden' t.a.v. integriteit en financiële problematiek in de beide beroepsgroepen".

3 Analytisch kader en onderzoeksaanpak

3.1 Inleiding

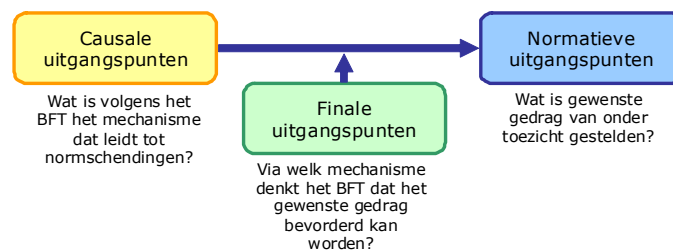
In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kernbegrippen en referentiekaders voor de beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid van het BFT uitgewerkt. We staan achtereenvolgens stil bij de reconstructie van de beleidstheorie van het BFT (paragraaf 3.2), het beoordelingskader voor de effectiviteit (paragraaf 3.3), het beoordelingskader voor de doelmatigheid (paragraaf 3.4) en de onderzoeksaanpak (paragraaf 3.5).

3.2 Reconstructie en beoordeling beleids- en bedrijftheorie

Aan beleid, wetgeving, de werkwijze van organisatie et cetera liggen impliciete en expliciete vooronderstellingen ten grondslag, onder meer over wat een doeltreffende en doelmatige aanpak is. In het onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen de beleidstheorie en de bedrijftheorie van het BFT.

Beleidstheorie

Een beleidstheorie is het geheel aan causale, finale en normatieve vooronderstellingen dat bij beleidsmakers of uitvoeringsorganisaties (zoals het BFT) ten grondslag ligt aan het feitelijk handelen (Hoogerwerf, 1989).



Figuur 3.1: Algemeen sjabloon beleidstheorie

De causale uitgangspunten beschrijven hoe de feitelijke situatie eruit ziet en functioneert, bijvoorbeeld hoe een bepaald feitelijk gedrag tot stand komt. De normatieve uitgangspunten geven aan wat het gewenste gedrag is (beleidsdoelen). De finale uitgangspunten beschrijven welke interventies volgens de beleidsmaker of uitvoerder op welke wijze eraan kunnen bijdragen dat het feitelijke gedrag meer in de richting van het gewenste gedrag beweegt. De beleidstheorie geeft met andere woorden weer wat de condities zijn voor een effectief optreden en wanneer een beleid of organisatie 'succesvol' kan worden genoemd. De reconstructie van een beleidstheorie is daarom de basis voor een evaluatie van de effectiviteit.

Bij de reconstructie van de beleidstheorie van het BFT zijn verschillende niveaus te onderscheiden. Samengevat noemen we:

- Aannames van de wetgever over de taakstelling, doelstellingen en mogelijke invloed van het BFT (onder meer tot uiting gebracht in toegekende bevoegdheden);
- Aannames van de opdrachtgever van het BFT en de betrokken departementen waar het gaat om operationele taakstellingen en beschikbare middelen;
- Aannames van het BFT over doelstellingen en strategie in het algemeen en de uitvoering van onderzoeken in het bijzonder.

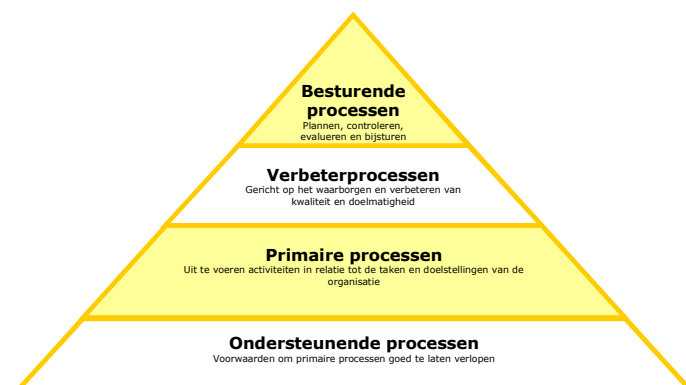
De reconstructie is uitgevoerd aan de hand van uiteenlopende documenten (wetteksten, interpretaties daarvan, beleidsstukken, kaderbrieven, interne memo's, jaarverslagen etc.) en gesprekken met de betrokken departementen en de directie en het bestuur van het BFT.

Bedrijfstheorie

Als het gaat om de doelmatigheid is ook een reconstructie van de *bedrijfstheorie* van belang. Dit is het geheel van aannames, organisatorische condities, werkafspraken etc. dat ten grondslag ligt aan de bedrijfsvoering (Tolsma en De Wit, 2005; Michiels en Muller, 2006). Dit kan bijvoorbeeld zijn vertaald in een gecertificeerd kwaliteitssysteem. *De bedrijfstheorie beschrijft met andere woorden wat bepalend wordt geacht voor een doelmatig handelen in het licht van de beleidstheorie.*

Het onderscheid tussen deze twee is niet alleen praktisch maar ook analytisch van belang. De praktijk bij veel organisaties is immers dat de wijze waarop zaken worden georganiseerd direct (kunnen) worden afgeleid van de doelstellingen (en beleidstheorie), maar dat de beschikbare middelen (tijd, geld, kwaliteit medewerkers, informatie etc.) mede de doelstellingen en uitgangspunten (=beleidstheorie) bepalen.

De reconstructie zelf bestaat in essentie uit een beschrijving van de primaire, besturende en ondersteunende werkprocessen van het BFT alsmede werkprocessen



Figuur 3.2: Schematische weergave typen bedrijfsprocessen

gericht op verbetering (kwaliteitszorg). Zowel op organisatieniveau (strategische keuzes), het niveau van de twee sectoren (zoals het maken van risico-analyses, toewijzen van dossiers etc.) als op het niveau van de concrete activiteiten (zoals het uitvoeren van onderzoeken). Het accent in het onderzoek ligt op de primaire en besturende processen.

De reconstructie is uitgevoerd aan de hand van algemene bedrijfsdocumenten (zoals managementrapportages), de procesbeschrijvingen van de administratieve organisatie, procesregistraties (tijdschrijfgegevens, registratie feitelijke prestaties etc.) en gesprekken met directie en staf van het BFT.

Beoordelingskader beleids- en bedrijfstheorie

Een beleids- en bedrijfstheorie kan op verschillende punten worden beoordeeld. In het onderzoek is gekeken naar het volgende:

- *Transparantie: zijn de beleids- en bedrijfstheorie expliciet beschreven?*
- *Externe conformiteit: stemmen de beleids- en bedrijfstheorie van het BFT overeen met de aannames van de wetgever en opdrachtgever?*
- *Interne validiteit: zitten de beleids- en bedrijfstheorie logisch in elkaar? Zijn bijvoorbeeld aannames over de effectiviteit van de aanpak beargumenteerd?*
- *Theoretische validiteit: hoe verhoudt de beleidstheorie zich tot wetenschappelijke inzichten en empirische inzichten op andere domeinen?*

3.3 Beoordelingskader effectiviteit

Begripsbepaling

Een van de centrale begrippen in het onderzoek is de effectiviteit van het BFT. In relatie daarmee is het van belang enkele begrippen goed uit elkaar te houden (Hoogerwerf, 1995):

- doelbereiking: de mate waarin de in de beleidstheorie geformuleerde doelstellingen worden gerealiseerd;
- doeltreffendheid of effectiviteit: de mate waarin – in dit geval – de toezichtstrategie bijdraagt aan deze doelbereiking; in het rapport hanteren we het begrip 'effectiviteit' om het verschil met het begrip 'doelbereiking' voldoende scherp te houden;
- effecten: alle gevolgen van de toezichtstrategie;
- neveneffecten: niet beoogde of voorziene effecten.

De organisatorische effectiviteit wordt in de regel gedefinieerd als de mate waarin een of strategie bijdraagt aan het bereiken van de organisatiedoelstellingen (Hall, 1991). In dit

geval gaat het om de mate waarin de toezichtstrategie van het BFT bijdraagt aan het bereiken van het gewenste naleefgedrag.

Effectiviteitstrap als referentie

Een eerste belangrijke vraag is op welk niveau het naleefgedrag wordt onderzocht. In het onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen de *dossiereffectiviteit* ('wordt een gesignaleerde normschending door toedoen van het BFT rechtgezet?' en 'wordt met de aanpak recidive bij specifieke ondertoezichtgestelden voorkomen?') en de *beleidseffectiviteit* ('draagt het optreden als geheel bij aan het terugdringen, stabiliseren of in elk geval minder snel groeien van normschendingen in het algemeen?'). Daarbij is ook de relatie tussen beide niveaus van belang. Het kan zijn dat het BFT op dossierniveau effectief is, maar niet in staat is (bijvoorbeeld door onvoldoende zicht op zaken door de wijze van risicoanalyse, door de algemene organisatorische condities of door ondoelmatigheid in de zaken die wel worden opgepakt) om alle zaken op te pakken waar dat wel gewenst is. Meer specifiek moet op dossierniveau nog een onderscheid worden gemaakt tussen het *curatieve effect* ('leidt het optreden van het BFT tot een correctie van normschendingen bij een ondertoezichtgestelde?') en het *preventieve effect* ('voorkomt het BFT recidive van een ondertoezichtgestelde?').

Een tweede vraag is of de effectiviteit in het geval van het BFT alleen in termen van naleefgedrag moet worden gedefinieerd. Om te beginnen is het aannemelijk dat het naleefgedrag niet geheel door het optreden van het BFT wordt bepaald, maar ook door externe factoren in de branches en de markt waarin deze opereren. Binnen het bestek van het onderzoek betekent dit dat in beginsel wel uitspraken kunnen worden gedaan over de *doelbereiking* maar niet of minder over de exacte bijdrage van het BFT hieraan. Daarnaast is de primaire taak van het BFT een toezichttaak. Een belangrijk onderdeel daarin is het hebben van inzicht in het gedrag van de ondertoezichtgestelden. De effectiviteit van het BFT kan met andere woorden ook worden afgemeten aan de mate waarin het BFT erin slaagt voldoende zicht te hebben op het gedrag van de ondertoezichtgestelden.

Uit analytische en methodologische overwegingen is de in figuur 3.3 geconstrueerde *effectiviteitstrap* gebruikt als referentiemodel voor de evaluatie van de effectiviteit van het BFT. Deze effectiviteitstrap onderscheidt vijf niveaus:

1. Inzicht in normschendingen en risico's: heeft het BFT voldoende structureel en gestructureerd zicht op risico's en normschendingen van de ondertoezichtgestelden als geheel?
2. In staat tot het stellen van de juiste prioriteiten: is het BFT in staat om die dossiers voor gerichte interventie (zoals toezichtactiviteiten) te selecteren waar de feitelijke normschendingen ook relatief hoog, frequent, ernstig, etc. zijn?

3. In staat prioritaire zaken bij te sturen: kan het BFT ervoor zorgen dat normschendingen ongedaan worden gemaakt en/of dat normschendingen leiden tot een gepaste sanctie?
4. In staat recidive te voorkomen: vervallen ondertoezichtgestelden waar een interventie is gepleegd niet opnieuw in normschendingen? Heeft een succesvolle interventie die leidt tot correctie van normschendingen, een blijvend effect?
5. Algemene preventieve effectiviteit: draagt de (toezicht)strategie als geheel bij aan een verbetering of behoud van correct naleefgedrag bij de groep ondertoezichtgestelden als geheel, ook daar waar geen directe interventies plaatsvinden? Stralen de specifieke interventies met andere woorden qua effect uit naar de doelgroep als geheel?

Algemene preventieve effectiviteit	Is het BFT in staat om het algemene naleefgedrag te bevorderen? Ook bij ondertoezichtgestelden waar geen directe interventies plaatsvinden? (uitstralingseffect)
Recidive bijgestuurde zaken voorkomen	Voorkomt de aanpak van het BFT dat ondertoezichtgestelden normschendingen blijven plegen?
Prioritaire zaken kunnen bijsturen	Is het BFT in staat om geconstateerde normschendingen gecorrigeerd te krijgen?
Juiste prioriteiten kunnen stellen (hoge normschending)	Is het BFT in staat om die ondertoezichtgestelden te selecteren voor nadere aandacht waar de normschendingen feitelijk hoog en/of ernstig zijn?
Zicht op normschendingen	Heeft het BFT zicht op risico's en relevante gedragingen bij de individuele onderzochtgestelden als geheel?

Figuur 3.3: Schematische weergave effectiviteitstrap

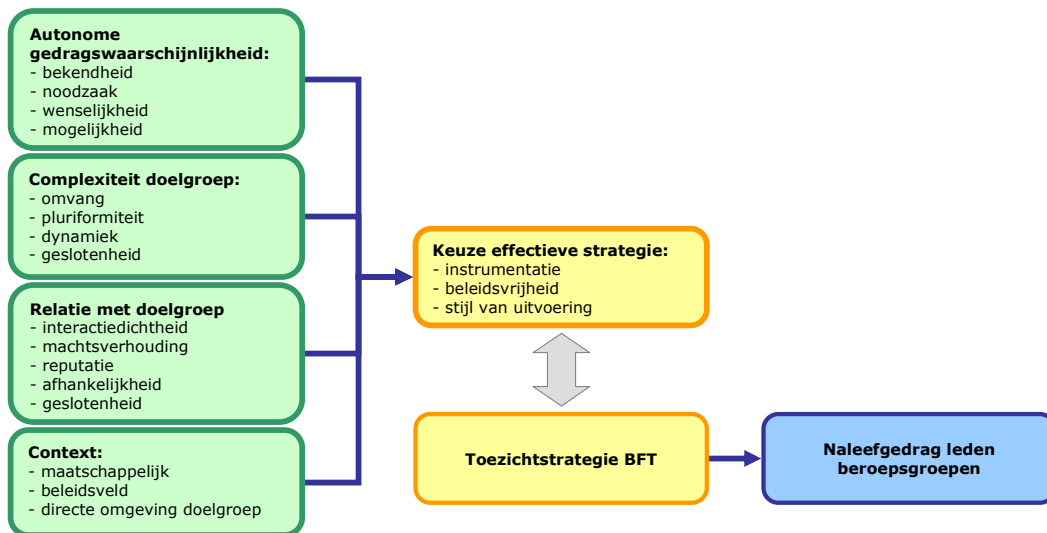
Verklaringsmodel

De doelstellingen en ambities waaraan de effectiviteit wordt afgemeten, zijn normatief bepaald. Binnen de gangbare definitie van effectiviteit (bijdrage aan de doelbereiking) zal een beleid of strategie bij hoge ambities (doelstellingen) vrijwel zeker als weinig of matig effectief naar voren komen. Bij lage ambities zal een beleid sneller effectief blijken. Dit pleit ervoor om in de evaluatie ook de *potentiële effectiviteit* in ogenschouw te nemen. Een kader hiervoor wordt geboden door een contingentietheoretische benadering van effectiviteit en sturing (Smits, 1995).

Deze biedt een verklaringsmodel voor de effectiviteit van een (toezicht)strategie op basis van de congruentie tussen toezichtomstandigheden en toezichtstrategie. De

omstandigheden worden daarbij onderverdeeld in kenmerken van de doelgroep (autonome gedragsskansen en complexiteit) en de setting (context en relatie tot doelgroep) rond het toezicht:

- De autonome gedragswaarschijnlijkheid geeft aan wat de motieven zijn van de doelgroep om het in het beleid gewenste gedrag (niet) te vertonen.
- De complexiteit van de doelgroep geeft aan hoe ontvankelijk de doelgroep is voor een (eenduidige) toezichtstrategie. De complexiteit wordt geoperationaliseerd in termen van omvang, pluriformiteit, dynamiek en geslotenheid van de doelgroep.
- De context verwijst naar algemene normen, waarden, tradities en processen rond de doelgroep als het gaat om het beoogde gedrag en interventie (toezicht). Het gaat bijvoorbeeld om het politiek/maatschappelijke klimaat, om de tradities binnen het beleidsveld om – in dit geval – toezicht uit te oefenen en om de (netwerk)arrangementen rond de doelgroep.
- De relatie met de doelgroep geeft aan hoe de positie van de toezichthouder is ten opzichte van de doelgroep. Daarbij spelen zaken als intensiteit van het toezicht, de afhankelijkheid van de doelgroep van het toezicht en de feitelijke machtspositie van de toezichthouder een rol.



Figuur 3.4: Contingentiethoretisch verklaringsmodel voor effectiviteit (Bron: Smits, 1995)

Het effectiviteitsbegrip wordt in deze benadering niet alleen gekoppeld aan de mate van doelbereiking, maar ook aan de vraag wat een reële verwachting mag zijn van de effectiviteit van een (toezicht)strategie. Bovendien biedt het perspectief aanknopingspunten om het leerproces bij de uitvoering van toezicht tegen het licht te houden: een gedragsverandering ten gevolge van toezicht leidt tot veranderende

omstandigheden. En dit zou op zijn beurt weer moeten leiden tot een aanpassing van de strategie. Het contingentietheoretische perspectief is daarmee een bestuurskundige tegenhanger van organisatietheorieën over kwaliteitsverbetering in organisaties.

3.4 Beoordelingskader doelmatigheid

Begripsbepaling

In dit onderzoek kijken we vanuit twee perspectieven naar het begrip 'doelmatigheid': een inputoriëntatie en een outputoriëntatie. Bij een inputoriëntatie is de centrale vraag of de bereikte resultaten (en effecten) ook met minder middelen kunnen worden bereikt. Bij een outputoriëntatie is de centrale vraag of met dezelfde middelen meer resultaten (en effecten) kunnen worden bereikt (Algemene Rekenkamer, 2003). In beide gevallen wordt de doelmatigheid uitgedrukt als de ratio tussen middelen en resultaten (en effecten). Meer specifiek is in het onderzoek gekeken naar de volgende indicatoren:

- realisatie eigen aannames van het BFT (of departement) over inzet en kosten;
- ontwikkeling van inzet door de tijd in relatie tot de resultaten;
- reconstructie van processen voor zover het om 'tijdvreters' gaat: wat kost veel tijd? Wat is daarvan de oorzaak?;
- vergelijking met andere organisaties en theoretische inzichten.

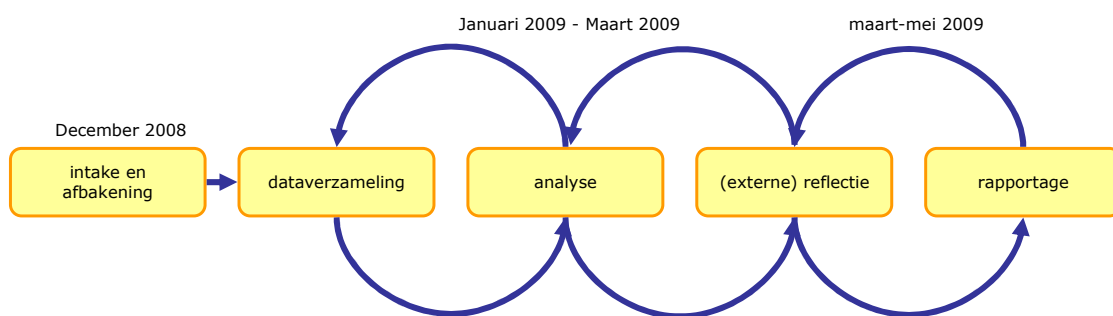
Doelmatigheid en effectiviteit

De vragen naar de doelmatigheid en de effectiviteit van het BFT kunnen niet los van elkaar worden gezien. Zo is bijvoorbeeld de snelheid van opvolging (na signalering van een afwijking) in het algemeen een belangrijke succesfactor in toezicht- en handhavingssituaties. De doelmatigheid van het optreden kan met andere woorden direct van invloed zijn op de effectiviteit.

Ideaaltypisch wordt een maximumresultaat behaald met een minimum aan middelen (Cornelisse e.a., 1994). In de praktijk zal dit zich niet voordoen. Een interessante vraag is dan bijvoorbeeld wat effectiever is, het uitvoeren van minder onderzoeken waarbij wordt doorgepakt (hoge zaakeffectiviteit). Of juist meer onderzoeken die minder diepgaand zijn en waarbij minder wordt doorgepakt, maar waarbij de preventieve werking wel groter is. De kans om doorgelicht te worden is dan immers groter voor de beroepsgroepen en daarmee ook de signalerings- en/of pakkans. In de analyse is dus ook gekeken naar de verhouding in doelmatigheid op zaakniveau (ondertoezichtgestelde) en op beleidsniveau.

3.5 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is in een relatief kort tijdsbestek uitgevoerd (circa vier maanden tussen de feitelijke start van de gegevensverzameling en het eindrapport). Dit was mogelijk door de feitelijke gegevensverzameling op basis van documenten, interviews en secundaire data parallel uit te voeren en de empirische cyclus van gegevensverzameling en analyse vroegtijdig te starten en herhaald te doorlopen. Dit betekent dat gegevens en analyse elkaar voortschrijdend hebben aangevuld.



Figuur 3.5: Globale beschrijving onderzoeksproces

Vanwege de uitvoerige vraagstelling, zijn we uitgegaan van een combinatie van verschillende onderzoekstypen en dataverzamelingsmethoden.

Tabel 3.1: Onderzoekstypen	
Onderzoekstype	Functie binnen het onderzoek
Verkenkend	Eerste verkenning hoofdzaken en reconstructie beleids- en bedrijftheorie
Beschrijvend	Benoemen van inspanningen, prestaties en werkwijzen
Toetsend	Beoordelen van de kwaliteit van de beleidstheorie en effectiviteit
Verklarend	Vaststellen van de oorzaken van (in)effectiviteit en (on)doelmatigheid

Tabel 3.2: Samenvatting gebruikte dataverzamelmethode

Methode	Omschrijving	Functie	Focus
Documentenanalyse	Documenten van BFT en departementen, wetteksten en wetsinterpretaties, documenten van beroepsgroepen etc. De documenten zijn gebruikt voor de reconstructie van de beleids- en bedrijftheorie.	Beschrijving	Beleidsniveau Organisatieniveau
Secundaire analyses	Op basis van beschikbare kwantitatieve gegevens uit de bestanden van BFT. Vooral gegevens over aantallen onderzoeken en tijdbesteding.	Beschrijving Toetsing	Dossierniveau Organisatieniveau
Interviews	Er zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van het BFT en de departementen om a) tot een reconstructie van de praktijk te komen en b) een zelfevaluatie uit te voeren. Met de medewerkers is op beleidsniveau en op dossierniveau gesproken.	Beschrijving Verkenning Verklaring	Beleidsniveau Organisatieniveau Dossierniveau
Vergelijking en reflectie	De toezichtpraktijk van BFT is door een expertgroep vergeleken met andere praktijken, onder meer in de financiële sector, de fysieke leefomgeving en interbestuurlijk toezicht.	Verklaring	Beleidsniveau Organisatieniveau

Op basis van kwantitatieve gegevens van het BFT is een beperkte (beschrijvende) statistische analyse uitgevoerd. Een voorgenomen kwantitatieve toetsing van de effectiviteit van het BFT was op basis van deze gegevens niet mogelijk. De gegevensbestanden van het BFT zijn ingericht per dossier en bieden beperkte mogelijkheden voor het maken van dwarsdoorsneden en longitudinale vergelijkingen. Een handmatige conversie en analyse van deze gegevens was niet mogelijk binnen de gestelde onderzoekstijd.

Er zijn zeventien gesprekken gevoerd met directie, staf, een representatief deel van de medewerkers van het BFT en enkele ambtenaren van de betrokken departementen (Justitie en Financiën). Daarnaast is – met instemming van de geïnterviewden – gebruik gemaakt van enkele verslagen van de door de evaluatiecommissie gevoerde gesprekken.

4 Reconstructie beleidstheorie financieel toezicht

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de reconstructie van de uitgangspunten en aanpak van het financieel toezicht door het BFT. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de context (paragraaf 4.2), de beleidstheorie van het BFT over haar taakstelling (paragraaf 4.3) en de operationele vertaling daarvan in de toezichtaanpak (paragraaf 4.4). De kwaliteit van de beleidstheorie wordt tegen het licht gehouden van de in hoofdstuk 3 genoemde referentiekaders (paragraaf 4.5). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de belangrijkste punten (paragraaf 4.6).

4.2 Context

Wettelijke basis⁷

Een van de twee kerntaken van het BFT is het financieel toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders. Dit gebeurt door de sector Financieel Toezicht.

In artikel 110 leden 1 en 2 van het Wna is de wettelijke taak van het BFT geformuleerd:

Artikel 110

1. Er is een Bureau Financieel Toezicht, dat gevestigd is te Utrecht. Het Bureau bezit rechtspersoonlijkheid. Het Bureau houdt toezicht op de naleving door de notaris van de artikelen 23, 24 en 25, eerste lid en tweede lid, derde volzin, alsmede de verordeningen, bedoeld in artikel 18, tweede lid, en 24, derde lid, en de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 25, zevende lid. Afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kan zonodig worden bepaald dat het Bureau daarbij aangegeven andere taken kan verrichten dan die, bedoeld in het eerste lid, indien deze taken verband houden met de in dat lid genoemde taken. Onze Minister is bevoegd tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels ten aanzien van de uitoefening van de taken van het Bureau.

Op basis van de Wna moet het BFT samengevat toezien op:

- het verbod op financieel risicovolle transacties en leningen (art. 23 Wna);
- het voeren van een adequate administratie (art. 24 Wna);
- het beheer van derdengelden (art. 25 Wna).

Op grond van artikel 30 lid 1 Gdw is artikel 110 Wna ook van toepassing op gerechtsdeurwaarders.

⁷ Deze paragraaf is gedeeltelijk ontleend aan de website van het BFT.

Om de rechthebbenden zo goed mogelijk te beschermen tegen een deconfiture van een notaris of gerechtsdeurwaarder is in artikel 25 van de Wna en artikel 19 van de Gdw vastgelegd dat deze gelden op bijzondere bankrekeningen worden bewaard. Omdat deze rekeningen niet vatbaar zijn voor beslag, vallen de op deze rekeningen staande derdengelden toe aan de rechthebbenden en blijven ze buiten bereik van andere schuldeisers van de notaris of gerechtsdeurwaarder.

Voor het toezicht ontleent het BFT informatie aan de administratie van de notaris of gerechtsdeurwaarder. In verband hiermede is wettelijk bepaald (art. 24 Wna; art. 17 Gdw) dat notarissen of gerechtsdeurwaarders van zowel het kantoor- als het privévermogen, alsmede van de werkzaamheden een zodanige administratie dienen te voeren dat hun rechten en verplichtingen altijd eenvoudig kenbaar zijn. Nadere bepalingen over de administratie zijn opgenomen in de administratieverordening (notariaat) en de administratieverordening (gerechtsdeurwaarders). Ook het toezicht op de naleving van de in deze alinea genoemde regelgeving behoort tot de taken van het BFT.

Een volgende taak van het BFT houdt in dat wordt nagegaan of notarissen zich houden aan het wettelijk verbod (art. 23 Wna) om onverantwoorde financiële risico's te lopen. Voor gerechtsdeurwaarders bestaat een zodanig verbod niet.

Ten slotte houdt het BFT toezicht op de naleving van bepaalde verordeningen, ministeriële regelingen en reglementen van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG).

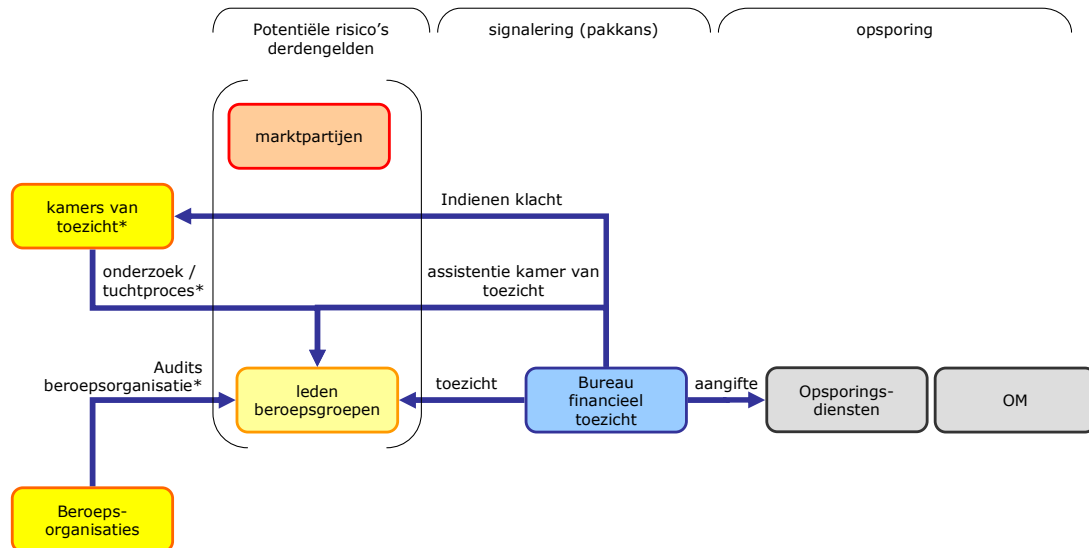
Positie van het BFT in de financiële toezicht- en handhavingsketen

In de financiële toezicht- en handhavingsketen zijn naast het BFT ook de kamers van toezicht⁸ en de strafrechtelijke instanties van belang. De kamers van toezicht zijn primair belast met het toezicht op de naleving van de Wna respectievelijk de Gdw alsmede op verordeningen en besluiten van de beroepsorganisaties. De voorzitter van een kamer van toezicht kan besluiten tot het uitvoeren van een onderzoek en indien gewenst het BFT opdragen een dergelijk onderzoek uit te voeren (art. 112 Wna; art. 32 Gdw).

Als het BFT normschendingen aantreft, kan het niet zelf sanctioneren. Zogenaamde *klachtwaardige bevindingen* (art. 112 Wna; art. 32 Gdw) kunnen ter kennis van de voorzitter van een kamer van toezicht (notariaat) dan wel van de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders worden gebracht. Als een klacht gegrond wordt verklaard, kan een

⁸ Bij het notariaat. Bij de gerechtsdeurwaarders is dit de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders in Amsterdam.

sanctie worden opgelegd, variërend van een waarschuwing, schorsing, boete⁹ of berisping tot het uit het ambt zetten van de notaris of gerechtsdeurwaarder.



Figuur 4.1: Positie BFT in financiële toezicht- en handavingsketen rond notarissen en gerechtsdeurwaarders

Groep ondertoezichtgestelden

De groep ondertoezichtgestelden in het kader van het financieel toezicht bestaat uit circa 1450 notarissen, 2000 kandidaat-notarissen, 380 gerechtsdeurwaarders en 410 kandidaat-gerechtsdeurwaarders. Er is sprake van hoofdelijk toezicht, dat wil zeggen toezicht op de (beëdigde) persoon van notaris of gerechtsdeurwaarder.

Beide beroepsgroepen zijn georganiseerd via beroepsorganisaties en kennen een eigen reglement van toezicht en tuchtrecht. Alle (kandidaat-)notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn verplicht lid van respectievelijk de KNB en de KBvG. Er zijn 19 kamers van toezicht voor het notariaat en één Kamer voor Gerechtsdeurwaarders in Amsterdam.

Departementale opdracht

Op basis van de zogenaamde Kaderbrief van het ministerie van Justitie stelt het BFT jaarlijks een programma en een begroting op voor de uit te voeren werkzaamheden. Via een zogenaamde subsidiebrief geeft het ministerie van Justitie het BFT opdracht de aangegeven activiteiten uit te voeren. De hoofdmoot van het programma betreft het uitvoeren van (reguliere) onderzoeken en het beoordelen van de jaarstukken van

⁹ Een boete opleggen kan alleen door de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders. De sanctiemogelijkheden voor vergelijkbare normschendingen zijn niet gelijk voor de notarissen en de gerechtsdeurwaarders.

notarissen en gerechtsdeurwaarders. De in de subsidiebrief aangegeven werkzaamheden zijn taakstellend voor het BFT.

4.3 Algemene beleidstheorie van het BFT

Op basis van onder meer jaarplannen en jaarverslagen (BFT, 2007a en b; BFT 2008a, b en c) en gesprekken met directie en medewerkers is de beleidstheorie achter het financieel toezicht door het BFT gereconstrueerd. Het gaat daarbij dus om de vraag hoe het BFT de wettelijke taakstelling en formele opdracht vertaalt naar ambities, (operationele) doelstellingen, kaders, uitgangspunten en strategieën. Analoog aan het analysemodel uit paragraaf 3.2, maken we daarbij een onderscheid in normatieve, causale en finale uitgangspunten.

Normatieve uitgangspunten

Het BFT ziet als haar belangrijkste opdracht in het kader van het financieel toezicht de bescherming van de gelden van derden die aan een notaris of gerechtsdeurwaarder zijn toevertrouwd (*zie onder meer website BFT, Jaarverslag BFT 2007*). Centraal staat het waken voor de zorgvuldigheid van het beheer van de zogenaamde kwaliteitsrekening. Hierop staan (tijdelijk) gelden die verbonden zijn aan de transactie/rechtshandeling die samenhangt met een te passeren notariële akte (erfenis, transport hypotheek, stichtingskosten, etc.) of een inning via een gerechtsdeurwaarder. De kwaliteitsrekening is een aparte en bij deconfiture van beslag gevrijwaarde bankrekening. Gelden die op deze rekening *staan* zijn derhalve beschermd. Als er (tijdelijk) gelden door een notaris of gerechtsdeurwaarder aan deze rekening worden onttrokken, geldt deze bescherming niet meer. Het accent van het financieel toezicht ligt op dit risico.

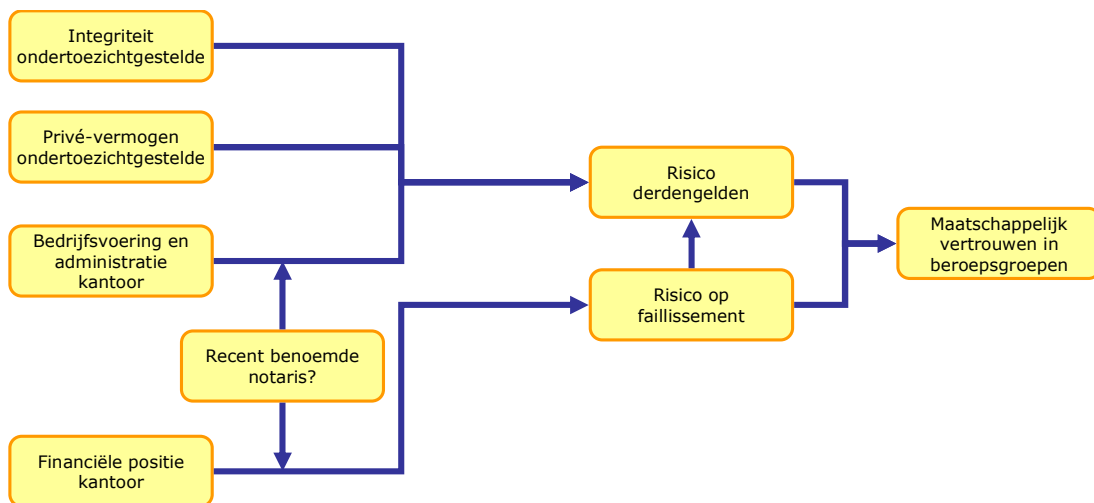
Uit de gesprekken blijkt dat een groot deel van de medewerkers van het BFT uitgaat van een brede taakopvatting. Het financieel toezicht richt zich in de praktijk ook op het inschatten van algemene bedrijfsmatige risico's. Een 'gezonde bedrijfsvoering' is een belangrijk aandachtspunt. Het toezicht is niet uitsluitend gericht op de mogelijke risico's rond derdengelden, maar ook op algemene bedrijfseconomische risico's. Een achterliggende (persoonlijke) visie van BFT-onderzoekers is dat een notaris (of gerechtsdeurwaarder) niet failliet behoort te gaan omdat dit het vertrouwen in de branche (ernstig) kan schaden. De onderzoekers van het BFT realiseren zich wel dat het BFT een bedrijfseconomische achteruitgang kan constateren, maar daar nauwelijks in kan optreden.

Causale uitgangspunten

Het BFT volgt in haar visie op het functioneren van een beroepsgroep van ondertoezichtgestelden in grote lijnen de uitgangspunten van de wetgeving: een ordentelijke financiële administratie van notarissen en gerechtsdeurwaarders is essentieel.

Voor beide beroepsgroepen is er een wettelijke zogenaamde *administratieverordening* die richtlijnen geeft voor deze ordentelijkheid. Samengevat zijn de kernpunten daarin:

- het waarborgen van een zorgvuldige bewaring en een juiste en tijdige doorbetaling derdengelden;
- de plicht tot het zo spoedig mogelijk en toegestaan doorstorten van gelden na het passeren van een akte;
- een transparante administratie waar het gaat om verrekenen van kosten;
- een administratief correcte scheiding van financiën en geldstromen met betrekking tot het beheer van kwaliteitsrekeningen, de bedrijfsfinanciën en privéfinanciën;
- een dusdanige automatisering dat de betrouwbaarheid en continuïteit zijn gewaarborgd;
- een toereikende administratieve organisatie en stelsel van interne controles.



Figuur 4.2: Causale uitgangspunten van het BFT over het gedrag ondertoezichtgestelden ten aanzien van normschendingen beheer derdengelden

De aanname van de wetgever en het BFT is dat schendingen van de eisen aan de administratieve organisatie een verhoogd risico met zich meebrengen voor kwaliteitsrekeningen. Daarnaast wordt een verhoogd risico gezien bij recent benoemde notarissen vanwege de grotere bedrijfseconomische risico's (liquiditeitspositie, inbreng startkapitaal, opbouwen cliënten) bij de start van een kantoor.

Finale uitgangspunten

De interventiestrategie van de sector Financieel Toezicht (finale uitgangspunten) is gericht op het zicht hebben op risicofactoren voor de schending van deze eisen en het op basis

daarvan doorlichten van (een deel van) de administratie en organisatie van de ondertoezichtgestelden. Meer specifiek bestaat de interventiestrategie uit een risicoanalyse, een toezichtstrategie en evaluatie en nazorg op basis van de resultaten.

4.4 Operationele vertaling beleidstheorie

De toezichtstrategie van het BFT is operationeel vertaald naar een analyse en onderzoeksaanpak. Samengevat ziet die er als volgt uit (zie bijvoorbeeld Mooijekind en Winkel, 2009).

Risicoanalyse

De sector Financieel Toezicht voert haar toezichtstaak uit door het beoordelen van de gegevens die notarissen en gerechtsdeurwaarders aan moeten leveren en door het uitvoeren van onderzoek op locatie. De sector Financieel Toezicht hanteert een methode van risicoanalyse om een prioritering aan te kunnen brengen in de onderzoeksfrequentie en de diepgang van onderzoeken. De risicoanalyse bestaat uit een methode die rekening houdt met drie aspecten:

- een (geautomatiseerde) beoordeling van de jaarstukken die notarissen en gerechtsdeurwaarders aanleveren;
- een professioneel oordeel van de onderzoeker op basis van de jaarstukken die zijn aangeleverd;
- meewegen van aanvullende informatie over de notaris of gerechtsdeurwaarder, bijvoorbeeld uit berichtgeving in de pers of informatie van de beroepsorganisaties.

De notarissen leveren minimaal jaarlijks financiële gegevens aan, gerechtsdeurwaarders minimaal per kwartaal. De accountant verstrekt tevens van elk kantoor een administratiemededeling. Deze mededeling bevat een oordeel van de accountant over de organisatie en de administratie. De vereiste inhoud en aanleverwijze van alle gegevens (kantoor, privépersonen, administratiemededeling) zijn vastgelegd in richtlijnen die door de beroepsorganisaties zijn bekrachtigd. De informatie uit de jaarstukken wordt opgeslagen in het geautomatiseerde systeem van de sector Financieel Toezicht. Het systeem bevat indicatoren en per indicator is bepaald wanneer het risico laag, normaal of hoog is. Zo ontstaat een totaalscore op basis van diverse indicatoren. De totaalscore geeft het risicoprofiel van de ondertoezichtgestelde (laag, normaal, hoog) en op welke aspecten het risico hoog is. In het systeem zijn de volgende indicatoren benoemd om het risicoprofiel te bepalen:

Tabel 4.1: Opzet risicoanalyse sector Financieel Toezicht

Indicatoren	Aspecten
Bewaring	Relatie omvang liquiditeiten en omvang bewaringspositie Personen debet Juiste berekening van de bewaringspositie
Liquiditeit	Omvang liquiditeit per maat/aandeelhouder Omvang opname kredietfaciliteit Omvang van afname liquiditeit
Solvabiliteit	Omvang per maat/aandeelhouder Omvang afname kantoorvermogen Bestaan omvangrijke financiële claims Verhouding eigen/vreemd vermogen
Resultaat	Relatie omvang resultaat en omvang resultaat per maat Personeelskosten in verhouding tot omzet Omvang afname omzet
Overig	Akteaantallen Bekendheid accountant Accountantsverklaring

De uitkomsten van de risicoanalyse zijn bepalend voor twee aspecten:

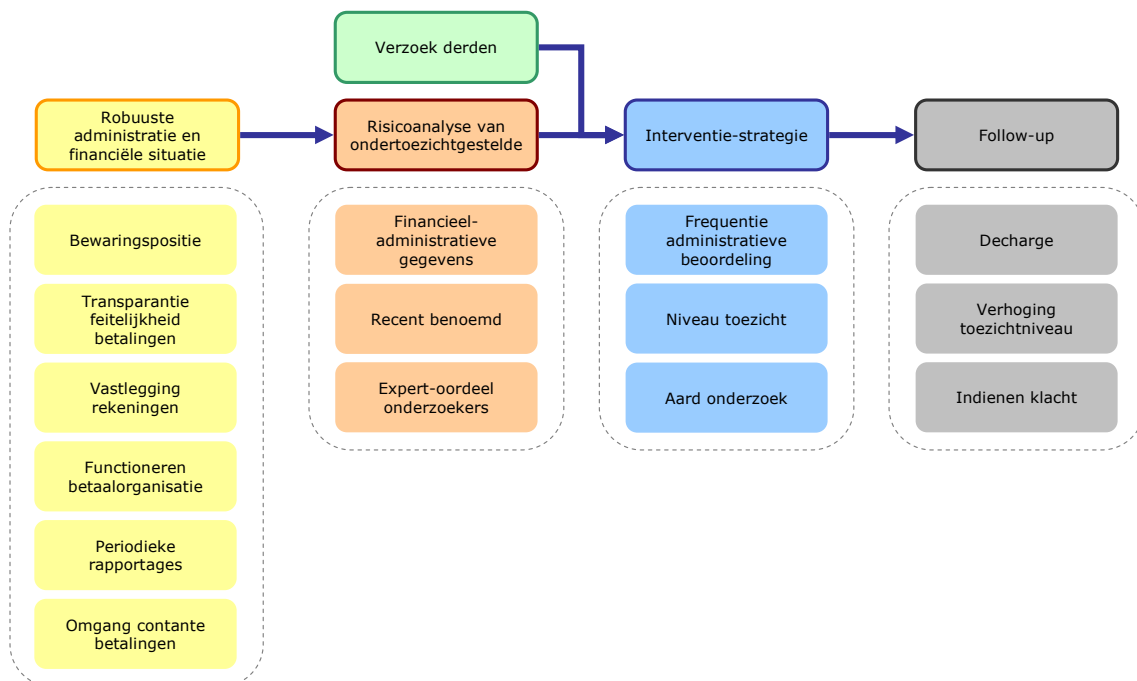
- Het *toezichtregime*: afhankelijk van het risicoprofiel wordt een ondertoezichtgestelde ingedeeld in normaal, oplettend en verscherpt toezicht. Dit bepaalt de frequentie waarmee een ondertoezichtgestelde financiële gegevens moet overleggen en de frequentie waarmee onderzoek plaatsvindt. De ondergrens is daarbij één onderzoek in de vijf jaar.
- *Diepgang* van een onderzoek: het risicoprofiel bepaalt de beoordelingspunten in een onderzoek en het aantal dossiers dat in een onderzoek wordt beoordeeld. Bij een hoger risicoprofiel is het onderzoek diepgaander. Dit betekent dat de administratie en de transacties meer in detail worden beoordeeld en dat er meer individuele financiële boekingen worden onderzocht.

Interventiestrategie

Op basis van deze analyse worden drie risico- of toezichtniveaus onderscheiden: normaal, oplettend en verscherpt.

- Bij een normaal risiconiveau vindt jaarlijks een administratieve beoordeling plaats en wordt eens in de vijf jaar een onderzoek bij de beroepsbeoefenaar uitgevoerd.
- Bij een oplettend risiconiveau worden de frequenties van administratieve beoordeling en onderzoek verhoogd. Dit vindt vooral plaats bij recent benoemde notarissen of bij een opvallende ontwikkeling in de resultaten en/of de vermogenspositie.
- Een verscherpt toezicht houdt in dat ten minste één keer per jaar een onderzoek ter plaatse wordt uitgevoerd en dat aparte afspraken worden gemaakt over frequentie en aard van de (financiële) rapportages. Dit vindt plaats als er naar het oordeel van het BFT sprake is van een groot financieel risico. Starters vallen altijd in het oplettend toezicht.

De onderzoeken in het kader van deze risiconiveaus worden onderscheiden in reguliere onderzoeken (generieke doorlichting), vervolgonderzoeken (specifieke focus) en bijzondere onderzoeken (specifieke aanleiding, bijvoorbeeld verzoek kamer van toezicht).



Figuur 4.3: Operationele beleidstheorie van het BFT over het financiële toezicht

Follow-up

Over de bevindingen wordt gerapporteerd aan de betreffende beroepsbeoefenaar. In het controlerapport wordt onderscheid gemaakt tussen bevindingen en aanbevelingen. 'Bevindingen' zijn zaken die naar het oordeel van de onderzoeker niet goed zijn en die bij het volgende onderzoek verbeterd moeten zijn. Aanbevelingen zijn volgens een gesprekspartner van het BFT te beschouwen als (min of meer vrijblijvende) tips. Op basis van de bevindingen kan het BFT een klacht indienen bij een kamer van toezicht.

4.5 Beoordeling beleidstheorie*Transparantie*

De beleidsmatige en bedrijfsmatige uitgangspunten van het financieel toezicht zijn transparant. De beleidstheorie is wat betreft de normatieve, causale en finale punten expliciet uitgewerkt en vertaald in meetbare parameters. De bedrijfsvoering is in extenso beschreven in werkprocessen, zowel op algemeen besturend niveau als waar het gaat om de primaire processen (uitvoering onderzoeken).

Externe conformiteit

In grote lijnen is de beleidstheorie van het BFT met betrekking tot het financieel toezicht conform de wettelijke uitgangspunten en de formele opdracht van het ministerie van Justitie. Er is wel een neiging de inhoudelijke reikwijdte van het toezicht verder op te rekken dan de wettelijke taakstelling. Zo legt het gehanteerde risicomodel de nadruk op bedrijfseconomische aspecten van de ondertoezichtgestelde.

De basisstrategie en de inhoudelijke focus zijn sinds 2004 in grote lijnen gelijk gebleven. De omstandigheden waarbinnen het toezicht wordt uitgevoerd zijn echter veranderd. Een belangrijk onderdeel daarin is de verdergaande doorvoering van de marktwerking (vrijere vestiging, vrije tarieven) binnen het notariaat. Het is de vraag of de focus op het voorkomen van een deconfiture, de brede taakopvatting en adviserende component in de toezichtstrategie daar nog congruent mee zijn. Marktwerking impliceert immers de inherente mogelijkheid van faillissement (vanuit concurrentieoptiek). Bovendien is juist bij meer marktwerking ook meer distantie van de toezichthouder vereist.

Interne validiteit

De relatie tussen doelstellingen/planning en de uit te voeren activiteiten is intern consistent in de beleidstheorie en de bedrijfstheorie.

Theoretische validiteit

De kern van de interventiestrategie is een vorm van compliance assistance: de ondertoezichtgestelde wordt naar aanleiding van de bevindingen in de gelegenheid gesteld

eventuele normschendingen te herstellen, al dan niet onder dreiging van een eventueel tuchtproces.

Voor niet-acute situaties is de BFT-strategie zonder meer houdbaar: de overtredingen liggen voor het grootste deel op het vlak van verhoogde risico's met het oog op de bescherming van derdengelden op kwaliteitsrekeningen. Op basis van haar (professionele) gezag moet het BFT in staat worden geacht om met een strategie van onderzoek en advies, risico's te verlagen.

Het BFT heeft niet de instrumenten om bij een acuut risico op te treden. De interventie kan niet verder reiken dan toezicht achteraf op de bedrijfsvoering van de ondertoezichtgestelden en het eventueel indienen van klachten bij de kamer van toezicht. Voor een formele preventieve interventie in een acute situatie (zoals een concrete dreiging dat derdengelden in gevaar komen) is het BFT afhankelijk van de tuchtrechter of de voorzitter van een kamer van toezicht (voorzittergesprek op basis van art. 96 lid 3 Wna).

4.6 Samenvattend beeld

De taken en werkzaamheden van de sector Financieel Toezicht van het BFT zijn gebaseerd op een transparante en sterk bedrijfsvoeringsgerichte beleidstheorie. Het BFT ziet als haar belangrijkste opdracht in het kader van het financieel toezicht het voorkomen van het verloren gaan van derdengelden ten gevolge van normschendingen op grond van de Wna dan wel de Gdw of bij een deconfiture van een notaris of een gerechtsdeurwaarder. De aanname van de wetgever en het BFT is dat schendingen van de eisen aan de administratieve organisatie en onvoldoende bedrijfseconomisch presteren een verhoogd risico met zich meebrengen voor derdengelden. Een tweede aanname is dat faillissementen het vertrouwen in de beroepsgroep bij het publiek kunnen schaden.

De interventiestrategie (finale uitgangspunten) is daarom gericht op het hebben van zicht op risicofactoren voor de schending van deze eisen en het op basis daarvan doorlichten van (een deel van) de administratie en organisatie van de ondertoezichtgestelden. De beleidstheorie van de sector Financieel Toezicht heeft – vooral in de finale uitgangspunten – een sterk bedrijfsmatig karakter. Dit wil zeggen dat ze in planning en monitoring is gericht op de beheersing van het werkproces, namelijk het toetsen van jaarstukken en het uitvoeren van onderzoek. De beleidstheorie voorziet er niet in om het beleidsmatige effect van het optreden als geheel inzichtelijk te maken en daarop te sturen. Er zijn geen indicatoren aangetroffen die het BFT gebruikt voor het bepalen van de effectiviteit van haar eigen optreden.

5 Reconstructie beleidstheorie WWFT-toezicht

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de reconstructie van de uitgangspunten en de aanpak van het WWFT-toezicht door het BFT. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de context (paragraaf 5.2), de beleidstheorie van het BFT over haar taakstelling (paragraaf 5.3) en de operationele vertaling daarvan in de toezichtaanpak (paragraaf 5.4). De kwaliteit van de beleidstheorie wordt getoetst op grond van de in hoofdstuk 3 genoemde referentiekaders (paragraaf 5.5). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de belangrijkste punten (paragraaf 5.6).

5.2 Context¹⁰

Wettelijke basis

De WWFT is bedoeld om de financiële markten zuiver, transparant en integer te houden. Er moet worden voorkomen dat het financiële stelsel wordt misbruikt voor criminele doeleinden. De WWFT vervangt sinds 1 augustus 2008 de Wet MOT en de Wid. Het belangrijkste motief voor de vervanging is de EU-richtlijnen op dit punt. Ten opzichte van de Wet MOT/Wid zijn inhoudelijk de regels voor de identificatieplicht gewijzigd. De wetgever hanteert hiervoor de term “cliëntenonderzoek” in navolging van de Europese richtlijn. Het begrip cliëntenonderzoek is ruimer dan het louter identificeren van de cliënt. Dit betekent nieuwe verplichtingen voor de instellingen die onder de werking van de WWFT vallen:

- instellingen krijgen de verplichting om de uiteindelijke belanghebbende of “Ultimate Beneficial Owner” (UBO) te identificeren en te verifiëren;
- verificatie van gegevens van de cliënt;
- de eigendom- en zeggenschapsstructuur van de cliënt dienen in kaart te worden gebracht;
- monitoring van het risicoprofiel van de cliënt. Het cliëntenonderzoek kan worden afgestemd op het risico dat een bepaalde cliënt, transactie of dienst met zich meebrengt.

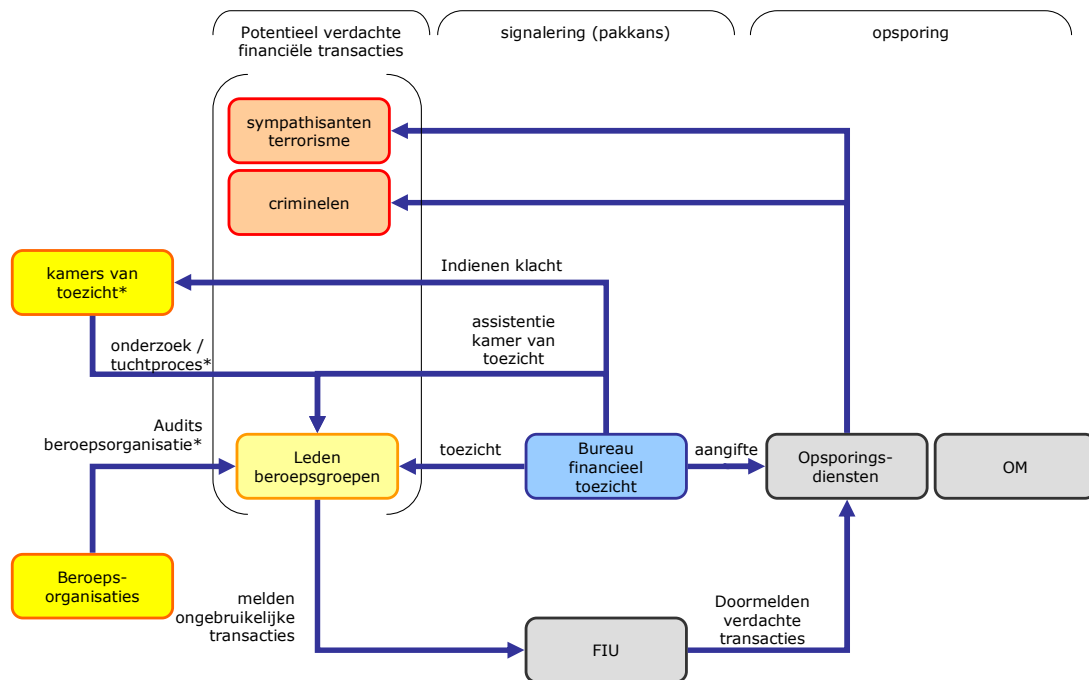
Onder het regime van de WWFT is de instelling verplicht tot het ontwikkelen van interne procedures en controles ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme alsmede zorg te dragen voor een adequate opleiding voor haar werknemers.

¹⁰ Deze paragraaf is grotendeels ontleend aan de website van het BFT.

De verschillende beroepsgroepen vallen qua toezicht onder verschillende instanties. Het toezicht is geregeld in hoofdstuk 4 van de WWFT. Het BFT is sinds 2003 toezichthouder op de naleving van de anti-witwasregelgeving in Nederland, voor zover het gaat om advocaten, (kandidaat-)notarissen, belastingadviseurs, registeraccountants, accountant-administratieconsulenten, dan wel degene die anderszins zelfstandig onafhankelijk beroeps- of bedrijfsmatig daarmee vergelijkbare activiteiten verricht, zoals administratiekantoren.

Positie van het BFT

Het BFT voert het toezicht uit in binnen de keten van het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. In figuur 5.1 is deze keten en de positie van het BFT daarbinnen schematisch weergegeven.



Figuur 5.1: Schematische weergave handhavingketen bestrijding witwassen en terrorismefinanciering (bron: Tweede Kamer 2008)

Evenals bij het financieel toezicht, is er ook vanuit de beroepsorganisaties zelf een vorm van toezicht op de leden van de beroepsgroepen. Dit is niet specifiek op de WWFT gericht maar meer op de kwaliteit van de beroepsuitoefening als zodanig. Een aantal beroepsgroepen heeft wel met het oog op de WWFT gedragsregels opgesteld, mede met inbreng van het BFT. Dit geldt bijvoorbeeld voor het notariaat en de advocatuur. Ook zelfregulering speelt een rol in de vorm van audits, georganiseerd vanuit de beroepsorganisaties (zoals de KNB).

Evenals bij het financieel toezicht, kunnen de kamers van toezicht voor het notariaat het BFT opdracht geven om een onderzoek te doen. Voor andere beroepsgroepen is dat niet geregeld.

Binnen de toezicht- en handhavingsketen is de Financial Intelligence Unit (FIU) als onderdeel van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) de instantie waar ongebruikelijke transacties moeten worden gemeld. De FIU analyseert en beoordeelt de (patronen in) meldingen en verzorgt de doormelding van verdachte transacties naar de opsporings- en veiligheidsdiensten. Het toezicht van het BFT moet een bijdrage leveren aan het verbeteren van de informatiepositie van de FIU door te stimuleren dat ongebruikelijke transacties ook daadwerkelijk worden gemeld.

Het BFT heeft voor het uitvoeren van de toezichttaak niet de bevoegdheid om inzage in cliëntdossiers af te dwingen. Dit kan alleen indien een onderzoek op verzoek van een kamer van toezicht plaatsvindt. Als sanctiemiddelen heeft het BFT – naast het indienen van een klacht bij een kamer van toezicht of het doen van aangifte - de mogelijkheid om een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen. Dit kan echter alleen als een ondertoezichtgestelde niet onder het tuchtrecht valt.

Groep onderzochtgestelden

Op grond van artikel 24 lid 1 van de Wna is het BFT aangewezen als toezichthouder op de zogenaamde vrije beroepen. Het gaat daarbij om circa 30.000 kantoren, die als volgt zijn onderverdeeld (BFT, 2008a):

Tabel 5.1: Overzicht aantal ondertoezichtgestelden WWFT

Beroepsgroep	Aantal kantoren	Aantal professionals	Beroeps-organisaties met tuchtrechtspraak
Advocatuur	5.800	15.000	Nederlandse orde van Advocaten (Nova); verplicht lid
Rechtskundig adviseurs	2.400	Onbekend	
Notariaat	1.150	1.450	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB); verplicht lid
- kandidaatnotarissen		2.000	
Registeraccountants	2.300	14.000 ¹¹	Koninklijk Nederlands Instituut voor Registeraccountants (NIVRA); verplicht lid
AA-accountants	2.500	7.000	Nederlandse Orde van AA-accountants en Administratieconsulenten (NOvAA); verplicht lid
Administratiekantoren	13.000	13.000	Nederlandse Orde van Administratie en Belastingdeskundigen (NOAB)
Belastingconsulenten	300	3.000	Nederlandse orde van belastingadviseurs (NOB); College Belastingadviseurs (CB); Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs (NFB)
Overige	2.200	2.200	
Totaal	29.650	57.650 ¹²	

Bron: BFT, 2008b

De groep ondertoezichtgestelden in het kader van het WWFT-toezicht is veel omvangrijker dan bij het financieel toezicht. Voor zover er beroepsorganisaties zijn, is lidmaatschap niet altijd verplicht en niet alle beroepsorganisaties kennen een vorm van tuchtrecht.

Departementale opdracht

Op basis van dezelfde Kaderbrief van het ministerie van Justitie als voor het financieel toezicht, stelt het BFT jaarlijks een programma en begroting op voor de uit te voeren werkzaamheden. Belangrijk verschil is dat bij het WWFT-toezicht het ministerie van Financiën mede opdrachtgever en subsidieverstrekker is. Sinds het WWFT-toezicht op de

¹¹ De aantallen zijn gebaseerd op gegevens van het BFT en de beroepsorganisaties. Deze cijfers lopen in een aantal gevallen sterk uiteen. Zo spreekt de NIVRA van meer dan 14.000 geregistreerde leden en wordt in het BFT in het jaarverslag over 2007 gesproken over 7.000 leden. De NOB heeft het over circa 300 kantoren van belastingadviseurs terwijl BFT spreekt van 2.900. Waar grote verschillen zijn aangetroffen, is uitgegaan van de gegevens van de beroepsorganisaties.

¹² Exclusief professionals bij rechtskundige adviesbureaus. Aantal niet bekend.

vrije beroepen in 2003 aan het BFT is toegewezen, aanvankelijk in het kader van de Wet Mot en de Wid, is een belangrijk discussiepunt de aanpak en de balans tussen het aantal ondertoezichtgestelden en de beschikbare middelen. Waar aanvankelijk het voornemen lag om evenals bij het financieel toezicht te kiezen voor een spreiding en met zekere regelmaat uitvoeren van (reguliere) onderzoeken bij alle ondertoezichtgestelden, is toegewerkt naar een praktijk waar het accent ligt op risicogerichte onderzoeken. Hierop komen we nog terug.

5.3 Beleidstheorie: taakopvatting BFT

Normatieve uitgangspunten

De hiervoor weergegeven algemene doelstellingen zijn als volgt *expliciet* vertaald naar eigen doelstellingen van het BFT (BFT, 2007b e.a.):

- het vergroten van de awareness (bekendheid) met betrekking tot de wet- en regelgeving en witwastechieken;
- gecumuleerd inzicht krijgen in het gemiddelde niveau van naleving met het oog op ontwikkelingen binnen de beroepsgroepen.

In presentaties en publicaties wordt door het BFT ook in algemene zin gesproken over de bevordering van de naleving van de wetten (zie bijvoorbeeld Mooijekind & Winkel, 2009).

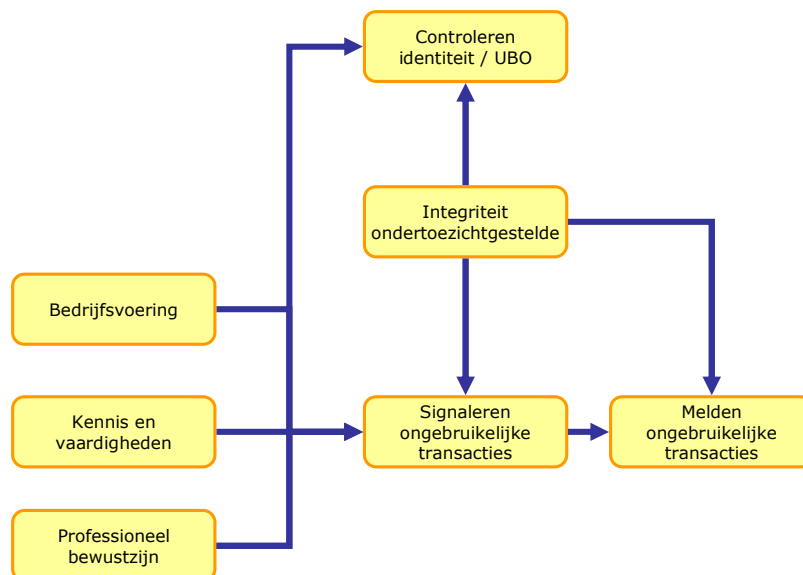
In de jaarplannen is een operationele vertaling gemaakt van deze normatieve uitgangspunten voor respectievelijk het melden van ongebruikelijke transacties en het controleren van de identiteit (zie onder meer BFT, 2008c).

Tabel 5.2: Operationele doelstellingen van het BFT in het kader van het WWFT-toezicht

- het bevorderen van de kennis over, en de naleving van wet- en regelgeving betreffende de WWFT;
- het bevorderen van de kennis bij ondertoezichtgestelden over meldplichtige transacties/situaties;
- de handhaving van normen in geval van onvoldoende naleving van relevante wet- en regelgeving;
- het bevorderen dat ondertoezichtgestelden meldplichtige transacties tijdig, juist en volledig (kunnen) melden bij het FIU-NL;
- het bevorderen dat niet gedane, en/of onjuiste, en/of onvolledige meldingen, alsnog bij de FIU-NL terecht komen;
- het bevorderen van de kennisoverdracht naar de FIU-NL en opsporings- en vervolgingsinstanties over specifieke gebruiken/omstandigheden en normen binnen de groep van ondertoezichtgestelden, die aan het BFT zijn toevertrouwd;
- het bevorderen dat identificatie geschiedt zoals door de WWFT is voorgeschreven.

Causale uitgangspunten

Bij het witwassen en de financiering van terroristische activiteiten blijken ook legale actoren als notarissen, advocaten of accountants betrokken te zijn. Dit hoeft niet per se een actieve (en bewust malafide) betrokkenheid te zijn. De WWFT verplicht daarom de onderhavige beroepsgroepen om a) altijd de identiteit van cliënten en UBO's te verifiëren en b) ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU. De WWFT geeft niet expliciet aan hoe de verificatie van de identiteit moet plaatsvinden. Dit houdt verband met de risicogeoriënteerde benadering van de WWFT: des te groter het risico op witwassen of terrorismefinanciering, des te meer de instelling moet doen in het kader van de verificatie van de identiteit. Wel zijn in samenwerking met het BFT door diverse beroepsorganisaties richtlijnen opgesteld. Een belangrijke element daarin is het vastleggen van een kantoorbeleid op basis van een risicobenadering.



Figuur 5.2: Causale uitgangspunten van het BFT over normschendingen in het kader van de WWFT

De kern van de meldplicht van ongebruikelijke transacties is dat een beroepsbeoefenaar zichzelf een oordeel vormt of er sprake is van een ongebruikelijke transactie. Het gaat om een subjectieve beoordeling van de beroepsbeoefenaar over het al dan niet ongebruikelijk zijn van een transactie en of er sprake zou kunnen zijn van witwassen of financiering van terrorisme. Het Uitvoeringsbesluit van de WWFT geeft daarnaast een objectieve indicator dat er sprake is (zou kunnen zijn) van een ongebruikelijke transacties, namelijk als er sprake is van transacties van € 15.000 euro of meer betaald aan, of door tussenkomst van de beroepsbeoefenaar in contanten, met cheques aan toonder of soortgelijke betaalmiddelen. In de praktijk zijn daar – door het BFT, ministerie van Financiën – interpretaties en operationalisering en toegevoegd. Het gaat onder meer om onduidelijkheid over de herkomst en/of bestemming van geldstromen, de betrokkenheid

van buitenlandse partijen, betrokkenheid bij een transactie van een notaris van buiten de regio of een zogenaamde ABC-transactie. Hierbij worden door meer dan één persoon overeenkomsten gesloten met een verplichting tot levering van eenzelfde goed dat vervolgens door de eerste persoon rechtstreeks aan de laatste afnemer wordt afgeleverd (Wet omzetbelasting, artikel 3.3). Voor het BFT zijn vooral ABC-transacties met vastgoed van belang omdat hierin inzicht kan worden verkregen via het Kadaster.

Finale uitgangspunten

In de interventiestrategie (finale uitgangspunten) van het BFT worden drie sporen onderscheiden (BFT, 2007b):

- het bevorderen van de awareness door het vergroten van de bekendheid met wet- en regelgeving, bijvoorbeeld door presentaties of advies aan beroepsgroepen bij het opstellen van protocollen;
- het uitvoeren van reguliere onderzoeken, met name gericht op het krijgen van inzicht;
- het uitvoeren van risicogerichte onderzoeken, daar waar het gerede vermoeden van normschendingen bestaat.

In een aantal documenten wordt ook nog een vierde spoor onderscheiden, namelijk het bevorderen van zelfregulering door de beroepsgroepen (BFT, 2008a). In andere documenten wordt dit (impliciet) binnen het spoor van het bevorderen van awareness geplaatst (BFT, 2007b).

5.4 Operationele vertaling beleidstheorie

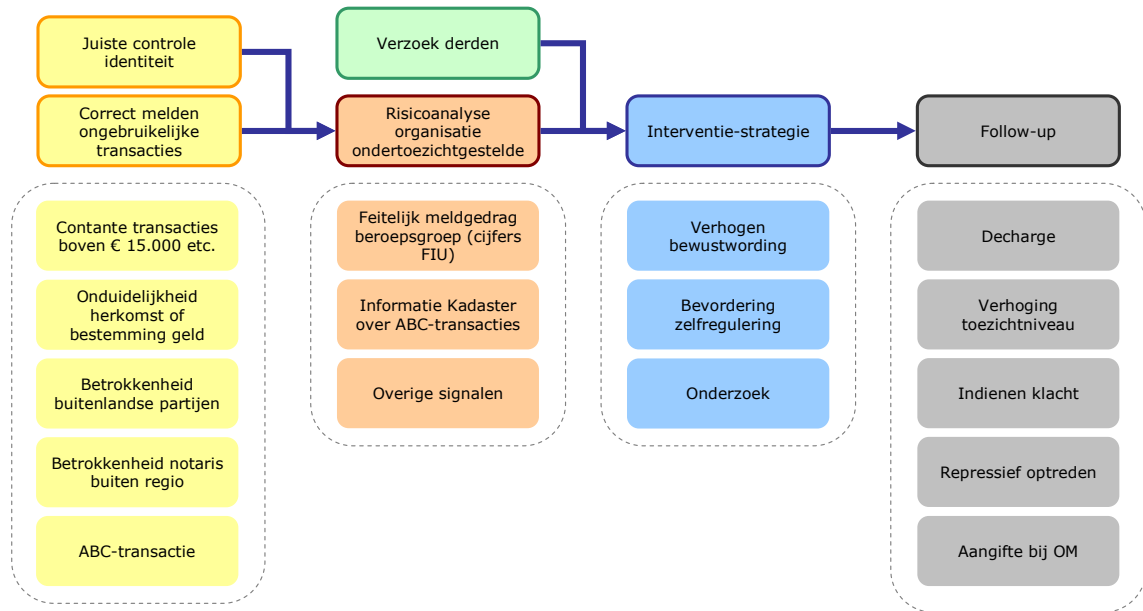
Risicoanalyse

Het BFT heeft geen uitgewerkte en gestructureerde systematiek van risicoanalyse of prioriteitstelling voor de uitoefening van het WWFT-toezicht. Dit heeft enerzijds te maken met de pioniersfase waarin het WWFT-toezicht nog verkeert. Dit betekent dat electie van ondertoezichtgestelden waar onderzoek plaatsvindt, onder meer gebeurt op basis van:

- experimenteren met een nieuwe aanpak of bij nieuwe doelgroepen;
- de te verwachten (preventieve) uitstraling naar de beroepsgroep;
- regionale spreiding.

Anderzijds is een belangrijke reden voor het ontbreken van zo'n systematiek, dat de informatiebasis van het WWFT-toezicht niet te vergelijken is met die bij het financieel toezicht. In essentie is de gestructureerde informatie op basis waarvan het BFT een risicoanalyse kan maken in het kader van het WWFT-toezicht, beperkt tot informatie over vastgoedtransacties. Meer specifiek gaat het daarbij om de kadastrale gegevens over

zogenaamde ABC-transacties. Hierbij gaat het eigendom over van eigenaar A naar B en vervolgens van B naar C. Alhoewel niet ongebruikelijk (bijvoorbeeld bij projectontwikkeling) kunnen bepaalde transacties wel een indicator zijn voor witwaspraktijken en zouden deze moeten worden gemeld. Ook het oprichten van verschillende vennootschappen kan als een indicator aangemerkt worden dat sprake is van ongewenst gedrag. Deze indicatoren zijn voornamelijk hoofdzakelijk bruikbaar voor



Figuur 5.3: Operationele beleidstheorie van het BFT over het WWFT-toezicht

eventuele normschendingen in het meldgedrag door notarissen. Daar ligt dan ook de focus van het WWFT-toezicht.

Interventiestrategie

De doelstellingen in de interventiestrategie van het BFT zijn de volgende (zie onder meer BFT, 2008c):

- verhoging van het bewustzijn bij de ondertoezichtgestelden;
- bevordering van de zelfregulering binnen de beroepsgroep;
- toezicht in de vorm van reguliere of bijzondere onderzoeken.

De verhoging van het bewustzijn wordt in algemene zin vertaald in voorlichting (presentaties), algemene informatieverstrekking en opinievorming (publicaties) en gerichte informatieverstrekking (onder meer via pilots voor specifieke groepen). De bevordering van zelfregulering is vertaald als advisering aan de beroepsorganisaties waar het gaat om het zelf uitvoeren van audits.

Het BFT wil daarnaast reguliere en risicogerichte onderzoeken uitvoeren. De *reguliere* onderzoeken zijn vooral bedoeld om inzicht te krijgen in de praktijk van het naleefgedrag bij de beroepsgroepen en ontwikkelingen daarin. Reguliere onderzoeken zijn bedoeld als periodieke doorlichting van de ondertoezichtgestelden, zonder dat daar een specifieke aanleiding voor is.

De *risicogerichte* onderzoeken zijn bedoeld om bij ondertoezichtgestelden waar het gerede vermoeden is van normschendingen (vooral ongebruikelijke transacties), tot een verificatie en waar nodig correctie hiervan te komen. Het kan daarbij gaan om een eigen vermoeden van het BFT of om een onderzoek in opdracht van een kamer van toezicht (al dan niet op verzoek van de KNB of het bestuur van het BFT). In 2007 en 2008 lag het speerpunt bij de uitvoering van risicogerichte onderzoeken bij het notariaat.

Follow-up

Over de bevindingen uit de onderzoeken wordt gerapporteerd aan de betreffende beroepsbeoefenaar. Afhankelijk van de bevindingen kan de volgende follow-up plaatsvinden: decharge van het onderzoek (geen onregelmatigheden aangetroffen), verdieping en focus van het onderzoek, indienen klacht bij het betreffende tuchtcollege, aangifte doen bij het Openbaar Ministerie (hierna: OM) of (sinds 2008) zelf bestuursrechtelijk optreden bij ondertoezichtgestelden die buiten het tuchtrecht vallen.

5.5 Beoordeling beleidstheorie

Transparantie

De beleidsmatige uitgangspunten van het WWFT-toezicht zijn transparant. De normatieve, causale en finale uitgangspunten zijn op het niveau van de beleidstheorie expliciet benoemd. Er is ook een operationele vertaling van de normatieve en finale uitgangspunten. De bedrijfsvoering is minder transparant. Er is een verschil in rationaliteit als het gaat om de onderbouwing van de subsidieaanvraag en de feitelijke besturing van de organisatie en processen. De bedrijfsmatige planning en verantwoording vinden vooral in financiële termen plaats.

Externe conformiteit

De beleidstheorie van het BFT met betrekking tot het WWFT-toezicht is op papier wat betreft de normatieve, causale en finale uitgangspunten in lijn met de wettelijke kaders. De operationele vertaling daarvan is dat ten dele. Dit komt met name door de focus op risicogerichte onderzoeken bij het notariaat. De strategie biedt geen (gestructureerd) zicht op de groep ondertoezichtgestelden als geheel. Ondanks herhaald verzoek van het ministerie van Justitie en toezeggingen door het BFT, zijn er ook geen concrete aanzetten geweest om te komen tot een meer integrale risico-analyse voor alle ondertoezichtgestelden.

Interne validiteit

De beleidstheorie is deels intern valide en consistent. Dat wil zeggen dat er een logische verbinding is tussen doelstellingen en de operationele vertaling in de aanpak. De beleidstheorie is redelijk consistent waar het gaat om het vergroten van de awareness én het handhaven van normschendingen. In beide gevallen is de te verwachten effectiviteit van de specifieke aanpak niet expliciet gemaakt. Het BFT heeft bovendien niet zelf de instrumenten om normschendingen te handhaven. De beleidstheorie is niet consistent waar het gaat om de doelstellingen om de informatiepositie van onder meer de FIU en het OM te verbeteren. Er ontbreekt een integrale systematiek voor een risicoanalyse. Dit is een gevolg van de wettelijke informatiepositie, van het feitelijke samenspel tussen instanties als het gaat om informatie-uitwisseling en van de focus van het BFT op cliëntdossiers als indicator in plaats van kantoorgedrag als indicator.

De beleidstheorie en de bedrijfstheorie zijn niet in balans met elkaar. Bij herhaling meldt het BFT dat de beschikbare capaciteit te beperkt is om tot taakuitvoering te komen. Dit heeft vooralsnog niet geleid tot een bijstelling of aanscherping van de beleidstheorie (wat wil en kan het BFT concreet bereiken?) en/of tot een herbezinning op de geformuleerde toezichtstrategie (met een accent op risicogerichte onderzoeken) alsmede de beheersing daarvan.

Theoretische validiteit

De huidige strategie kan alleen effectief zijn als aan een aantal condities wordt voldaan. De belangrijkste zijn daarbij:

- balans tussen beleidstheorie en bedrijfstheorie (aansturing, middelen)
- beschikking over het juiste instrumentarium
- verbetering van de formele en feitelijke informatiepositie en het inzicht in de beroepsgroepen van ondertoezichtgestelden als geheel.

Binnen de actuele juridische (bevoegdheden) en financiële (in omvang beschikbare middelen) condities kan de strategie qua ambities van het BFT niet effectief zijn. Een belangrijke vraag is wat tot de kerntaak van het BFT moet worden gerekend. Is dit het aanpakken van vermeend malafide ondertoezichtgestelden (en de ondersteuning van kamers van toezicht daarbij) of is dit het inzichtelijk maken van de risico's binnen de beroepsgroepen zodat vanuit de toezichtarrangementen als geheel prioriteiten kunnen worden gesteld door de betrokken instanties? Binnen de gegeven condities en de aard van de populatie van ondertoezichtgestelden (omvangrijk, divers, deels gesloten, weinig frequente interactie mogelijk, etc.) zal de effectiviteit van het BFT meer moeten worden gezocht in het tweede (dus optreden als algemeen toezichthouder) en minder op het eerste (als handhaver). Ook vanuit een algemene ontwikkeling van een effectieve toezichtstrategie gaat (gestructureerd) inzicht vooraf aan gericht toezicht en eventueel op

basis daarvan handhavend optreden. Diepte-onderzoeken – zo blijkt ook uit de praktijk van andere toezicht- en handhavingsdomeinen – kunnen in dit stadium functioneel zijn om zicht te krijgen op a) de causale mechanismen en oorzaken/motieven die leiden tot normschendingen, b) parameters die een indicatie geven voor dergelijke mechanismen of schendingen en c) mogelijke aangrijpingspunten voor verschillende typen interventies. Zo is de autonome gedragswaarschijnlijkheid (Smits, 1995) een belangrijke graadmeter voor de vraag of een bepaalde strategie effectief en efficiënt kan zijn. De huidige beleidstheorie in het WWFT-toezicht wordt te veel bepaald door de zaken die zich (case-by-case) aandienen. Het BFT heeft daarbinnen weinig regie op haar prioriteiten.

5.6 Samenvattend beeld

De taken en werkzaamheden van de sector WWFT-toezicht zijn gebaseerd op een deels transparante, maar ook ruim geformuleerde beleidstheorie. In de normatieve uitgangspunten wordt aansluiting gezocht bij de doelstellingen van de WWFT. In zichzelf is de beleidstheorie qua normatieve, causale en finale uitgangspunten consistent. Er is echter een grote onbalans tussen de beleidstheorie en de bedrijfstheorie. De algemene doelstellingen zijn ambitieus en veelomvattend terwijl de bedrijfsmatige condities en concrete aanpak beperkt zijn. De strategie kan in het licht van de WWFT als geheel niet effectief en doelmatig zijn. Oorzaken liggen in de verhouding tussen de omvang van de doelgroep en de menskracht van het BFT, de informatiepositie van het BFT en de keuzes in de toezichtstrategie. Het laatste vooral omdat de aanpak geen ruimte laat voor grotere aantallen reguliere onderzoeken en dat deze qua planning en beheersing onzeker is.

6 Effectiviteit

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de effectiviteit van het BFT. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het financieel toezicht (paragraaf 6.2) en het WWFT-toezicht (paragraaf 6.3). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen (paragraaf 6.4).

6.2 Sector Financieel Toezicht

Inleiding

Het belangrijkste achterliggende doel van het financieel toezicht is de bescherming van derdengelden en waarborgen van het vertrouwen in de beroepsgroepen. Aan de hand van de in hoofdstuk 3 geschetste effectiviteitstrap, kan deze doelstelling worden ontleed in de volgende componenten:

Algemene preventieve effectiviteit	Gaan er geen derdengelden verloren? Wordt het naleefgedrag t.a.v. bewaarpositie, betaalorganisatie, informatieverstrekking etc. beter?
Recidive bijgestuurde zaken voorkomen	Blijft bij ondertoezichtgestelden waar een interventie is gepleegd, het naleefgedrag structureel beter/goed?
Prioritaire zaken kunnen bijsturen	Leidt de interventie van het BFT bij een ondertoezichtgestelde tot een correctie van de normschendingen?
Juiste prioriteiten kunnen stellen (hoge normschending)	Is er bij de ondertoezichtgestelden waarbij een (risicogericht) onderzoek wordt uitgevoerd sprake van veel en/of ernstige overtredingen t.a.v. bewaarpositie, betaalorganisatie etc.?
Zicht op normschendingen	Heeft het BFT zicht op risico's en relevante gedragingen m.b.t. derdengelden bij de individuele onderzochtgestelden als geheel?

Figuur 6.1: Effectiviteitstrap financieel toezicht

In deze paragraaf wordt voor elk van deze componenten aangegeven of het BFT effectief is of kan zijn.

Inzicht risico's en normschendingen

Het eerste onderdeel van de effectiviteitstrap betreft het zicht op risico's en normschendingen. Daarbij gaat het om de vraag in welke mate de toezichthouder zicht heeft op het gedrag van de groep individuele beroepsbeoefenaren als geheel.

Op grond van de volgende constatering komen we tot de conclusie dat de sector Financieel Toezicht goed zicht heeft op (de normschendingen door) haar ondertoezichtgestelden:

- Het BFT oefent financieel toezicht uit bij *alle* notarissen en gerechtsdeurwaarders die onder haar toezicht vallen. Er is een jaarlijkse controle van de jaarstukken en alle kantoren worden periodiek ter plaatse doorgelicht.
- De BFT-onderzoekers hebben een eigen pakket van gerechtsdeurwaarders en/of notarissen, en kennen hun 'pappenheimers'.
- Er vindt per ondertoezichtgestelde een eenduidige en systematische risico-analyse plaats van financiële kengetallen, die verrijkt wordt met achtergrondkennis van de onderzoekers.

Het aantal ondertoezichtgestelden in het kader van het financieel toezicht is overzichtelijk en eenduidig. Belangrijke variaties binnen de beroepsgroepen zitten onder meer in de mate waarin de transformatie naar ondernemerschap is gemaakt en de kantoor grootte (bijvoorbeeld één notaris of een groter kantoor). Er wordt toezicht uitgeoefend op grond van kwantificeerbare kenmerken van de financiële en organisatorische condities bij de ondertoezichtgestelden. Door verplichte wettelijke jaarrapportages en een goede en jarenlange kennis van de beroepsgroepen, heeft het BFT een goede informatiepositie. Bovendien beschikt het BFT voor het financieel toezicht over een beproefde systematiek voor een jaarlijkse risicoanalyse. Daarnaast is er een (uitvoerig) registratiesysteem op basis waarvan analyses van patronen in (kantoor)gedrag kunnen worden gemaakt.

Hierdoor heeft het BFT – in elk geval in stabiele marktsituaties – goed inzicht in de praktijk van de ondertoezichtgestelden en is het ook in staat onderbouwd prioriteiten te stellen voor de gevallen waarin oplettend of verscherpt toezicht op zijn plaats is. De combinatie van een meer kwantitatieve risicoanalyse op grond van secundaire gegevens van de ondertoezichtgestelden (zoals jaarstukken) en de meer dynamische en kwalitatieve risicoanalyse door de onderzoekers maakt het systeem in beginsel robuust.

De vraag is of dit systeem ook geschikt is voor meer dynamische situaties zoals de economische ontwikkeling begin 2009. Het BFT heeft met het oog op mogelijke financiële problemen bij notarissen en daarmee samenhangende risico's voor derdengelden, getracht een beeld te krijgen van deze situatie (BFT, 2009c). Bij deze actie was in eerste aanleg niet zozeer de inhoudelijke analyse, maar de snelheid waarmee een kantoor informatie kan aanleveren, van belang. Dit is door het BFT gebruikt als een indicator voor de vraag of kantoren wel voldoende 'in control' zijn in economisch moeilijke tijden. Het BFT geeft echter geen antwoord op de vraag welke interventiestrategie hierop (preventief) kan bijsturen en óf het BFT daar onder de huidige condities een effectieve rol in kan spelen.

Juiste prioriteiten kunnen stellen

Het tweede onderdeel van de effectiviteitstrap betreft het kunnen stellen van de juiste prioriteiten. Kan, bijvoorbeeld op basis van een risicomodel, het (intensievere) toezicht worden geconcentreerd op de beroepsbeoefenaren waar de meeste en/of ernstige normschendingen te verwachten zijn?

In tabel 6.1 en tabel 6.2 is een overzicht gegeven van de geconstateerde normschendingen en het aantal klachten dat is ingediend bij de kamers van toezicht naar aanleiding van onderzoeken bij het notariaat. Het aantal klachten is daarbij gebruikt als indicator voor ernstige normschendingen.

Tabel: 6.1: Bevindingen BFT-onderzoeken bij het notariaat, gespecificeerd naar het aantal kantoren waar betreffende normschendingen zijn geconstateerd***

	2008	2007	2006	2005	2004**	2003**
Aantal onderzoeken*	181 (131)	224 (153)	260 (174)	283 (186)	203 (159)	
Negatieve bewaringspositie	24	25	19	24	23 (33)	(48)
Beschikking over gelden	9	15	10	10	12 (25)	(34)
Bankrekeningen van derden	17	32	64	37	19 (33)	(47)
Tekortkomingen betaalorganisatie	37	70	61	74	59 (95)	(70)
Ontbreken adequate periodieke informatie	38	49	62	36	24 (36)	(33)

* totaal aantal onderzoeken, met tussen haakjes het aantal reguliere onderzoeken

** cursief tussen haakjes: voor 2003 is alleen het aantal normschendingen per notaris en niet per kantoor bekend; voor 2004 zijn beide getallen gegeven

*** op basis van de door het BFT verstrekte gegevens is geen uitsplitsing van normschendingen naar type onderzoek (regulier of bijzonder) mogelijk

Tabel: 6.2: Aantal kantoren met ernstige normschendingen bij het notariaat, geïndiceerd op basis van door het BFT ingediende klachten

	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Schending indienplicht jaarstukken	24	16	18	12	24	17
Negatieve bewaringspositie	20	19	4	11	1	3
Beschikking over gelden	2	3	3	3		
Negatieve solvabiliteit/liquiditeit/resultaat	1	2	1	1	1	3
Tekortkomingen administratie		1	2	1		3
Overige		5	7	1	2	1

Het BFT signaleert bij meer dan tachtig procent van de onderzochte kantoren één of meer normschendingen. Voor de gerechtsdeurwaarders geldt eenzelfde cijfer. Een groot deel van de normschendingen (ongeveer veertig procent) heeft betrekking op administratieve aspecten zoals het niet voldoen aan de informatieplicht en op de betaalorganisatie. Het aantal onderzoeken dat leidt tot een klacht – als indicatie voor één of meer ernstige normschendingen – is sinds 2004 opgelopen van circa één procent tot boven de tien procent in 2007/2008. Bij de gerechtsdeurwaarders zijn de percentages gedaald tot onder de tien procent (BFT, 2008a).

Als geheel slaagt het BFT er dus in binnen de selectie van onderzoeken, ook die kantoren door te lichten waar sprake is van ernstige/structurele normschendingen. De vraag is wel of de prioriteitstelling ook doelmatig is en of vooral het aantal reguliere onderzoeken niet veel lager kan zijn, zonder dat dit leidt tot een verhoogd risico. Op dit punt komen we nog terug.

Bijsturen en corrigeren normschendingen

Een effectief optreden impliceert dat geconstateerde overtredingen bij een onderzoek (kunnen) worden gecorrigeerd. In aansluiting op het vorige punt is de constatering dat verreweg de meeste normschendingen die in de onderzoeken worden aangetroffen, door de ondertoezichtgestelden worden gecorrigeerd. Er is een directe relatie tussen de interventie door het BFT en de reactie van de ondertoezichtgestelden. In die zin is de effectiviteit van het BFT hoog. Dit komt mede door de gevolgde aanpak die zowel kenmerken van confrontatie (toetsing) als advisering in zich heeft. Confrontatie bestaat daarbij uit het opstellen van het rapport van bevindingen met daarbij te ondernemen actiepunten en een mogelijke sanctie bij niet-opvolgen. Advies kan zowel mondeling als schriftelijk gegeven worden en biedt de ondertoezichtgestelde vooral de helpende hand bij het verbeteren van de organisatie. Nader onderzoek betekent dat nog dieper in de organisatie wordt gegraven, hetgeen vooral kan leiden tot het opvoeren van de druk op de ondertoezichtgestelden. Alle drie deze instrumenten kunnen alleen effectief zijn als de ondertoezichtgestelde het (formele en/of inhoudelijke) gezag van de toezichthouder erkent, er een zekere onderschrijving is van het gewenste gedrag en factoren als 'onwetendheid' of 'onachtzaamheid' een rol speelden bij de normschendingen (Smits, 1995).

Indien de ondertoezichtgestelden het gewenste gedrag onvoldoende accepteren, moet de toezichthouder ook de middelen hebben om correctie van normschendingen af te dwingen. Waar handhavende organisaties doorgaans bevoegdheden hebben om een last onder dwangsom op te leggen, heeft het financieel toezicht deze bevoegdheid niet. Het enige beschikbare instrument is het indienen van een klacht bij een kamer van toezicht. De commissie-Hammerstein, die de Wna heeft geëvalueerd, constateert over de effectiviteit van het tuchtrecht dat dit een ontoereikende voorbeeldwerking heeft

(Commissie evaluatie Wet op het notarisambt, 2005). Notarissen vinden de invulling van de notariële normen weliswaar streng, zo zegt de commissie, maar de sanctionering te mild, wat als een van de grootste tekortkomingen van het huidige tuchtrecht wordt gezien.

Het is voor de sector Financieel Toezicht derhalve lastig om naleving af te dwingen. Het komt met name bij verscherpt en oplettend toezicht vooral neer op overtuigen. Bij bonafide of calculerende beroepsbeoefenaren kan dat effectief zijn. Bij malafide beroepsbeoefenaren niet of minder.

Voorkomen van recidive in specifieke gevallen

De vierde trede in de effectiviteitstrap betreft de vraag of ondertoezichtgestelden nadat ze door het toezicht van het BFT zijn gecorrigeerd, niet opnieuw in normschendingen vervallen. Dit is een indicator voor de preventieve werking van het toezicht op het niveau van afzonderlijke organisaties en professionals.

Het BFT houdt op dit punt een registratie bij op het niveau van de ondertoezichtgestelde kantoren. Het is niet mogelijk om uit dit systeem managementoverzichten met totalen te genereren. Een handmatige analyse van gegevens viel buiten de mogelijkheden van het onderzoek. In kwalitatieve zin stellen we wel vast dat het BFT het gedrag (normschendingen) uit het verleden meeweegt bij de eventuele indiening van een klacht. Dit zegt echter niets over de vraag of het BFT recidive weet te voorkomen. Er kan in dit rapport derhalve ook geen uitspraak worden gedaan over de aard en de mate van patronen van recidive en over de effectiviteit van het BFT daaromtrent.

Algemene preventieve effectiviteit

De 'hoogste' trede van de effectiviteitstrap gaat over de vraag of het BFT in staat is het algemene naleefgedrag te bevorderen, oftewel, of er sprake is van algemene preventie. Het belangrijkste doel van het financieel toezicht is het *voorkomen* dat derdengelden verloren gaan.

De feitelijke constatering door het BFT zijn een indicatie dat het naleefgedrag over het algemeen hoog is: het aantal onderzoeken waaruit ernstige normschendingen met een direct risico voor derdengelden naar voren komen, is beperkt (zie tabel 6.1). Het aantal en de aard van de overtredingen is daarbij bovendien door de jaren heen stabiel. Voor zover ons bekend, gaan er in de praktijk zeer zelden derdengelden verloren door 'een greep uit de kas'¹³. Ook niet als een notaris of gerechtsdeurwaarder failliet gaat.

¹³ In het kader van het onderzoek zijn geen exacte cijfers hierover gevonden. Uit de gesprekken met de betrokkenen en secundaire literatuur valt echter af te leiden dat dit bijna niet voorkomt. Aandachtspunt is wel het mogelijk stijgend aantal faillissementen ten gevolge van de recessie anno 2009.

Het aantal beroepsbeoefenaren dat onder een oplettend of verscherpt toezichtsregime is geplaatst, is dan ook beperkt. Een belangrijk deel daarvan bestaat bovendien uit recent benoemde notarissen waardoor veeleer sprake is van *preventief* dan van *repressief* toezicht. Samengevat is het huidige naleefgedrag goed en is de doelbereiking hoog.

In welke mate dit het gevolg is van het optreden van het BFT, is moeilijk vast te stellen. Daarvoor zou onderzoek bij ondertoezichtgestelden noodzakelijk zijn of een quasi-experimentele onderzoeksopzet moeten worden gekozen. Dit viel buiten het bestek van het onderzoek. Toch is het op basis van de effectiviteit van het toezicht in concrete gevallen (goed zicht op de ondertoezichtgestelden, juiste prioriteiten) aannemelijk te veronderstellen dat de werkwijze van het BFT een bijdrage levert aan het voorkomen van risico's voor derdengelden, voor zover deze voortvloeien uit administratieve nonchalance, doorgeslagen pragmatisme of professionele naïviteit. Het toezicht door het BFT heeft daarbij een disciplinerende werking en/of draagt bij aan bewustwording en kennisvergroting.

Of het BFT ook in preventieve zin effectief is of kan zijn richting bewust malverserende ondertoezichtgestelden, is empirisch niet vast te stellen. In termen van aannemelijk is er in elk geval een redelijk hoge signaleringskans, mede omdat het BFT (aangeeft dat het) zicht heeft op het deel van de ondertoezichtgestelden waar sprake is van structureel normschendend gedrag of in elk geval een verhoogd risico daarop.

Overall beeld effectiviteit financieel toezicht

De bevindingen over de effectiviteit van de sector Financieel Toezicht kunnen aan de hand van de effectiviteitstrap als volgt worden samengevat.

De sector Financieel Toezicht is effectief in het houden van inzicht in (ontwikkelingen in) risico's en normschendingen bij de groep ondertoezichtgestelden als geheel. In principe is het BFT daarmee ook in staat om de juiste prioriteiten in het toezicht te stellen en is er een aanzienlijke pakkans voor een ondertoezichtgestelde. De basissystematiek is vooral toegesneden op stabiele marktsituaties. Het BFT heeft de professionaliteit om in meer dynamische situaties op basis van andere indicatoren voldoende zicht te houden en in principe op basis daarvan (andere) prioriteiten te stellen. Of dit ook feitelijk gebeurt in de situatie begin 2009, is niet onderzocht.

Algemene preventieve effectiviteit		Hoge doelbereiking, maar niet eenduidig vast te stellen of deze is toe te schrijven aan het BFT-toezicht of aan autonoom gedrag. Van hoge pakkans strategie gaat preventieve werking uit.
Recidive bijgestuurde zaken voorkomen		Geen transparant inzicht op managementniveau in recidivedrag. Gelet op sanctiepositie is preventieve effectiviteit op termijn beperkt.
Prioritaire zaken kunnen bijsturen		Geen directe controle over sanctionering; geen middelen tot afdwingen of mogelijkheden tot preventief ingrijpen
Juiste prioriteiten kunnen stellen (hoge normschending)		
Zicht op normschendingen		

hoge effectiviteit
 gedeeltelijke effectiviteit
 lage effectiviteit.

Een '?' geeft aan dat op dit punt geen of (zeer) beperkte gegevens beschikbaar zijn voor een empirische onderbouwing. Indicatie is dan op basis van theoretische verwachting en/of plausibiliteit.

Figuur 6.2: Effectiviteit Financieel Toezicht, samengevat aan de hand van de effectiviteitstrap.

In grote lijnen is het BFT ook in staat om normschendingen bij te sturen. Uitzondering daarop zijn de situaties waar formeel repressief optreden nodig is. Op dit punt ontbeert het BFT het noodzakelijke sanctie-instrumentarium en is sanctionering door het tuchtrecht niet altijd aan de maat. Of het BFT er in voldoende mate in slaagt recidive te voorkomen, kon niet worden vastgesteld wegens het ontbreken van de benodigde informatie. Het financieel toezicht heeft ook een algemene preventieve werking. Een indicatie daarvoor is dat er zeer zelden echt misbruik wordt gemaakt van kwaliteitsrekeningen. De belangrijkste basis daarvoor is het relatief frequente contact en daarmee samenhangende informatiepositie. De signaleringskans is voor de groep ondertoezichtgestelden redelijk groot.

6.3 Sector WWFT-toezicht

Inleiding

Het belangrijkste achterliggende doel van het WWFT-toezicht is het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Deze achterliggende doelstellingen zijn – aan de hand van de effectiviteitstrap – ontleend in een aantal componenten:

Algemene preventieve effectiviteit	Worden alle ongebruikelijke transacties gemeld? Zit er een stijging in het melden van ongebruikelijke transacties? Idem correct uitvoeren identificatieplicht
Recidive bijgestuurde zaken voorkomen	Blijven ondertoezichtgestelden die bijvoorbeeld aanvullend meldingen doen na een BFT-onderzoek, ook structureel beter/goed melden?
Prioritaire zaken kunnen bijsturen	Slaagt het BFT erin om ondertoezichtgestelden aan te zetten tot een beter meldgedrag?
Juiste prioriteiten kunnen stellen (hoge normschending)	Is er bij de ondertoezichtgestelden waarbij een (risicogericht) onderzoek wordt uitgevoerd sprake van veel en/of ernstige overtredingen t.a.v. meldingen en controle op identiteit.
Zicht op normschendingen	Heeft het BFT zicht op risico's en relevante gedragingen m.b.t. het melden van ongebruikelijke transacties en controle identiteit bij de individuele onderzochtgestelden als geheel?

Figuur 6.3: Effectiviteitstrap WWFT-toezicht

In deze paragraaf wordt voor elk van deze componenten aangegeven of het BFT effectief is of kan zijn.

Inzicht in risico's en normschendingen

Een eerste voorwaarde voor een effectief toezicht is inzicht in de normschendingen of in elk geval de beschikking over valide en betrouwbare indicatoren voor een verhoogd risico op normschendingen.

De eerste constatering is dat het BFT een beperkt gestructureerd inzicht heeft in de risico's en normschendingen van de groep ondertoezichtgestelden als geheel. Wel heeft het BFT een algemeen kwalitatief beeld van de beroepsgroepen, maar dat kan niet worden vertaald naar een identificatie van bijvoorbeeld risicovolle kantoorsituaties. De enige uitzondering daarop wordt gevormd door het notariaat waar het gaat om vastgoedtransacties. Daarvoor kan het BFT gebruikmaken van informatie van het Kadaster over ABC-transacties. Alhoewel ABC-transacties op zichzelf heel gebruikelijk zijn, geeft het inzicht hierin het BFT wel een indicatie van het aantal *mogelijke* ongebruikelijke

transacties dat gemeld zou moeten zijn. Voor een risicoanalyse met betrekking tot de identificatieplicht heeft het BFT geen indicatoren.

Het is de vraag of het voor de sector WWFT-toezicht mogelijk is om volledig inzicht in de handel en wandel van alle 50.000-60.000 ondertoezichtgestelden te hebben.¹⁴ Het BFT voert als belangrijkste argumenten aan het grote aantal ondertoezichtgestelden en de geslotenheid van de beroepsgroepen (met name notariaat en advocatuur) om inzicht te geven in de gegevens. Het laatste heeft te maken met de focus van de risicoanalyse door het BFT op de cliëntdossiers. Dit is een belangrijk verschil met de risicoanalyse bij het financieel toezicht waar de focus op het kantoorgedrag ligt.

Alhoewel praktische en juridische bezwaren een rol spelen bij het niet hebben van een volledig zicht, zijn er ook andere factoren in het spel. We nemen er drie zaken uit.

Om te beginnen is er de restinformatie uit bijvoorbeeld opsporingsdossiers bij het OM. In onderzoeken naar malafide praktijken in bijvoorbeeld de vastgoedhandel, handel met voorkennis met aandelen of internationale handel moet ook restinformatie zitten over bij criminele partijen betrokken accountants, belastingadviseurs, notarissen of advocaten. Deze restinformatie kan binnen de omvangrijke beroepsgroepen het BFT gericht(er) op het spoor zetten. In de praktijk heeft en krijgt het BFT – ook om juridische redenen – niet of nauwelijks toegang tot deze restinformatie. Dit is een essentieel probleem in de toezicht- en handhavingssketen rond witwaspraktijken en terrorismefinanciering als geheel (zie ook Tweede Kamer, 2008).

Verder heeft de FIU systematische informatie over het feitelijke meldgedrag over ongebruikelijke transacties. Het BFT heeft niet de mogelijkheid – voor zover dit uit het onderzoek is gebleken – deze informatie te gebruiken voor een nadere analyse van patronen in dit meldgedrag (welk type kantoor meldt veel of weinig? zijn er fluctuaties?). Er is ook geen aanzet om de weliswaar gefragmenteerde maar in aanzet gestructureerde informatie te vertalen naar gestructureerde risicoanalyse zoals bij het financieel toezicht. Waar bij het financieel toezicht professioneel (kwalitatief) oordeel en geobjectiverde (kwantitatieve) analyse in balans zijn, is dit bij het WWFT-toezicht niet het geval.

Het derde punt is dat het BFT en het ministerie van Financiën (met instemming van het ministerie van Justitie) ervoor hebben gekozen het accent te leggen op het proberen door te pakken op een beperkt aantal dossiers. Los van de vraag welke speelruimte het BFT op

¹⁴ De voorloper van de WWFT (Wet MOT en Wid) is in 2003 tot stand gekomen. Het BFT heeft destijds een plan opgesteld om het toezicht bij beroepsgroepen uit te voeren zoals dat ook bij de sector WWFT-toezicht gebeurde, namelijk door elke ondertoezichtgestelde periodiek aan een regulier onderzoek te onderwerpen. Het gevraagde budget was een veelvoud van de beschikbare middelen. Binnen de budgetrestricties is toen gekozen voor een driesporenbeleid en een risicogerichte aanpak om invulling te geven aan het toezicht. Een vaste controlefrequentie bij de beroepsgroepen is destijds losgelaten.

dit punt heeft (we komen hierop terug) ontbreekt een duidelijk kader waarbinnen duidelijk wordt hoe de huidige benadering op termijn leidt tot een systematische vorm van toezicht voor de groep ondertoezichtgestelden als geheel.

Juiste prioriteiten kunnen stellen

Voor het stellen van prioriteiten is het BFT afhankelijk van haar – voor de populatie ondertoezichtgestelden als geheel - gebrekkige informatiepositie én de context en condities waarbinnen het BFT moet opereren. In het licht hiervan is de prioriteit weloverwogen bij het notariaat gelegd, op basis van een algemene risicoanalyse en de politieke aandacht voor malversaties in de vastgoedhandel in relatie tot de georganiseerde misdaad.

Een inschatting van het BFT is dat in circa 4 procent van de dossiers van notarissen sprake is van een ten onrechte niet gemelde transactie. Binnen deze afbakening worden prioriteiten gesteld op grond van:

- informatie over ABC-transacties van het Kadaster;
- informele signalen en kennis van de leden van de beroepsgroepen (in grote lijnen beperkt tot notarissen);
- verzoeken van een kamer van toezicht (welke ook mede op basis van signalering door het BFT tot stand komen).

Binnen deze condities voert het BFT jaarlijks een beperkt aantal (risicogerichte) onderzoeken uit.

De sector WWFT-toezicht geeft in het Jaarplan 2009 aan dat risicogerichte onderzoeken sinds 2005 laten zien dat er in 50 tot 80 procent van de geselecteerde dossiers sprake is van een in de ogen van het BFT ten onrechte niet gemelde transactie. In tabel 6.3 is een overzicht gegeven van het aantal, volgens het BFT onterecht niet gemelde ongebruikelijke transacties.

Tabel 6.3: Overzicht aantal in bijzondere onderzoeken aangetroffen niet-gemelde ongebruikelijke transacties

	Aantal bijzondere onderzoeken	Totaal aantal niet gemelde ongebruikelijke transacties	Gemiddeld aantal niet gemelde ongebruikelijke transacties per onderzoek
2008*	3	88	29
2007	11	101	9
2006	7	192	27

* voorlopige bevindingen op basis van opgave BFT

Tabel 6.3 laat zien dat de (bijzondere) BFT-onderzoeken een aanzienlijk aantal niet-gemelde ongebruikelijke transacties aan het licht brengt. Binnen de focus op het notariaat is het BFT in staat een effectieve selectie van uit te voeren onderzoeken te maken. Het is niet duidelijk of met het beperkt aantal kantoren dat jaarlijks kan worden onderzocht, ook binnen afzienbare tijd *alle feitelijk* risicovolle kantoor situaties in een onderzoek worden betrokken. Met andere woorden: zijn er kantoren die door de mazen van de risicoanalyse glippen? Het ontbreken van dit inzicht is een gevolg van de combinatie van de beschikbare capaciteit en de (noodgedwongen) door het BFT gevolgde toezichtstrategie.

Het BFT is niet in staat om een vergelijkbare prioritering aan te brengen bij de andere beroepsgroepen van ondertoezichtgestelden.

Bijsturen en corrigeren normschendingen

Het aantal meldingen dat door ondertoezichtgestelden wordt gedaan *naar aanleiding van* een BFT-onderzoek, kan als indicator worden gezien voor de effectiviteit van deze onderzoeken. In tabel 6.4 is daarvan een overzicht gegeven voor zover het de beroepsgroep van notarissen betreft. Daarbij is ook het totaal aantal, in het betreffende jaar door de FIU ontvangen meldingen van ongebruikelijke transacties vermeld.

Tabel 6.4: Overzicht aantal gedane meldingen naar aanleiding van een BFT-onderzoek en totaal aantal door de FIU ontvangen meldingen van ongebruikelijke transacties (notarissen)			
	2008	2007	2006
Totaal aantal door FIU ontvangen meldingen	445*	407	158
Waarvan naar aanleiding van BFT-onderzoek	88 (20%)	23 (6%)	40 (25%)

Bron: BFT; * aantal meldingen 2008 t/m september; in gesprekken heeft het BFT aangegeven dat het aantal meldingen daarna nog aanzienlijk is gestegen; verifieerbare aantallen zijn de onderzoekers in april 2009 niet bekend.

Tabel 6.4 laat zien dat de onderzoeken van het BFT – in elk geval in 2006 en 2008 – een significante bijdrage leveren aan het aantal meldingen dat de FIU ontvangt. Dit is een indicatie dat de onderzoeken van het BFT effectief zijn in het 'ontlokken' van meldingen van ongebruikelijke transacties. Het is niet duidelijk of dit effect zich alleen voordoet direct na een onderzoek of dat dit blijvend is en het betreffende kantoor structureel correct(er) ongebruikelijke transacties blijft melden.

In geval van normschendingen (ongebruikelijke transacties worden niet gemeld; er wordt niet voldaan aan de identificatieplicht) heeft het WWFT-toezicht te kampen met een tweetal substantiële problemen die deze effectiviteit negatief beïnvloeden. In de eerste

plaats kunnen advocaten en notarissen op grond van hun geheimhoudingsplicht inzage door het BFT in dossiers weigeren, hetgeen in de praktijk ook gebeurt. Daarmee is het BFT feitelijk niet in staat reguliere WWFT-onderzoeken uit te voeren. Op grond van artikel 96 lid 2 Wna is inzage van dossiers van notarissen wel mogelijk via de voorzitter van een kamer van toezicht. Door middel van die 'sluiproute' kan het BFT toch onderzoek entameren waarbij de dossiers ingezien kunnen worden. Dit betekent dat een dergelijk onderzoek in de tuchtrechtelijke sfeer terecht komt en (op dat moment) bijvoorbeeld bestuurlijk optreden of strafrechtelijk vervolgen niet opportuun is.

In de tweede plaats heeft het BFT geen bestuursrechtelijke dwangmiddelen voor ondertoezichtgestelden die onder het wettelijk tuchtrecht vallen en mist het de executoriale titel om een dwangsom te innen. Bij relatief kleine overtredingen is daardoor geen adequaat middel voorhanden.

Voorkomen van recidive in specifieke gevallen

Een belangrijk resultaat van een correctieve en/of repressieve interventie zoals het uitvoeren van een risicogestuurd onderzoek en eventueel indienen van een klacht, is niet alleen het ongedaan maken van normschendingen, maar ook het voorkómen van toekomstige normschendingen. Of een dergelijke recidive (specifiek op bepaalde normschendingen of normschendingen in het algemeen) kan worden voorkomen, zal mede afhangen van de motieven die ten grondslag lagen aan de normschendingen en het effect van de interventie van het BFT daarop. Het normbesef, het belang en het eventuele voor- of nadeel van de ondertoezichtgestelde zijn daarbij belangrijke parameters.

Of het BFT er bij haar risicogerichte onderzoeken in slaagt om recidive te voorkomen, kan empirisch nog niet worden vastgesteld. Daarvoor is het aantal dossiers dat is aangepakt nog te beperkt en de tijdsperiode sinds de start van deze onderzoeken te kort.

Dezelfde kanttekeningen die zijn geplaatst bij de mogelijkheden van het BFT om normschendingen bij te sturen en te corrigeren, gelden voor het voorkómen van recidive. Waar in andere vormen van toezicht in dergelijke gevallen vaak dwangsommen opgelegd en (uiteindelijk) verbeurd kunnen worden verklaard (ook vaker dan eens), mist het WWFT-toezicht die bestuursrechtelijke mogelijkheid. Indien in een zaak een tuchtrechtelijke procedure is gestart, kan het strafrecht (op dat moment) geen rol meer spelen. Bij recidive kunnen tuchtrechtelijke sancties uiteraard wel steeds zwaarder worden.

Algemene preventieve werking

Een belangrijke algemene doelstelling van zowel de WWFT als het BFT, is een correct meldgedrag van ongebruikelijke transacties en een correcte controle van de identiteit door de ondertoezichtgestelden. In tabel 6.5 is een overzicht gegeven van het feitelijke meldgedrag van het notariaat, de advocatuur en accountants (bron: FIU 2009).

Tabel 6.5: Overzicht aantal gemelde ongebruikelijke transacties per beroepsgroep per jaar

Beroepsgroep	2008*	2007	2006	2005	2004
Notariaat	445	407	158	131	59
Advocatuur	18	11	10	16	15
Accountants	70	85	76	39	51
Overige	?	32	16	41	?
Totaal	533	538	308	227	125

Bron: FIU, 2007; FIU, 2008; FIU, 2009; * 2008 tot en met september 2008

Belangrijkste constatering is dat het aantal meldingen door het notariaat sinds 2006 zeer sterk is gestegen. Dat deze trend niet zichtbaar is bij de andere beroepsgroepen kan op verschillende wijzen worden verklaard. Of het meldgedrag is significant slechter óf het zijn met name notarissen die met ongebruikelijke transacties van doen hebben. Een combinatie is zeker niet uit te sluiten. De FIU stelt vast dat de bedragen waarop gemelde ongebruikelijke transacties betrekking hebben, bij notarissen gemiddeld significant hoger zijn dan bij accountants en advocaten. Op basis van een analyse van de meldingen in 2008 komt de FIU tot een percentage van 56% van door notarissen gemelde ongebruikelijke transacties waarmee een bedrag van meer dan € 100.000 gemoeid is. Van alle meldingen die de FIU ontvangt van de vrije beroepen is 30-40% verdacht. Volgens het BFT is een groot deel hiervan terug te voeren op meldingen die zijn gedaan naar aanleiding van (risicogericht)onderzoek door het BFT. Deze hebben evenwel (nagenoeg) alleen betrekking op het notariaat.

Het BFT meldt in haar jaarverslag 2007 een toenemende verbetering van het naleefgedrag bij het notariaat. Dit geldt zowel voor het melden van ongebruikelijke transacties als voor het goed uitvoeren van de identificatieplicht. Tabel 6.6 geeft daarvan een overzicht.

Tabel 6.6: Percentage ondertoezichtgestelden dat de WWFT correct naleeft

	2008	2007	2006	2005
Naleving melden ongebruikelijke transacties	16%	33%	32%	22%
Naleving controle identificatie	41%	42%	40%	25%

Bron: BFT 2007a, 2008a en voorlopige opgave onderzoeken 2008

De cijfers van het BFT laten geen eenduidig beeld zien en corresponderen niet met de algemene conclusie van het BFT in haar jaarverslag 2007 dat het naleefgedrag verbetert. Het percentage ondertoezichtgestelden dat ongebruikelijke transacties correct meldt, schommelt tussen de 16 en 33 procent. Het aantal ondertoezichtgestelden dat correct met de identificatieplicht omgaat, ligt stabiel rond de 40 procent.

Waarschijnlijk zijn de cijfers van het BFT onvoldoende representatief. Ze zijn gebaseerd op een kleine steekproef (jaarlijks 2-7% van de notarissen) en deels risicogerichte onderzoeken. Bij de laatste is het juist aannemelijk dat het naleefgedrag (veel) lager ligt dan bij de populatie als geheel.

VERGROTEN AWARENESS

De belangrijkste preventieve *generieke* strategie van het BFT in het kader van de WWFT is het vergroten van de bekendheid van de relevante wet- en regelgeving bij de ondertoezichtgestelden en het adviseren van de beroepsorganisaties bij het opstellen van handelingsprotocollen in het kader van de WWFT. De aanname is dat dit bijdraagt en heeft bijgedragen aan de bekendheid met de eisen die de WWFT stelt. Dit zou moeten bijdragen aan een beter meldgedrag en betere controle van de identiteit van de UBO.

Een dergelijke strategie kan effectief zijn als één van de versturende factoren gebrek aan kennis, informatie en mogelijkheden bij de doelgroep is. Een dergelijke strategie zal veel minder werken als er weerstand is tegen het gewenste gedrag (Smits, 1995). Uitgaande van het algemene beroepsbeeld van notarissen (integriteit) is het aannemelijk dat kennis en informatie inderdaad bepalende factoren zijn in het basisgedrag. In de gesprekken met de onderzoekers van het BFT wordt dit ook bevestigd. De stijging van het aantal meldingen door het notariaat wordt ook door de FIU mede toegedicht aan de activiteiten van het BFT en het auditbureau van de KNB (FIU, 2009). Het onderdeel 'awareness' als onderdeel van de handhavingsstrategie van WWFT kan, als het gaat om de algemene preventieve werking, daarom effectief genoemd worden.

UITVOEREN VAN ONDERZOEK

De effectiviteit jegens andere beroepsgroepen en ondertoezichtgestelden waar niet alleen kennis, informatie en mogelijkheden een rol spelen bij het naleefgedrag, is minder aannemelijk. Het BFT selecteert zaken (beroepsbeoefenaren, dossiers) op basis van regionale spreiding en waarvan een grote aandacht kan worden verwacht. Hier zou een algemene preventieve werking (afschrikking) vanuit moeten gaan. Dit veronderstelt echter ook een redelijke pakkans, niet alleen voor de leden van de beroepsgroep waar het BFT zich nu met name op richt, dat wil zeggen het notariaat, maar ook voor de leden van de andere beroepsgroepen. Mogelijk met uitzondering van het notariaat is deze pakkans echter – mede door de gekozen strategie en beschikbare capaciteit – zo klein dat de algemene preventieve werking van de onderzoeken zeer gering moet worden geacht.

BEVORDEREN ZELFREGULERING

Het BFT probeert afspraken te maken met de beroepsorganisaties zodat deze zelf inspanningen verrichten om de naleving te vergroten. De basis daarvoor wordt gevormd door audits. De uitvoering verloopt als volgt:

- Advocaten: Met de beroepsorganisatie zijn afspraken gemaakt voor het uitvoeren van audits. Dit zijn collegiale beoordelingen. In 2007 zijn door auditoren van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) 150 reguliere onderzoeken uitgevoerd volgens de methode van audits. Op een totaal van 15.000 advocaten betreft dit een onderzoeksdekking van 1%. Het BFT verkrijgt geen inzicht in de bevindingen van concrete onderzoeken.
- Notarissen: Met de beroepsorganisatie zijn afspraken gemaakt over het meenemen van toezicht op de naleving van de WWFT bij de audits (kwaliteitsonderzoeken) die de KNB uitvoert. Er zijn op deze manier 99 onderzoeken verricht. Op een totaal van 1.450 notarissen is dit een onderzoeksdekking van 7%. Het BFT krijgt geen inzicht in de bevindingen van de concrete onderzoeken. De KNB gaf aan dat op basis van het onderzoek één aanvullende melding Wet MOT is gedaan en dat in 25 van de onderzoeken verbeterpunten zijn aangegeven. De audits hebben als wettelijke basis de Verordening en Reglement op de *kwaliteit* van van de KNB (13 december 2006). Naar hun opzet zijn de audits vooral van belang voor dat deel van de doelgroep dat in beginsel integer is en waar kwaliteitsverbetering van de organisatie een actief onderdeel van de bedrijfsvoering is. De ervaring van het BFT met het uitvoeren van onderzoeken (audits) kan mogelijk worden overgedragen op de beroepsgroepen.
- Belastingadviseurs: Met de beroepsorganisaties (NOAB, OB) zijn afspraken gemaakt over het uitvoeren van toezichtarrangementen. Onderdeel van het

arrangement is dat het BFT geen reguliere onderzoeken uitvoert bij de doelgroep, maar wel de mogelijkheid houdt voor het uitvoeren van bijzonder onderzoek. Het is niet bekend welke inspanningen feitelijk zijn verricht.

Overall beeld effectiviteit WWFT-toezicht

Het algemene beeld van de effectiviteit van de sector WWFT-toezicht kan worden samengevat aan de hand van de effectiviteitstrap.

Algemene preventieve effectiviteit		Toezichtstrategie: Pakkans is voor grootste deel ondertoezichtgestelden zeer klein. Awareness: plausibele bijdrage aan kennis en bewustwordingsniveau beroepsgroepen
Recidive bijgestuurde zaken voorkomen		Nog geen empirische uitspraken mogelijk. Gelet op beperkte slagkracht in het bijsturen van prioritaire zaken, is voorkomen recidive met huidige strategie niet aannemelijk.
Prioritaire zaken kunnen bijsturen		Beperkt aantal dossiers afgerond of nog in behandeling. Geen eigen middelen tot sanctioneren. Strafrecht geeft te weinig prioriteit. Wel in staat aanvullende meldingen uit te lokken. Effect tuchtrecht niet duidelijk.
Juiste prioriteiten kunnen stellen (hoge normschending)		Voor (ABC) vastgoedtransacties goed in staat prioriteiten te stellen. Voor overige niet- of nauwelijks. Mede omdat systematische risicoanalyse ontbreekt.
Zicht op normschendingen		Zeer gebrekkige informatiebasis. Informatiebasis primair gericht op cliëntgedrag en niet op kantoorgedrag (vgl. financieel toezicht). Geen indicatoren voor naleven identificatieplicht.

 hoge effectiviteit
 gedeeltelijke effectiviteit
 lage effectiviteit.

Een '?' geeft aan dat op dit punt geen of (zeer) beperkte gegevens beschikbaar zijn voor een empirische onderbouwing. Indicatie is dan op basis van theoretische verwachting en/of plausibiliteit.

Figuur 6.4: Effectiviteit WWFT-toezicht, samengevat aan de hand van de effectiviteitstrap

De sector heeft een zeer beperkt gestructureerd zicht op risico's en gedrag op het niveau van de ondertoezichtgestelden als geheel. Gedeeltelijke uitzondering hierop vormt het notariaat. De belangrijkste informatiebron die daarbij wordt gebruikt, bestaat uit de gegevens van ABC-transacties van het Kadaster. Op basis van de wel beschikbare informatie is het BFT redelijk tot goed in staat om ondertoezichtgestelden te selecteren voor een bijzonder (risicogericht) onderzoek. Het BFT krijgt in de praktijk echter alleen toegang tot een dossier bij een ondertoezichtgestelde als het onderzoek in opdracht van een kamer van toezicht gebeurt. Om deze reden wordt vaak een U-bocht constructie gebruikt: het BFT vraagt een kamer van toezicht (informeel) om opdracht te geven een onderzoek uit te voeren. Voor de ondertoezichtgestelden van de andere beroepsgroepen beschikt het BFT in essentie alleen over een globale en kwalitatieve risicoanalyse. Het is niet mogelijk om op basis van gestructureerde informatie een risico-inschatting op het niveau van de ondertoezichtgestelde kantoren of beroepsbeoefenaren te maken.

Voor de overige beroepsgroepen is het BFT niet in staat gestructureerd prioriteiten te stellen. Op de vraag of het BFT in staat is om normschendingen bij te sturen kan slechts een gedeeltelijk antwoord worden gegeven. Het BFT slaagt er in elk geval in ondertoezichtgestelden door middel van onderzoek aan te sporen tot het doen van aanvullende meldingen van ongebruikelijke transacties. Het is niet duidelijk of dit effect blijvend is.

Het BFT heeft met haar voorlichtings- en adviesactiviteiten een positieve bijdrage geleverd aan het verbeteren van het naleefgedrag als geheel, met name waar het gaat om het melden van ongebruikelijke transacties door notarissen. Het is niet aannemelijk dat de toezichtstrategie van het BFT een preventieve werking heeft op het gedrag van de totale groep ondertoezichtgestelden.

6.4 Samenvattend beeld

Vanuit de doelstellingen van het financieel toezicht is sprake van een hoge mate van doelbereiking als het gaat om het voorkomen van malversaties met kwaliteitsrekeningen door de ondertoezichtgestelden. Het BFT waarborgt met haar aanpak dat er een structureel inzicht is in risico's en ontwikkelingen binnen de groep ondertoezichtgestelden. Dit inzicht biedt het BFT ook de mogelijkheid om gericht prioriteiten te stellen voor nader onderzoek of aanvullende voorlichting of advisering van de beroepsgroepen. Doorgaans slaagt het BFT er ook in normschendingen gecorrigeerd te krijgen, veelal door de wijze van feed-back naar de ondertoezichtgestelden en in een relatief klein aantal gevallen door tussenkomst van een kamer van toezicht. Over de vraag of recidive wordt voorkomen, kan het onderzoek geen uitsluitsel geven.

Het WWFT-toezicht laat een gefragmenteerd en weinig perspectiefgestuurd beeld zien. Het WWFT-toezicht is succesvol (geweest) met haar inspanningen om de awareness en bekendheid bij de ondertoezichtgestelden te vergroten. Hiermee heeft het BFT – ook naar het oordeel van de FIU – in elk geval die leden uit de beroepsgroepen kunnen bijsturen waarbij 'onbekendheid' en 'professionele naïviteit' belangrijke factoren zijn in het niet-naleefgedrag. Of het BFT ook effectief bijdraagt aan het corrigeren van normschendingen bij ondertoezichtgestelden, is empirisch niet eenduidig aan te tonen. Zeker is dat het BFT erin slaagt om ondertoezichtgestelden door middel van (risicogericht) onderzoek, aan te zetten tot het doen van aanvullende meldingen van ongebruikelijke transacties. Op zaakniveau vindt er naar aanleiding van een BFT-onderzoek ook sanctionering door tuchtrechtelijke instanties plaats.

Het gaat hierbij jaarlijks echter om een zeer klein aantal ondertoezichtgestelden, bovendien beperkt dit zich in hoofdzaak tot de beroepsgroep notarissen. Door het kleine aantal onderzoeken dat het BFT uitvoert, blijft de gemiddelde pakkans gering. Als geheel slaagt het BFT er niet in om gestructureerd inzicht te krijgen in normschendingen en

risico's bij de ondertoezichtgestelde beroepsgroepen als geheel. Deels vloeit dit voort uit de onbalans tussen formele taakstelling en feitelijke middelen, deels uit de informatiepositie én de taakopvatting van het BFT als toezichthouder. Een belangrijk gemis is een strategisch kader waarin wordt aangegeven wat bijvoorbeeld in een tijdspanne van vijf jaar moet zijn bereikt qua inzicht, prioriteiten en naleefgedrag. De opgave en aanpak van de sector WWFT-toezicht zijn in hun huidige vorm een 'mission impossible' zonder perspectief op systeemniveau.

7 Doelmatigheid

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de doelmatigheid van het BFT in beschouwing genomen. Daarbij wordt achtereenvolgens gekeken naar het BFT als geheel (paragraaf 7.2), de sector Financieel Toezicht (paragraaf 7.3) en de sector WWFT-toezicht (paragraaf 7.4). Tot slot wordt een samenvattend beeld van de belangrijkste punten geschetst (paragraaf 7.5). De beoordeling van de doelmatigheid heeft plaatsgevonden op basis van de in hoofdstuk 3 geschetste kaders. Meer specifiek is naar de volgende parameters gekeken:

- Wordt doelmatig begroot?
- Zijn de kostenopbouw en tijdbesteding gebruikelijk?
- Wordt doelmatig gepland en planmatig gewerkt?
- Zijn de gebruikte kengetallen valide?
- Is de aanpak beleidsmatig gezien doelmatig?

7.2 Algemeen

Wordt doelmatig begroot?

Het BFT gaat in de jaarlijkse begroting uit van kosten van ruim 5 miljoen euro. De dekking van deze kosten bestaat vooral uit de subsidie van het ministerie van Justitie. De subsidie is in de afgelopen 4 jaar in totaal met 4,9 procent gestegen. Dat is iets minder dan de inflatie deze periode (5,6 procent). In 2007 lag de subsidie incidenteel hoger door een loon- en prijscorrectie. Daarnaast ontvangt het BFT jaarlijks ongeveer 200.000 euro voor het beoordelen van ondernemingsplannen (4 procent van de begroting) en zijn er nog beperkte inkomsten uit rentebaten en overige inkomsten.

Tabel 7.1: Baten en lasten BFT (1000 euro's per jaar)

	2008	2007	2006	2005
Totaal baten	5.040	5.235		
Waarvan subsidie	4.788	4.972	4.641	4.567
Overige inkomsten	252	263		
Totaal lasten	5.040	5.062		
Saldo	nihil	172		

De begroting is gebaseerd op een formatie van circa 38 fte. De feitelijke bezetting lag de afgelopen jaren rond de 34 fte. Dat betekent dat er sprake zal zijn van lagere personeelskosten dan begroot, terwijl de baten niet afnemen. Zo ontstaat een financieel positief saldo. Er is niet onderzocht wat de bestemming van het positieve saldo is geweest. Mogelijk is dit toegevoegd aan het eigen vermogen van het BFT. Dit eigen vermogen is circa 1,3 miljoen euro (concept jaarrekening 2008). Hiervan staat circa 465.000 euro op de balans als equalisatiereserve en 865.000 euro als reserve voor nieuwe taken. Wat het beleid is ten aanzien van deze reserves, is niet onderzocht.

Is de kostenopbouw gebruikelijk?

In tabel 7.2 is de verdeling van kosten nader gespecificeerd.

Tabel 7.2: Verdeling uitgaven (begroting 2008)	
Omschrijving	Percentage
Personeel	78 %
Huisvesting	6 %
Bureaunkosten	13 %
Algemene kosten	3 %

Het grootste deel van de kosten bestaat uit personeelskosten. De globale verhouding tussen personeelskosten en overige kosten is gebruikelijk voor het type organisatie en het karakter van de werkzaamheden van het BFT. Een niet onderzocht punt is de benutting van de werkplekken/huisvesting. Een groot deel van de werkzaamheden geschiedt extern (vanuit thuiswerkplek of op kantoor bij ondertoezichtgestelden). De gemiddelde werkplekbezetting is daardoor laag en naar hedendaagse maatstaven waarschijnlijk niet geheel kostenefficiënt. De medewerkers zijn als volgt ingeschaald.

Tabel 7.3: Inschaling formatie (situatie 2007)	
Schaal	Aantal Fte
13-17	29
10-12	9
7-9	3
Totaal	41 fte

De gemiddelde inschaling is hoog (rond schaal 14) en is, naar mag worden aangenomen, marktconform voor de operationele (senior)functies. Een punt van aandacht is mogelijk de

doelmatigheid van de personele opbouw: het is de vraag of voor alle onderzoeksactiviteiten inzet op senior-niveau nodig is of dat dat ook goed met junior- of mediorcapaciteit zou kunnen.

7.3 Sector Financieel Toezicht

Bedrijfsvoering

De doelgroepen van de sector Financieel Toezicht zijn overzichtelijk: circa 1450 notarissen, 2000 kandidaat-notarissen, 380 gerechtsdeurwaarders en 410 kandidaat-gerechtsdeurwaarders die zijn georganiseerd via beroepsorganisaties. Elke onderzoeker van de sector heeft een vast aantal ondertoezichtgestelden waarvoor de beoordeling van jaarstukken plaatsvindt en waar onderzoeken worden uitgevoerd.

ALGEMENE ORGANISATIE

De sector bestaat uit een sectordirecteur en onderzoekers. Er is geen feitelijke organieke indeling binnen de sector. In de praktijk wordt gewerkt volgens de volgende structuur:

- Sectordirecteur;
- team met onderzoekers gerechtsdeurwaarders;
- team met onderzoekers notarissen;
- staf met controller, secretariaat en informatieanalist.

Elke onderzoeker is verantwoordelijk voor een min of meer vaste groep van ondertoezichtgestelden. De onderzoeker beoordeelt de jaarstukken en voert de onderzoeken uit. In voorkomende gevallen – omvang, extra onafhankelijkheid, complexiteit - wordt een onderzoek uitgevoerd door twee onderzoekers.

AANSTURING

De besturende processen van de sector Financieel Toezicht zijn over het geheel gezien transparant en goed reconstrueerbaar, mede omdat deze in extenso zijn vastgelegd in de beschrijving van de administratieve organisatie. Samenvat zijn deze als volgt.

Het BFT wordt gefinancierd via een subsidie van het ministerie van Justitie. Het BFT dient daarvoor jaarlijks een aanvraag in. Deze aanvraag is in grote lijnen ingericht volgens de VBTB-methodiek ('van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording'). Hierbij gaat het om de drieslag 'wat willen we bereiken?', 'wat gaan we doen om dit te bereiken?' en 'wat gaat dit kosten?'. Het BFT baseert haar ramingen op de uitkomsten van een risicoanalyse (programmering van het aantal reguliere onderzoeken) en op basis van een prognose (bijzondere onderzoeken en ondernemingsplannen) en in 2005 vastgelegde kengetallen.

De jaarlijkse subsidietoekenning wordt sinds 2005 gebaseerd op een jaarplan/subsidieverzoek van het BFT. Het ministerie van Justitie legt daartoe in een zogenaamde 'Kaderbrief' vast wat in het jaarplan moet zijn opgenomen. De subsidiebrief is in feite de opdracht van het ministerie van Justitie aan het BFT en bevat de beleidsmatige en beheersmatige kaders, de financiële middelen en de prestatie die daarvoor moet worden geleverd. Het laatste betreft primair het aantal onderzoeken dat het BFT moet uitvoeren. De wijze waarop de opdracht tot stand komt, is te omschrijven als formele separate en reactieve processen: het BFT stelt de subsidie-aanvraag op, de departementen geven een reactie met mogelijk daarop weer een reactie van het BFT. Procesmatig zijn de percepties over en weer meer die van opdrachtgever/opdrachtnemer dan die van synergie en samenspel in visie en missie.

Op basis van de subsidietoekenning wordt een definitief werkprogramma voor de onderzoeken opgesteld. Dit wordt weer vertaald naar een werkprogramma per medewerker.

De verantwoording vindt plaats door twee viermaandsrapportages gedurende het uitvoeringsjaar (tot 2008 waren dit nog kwartaalrapportages¹⁵) en door het jaarverslag. De planning en realisatie van de taken en de onderliggende prestaties zijn transparant en gedetailleerd.

PRIMAIRE WERKPROCESSEN

De sector Financieel Toezicht beschikt over goed gedocumenteerde en geautomatiseerde werkprocessen. Er is een handboek voor de administratieve organisatie met de benodigde procedures. Er zijn uitgebreide procesbeschrijvingen voor de uitvoering van onderzoeken. De procesbeschrijvingen bevatten de stappen in een onderzoek en formats, zoals een aankondiging en een rapportage. Samengevat zijn deze stappen als volgt:

1. Het uitvoeren van een bureauanalyse (risicoanalyse), mede op basis van jaarrapportages door ondertoezichtgestelden.
2. Contact opnemen met ondertoezichtgestelden met in eerste instantie informatieve bevraging over opvallende zaken uit de financiële gegevens.
3. Op basis van de eerste reactie worden één of meer gesprekken gevoerd bij de ondertoezichtgestelde en krijgt deze een nadere vragenlijst voorgelegd.
4. Bij de ondertoezichtgestelde wordt een aantal dossiers ingezien. Doel is om transacties, boekingen en de feitelijke werking van de administratieve organisatie te reconstrueren.

¹⁵ In 2009, dat buiten de onderzoeksperiode valt, wordt de frequentie verder teruggebracht tot twee keer jaar.

5. Op basis van onderzoek wordt een (beknopt) rapport van bevindingen opgesteld.
Bij zaken die niet in orde zijn wordt aangegeven welke actie wordt verlangd.
Daarbij wordt ook aangekondigd dat het niet-nakomen van acties kan leiden tot een klacht bij een kamer van toezicht.
6. Indien daartoe aanleiding is, vindt een vervolgonderzoek plaats om te controleren of de gevraagde acties inderdaad zijn uitgevoerd.
7. Indien daartoe aanleiding is, wordt een klacht ingediend.

De sector Financieel Toezicht maakt – naast dossiers per ondertoezichtgestelde – gebruik van het geautomatiseerde systeem E-Synergy. Dit systeem bevat inhoudelijke informatie over de ondertoezichtgestelden en informatie over de prestaties en alle werkprocessen. In feite dient het systeem als een registratie van inhoudelijke informatie en als workflow management systeem voor de sector Financieel Toezicht.

Is de tijdbesteding gebruikelijk?

Van een organisatie als het BFT mag worden verwacht dat een groot deel van de tijd wordt besteed aan de primaire processen, verbonden aan de taakstelling en strategie. In dit geval gaat het dan met name om het beoordelen van jaarcijfers, het doen van onderzoeken en het doorlichten van ondernemingsplannen. Onderstaande tabel bevat de procentuele verdeling van de tijdsinzet over de verschillende werkzaamheden van de sector.

Tabel 7.4: Verdeling tijdbesteding van de sector Financieel Toezicht, in %				
	Realisatie 2008	Begroting 2008	Realisatie 2007	Begroting 2007
Notariaat	54 %	54 %	56 %	57 %
-Onderzoeken	28%	32%	29%	31%
-Overige inzet	18%	17%	19%	20%
- Commissie van Deskundigen	8%	6%	8%	5%
Gerechtsdeurwaarders	17 %	24 %	15 %	25 %
- Onderzoeken	7%	9%	6%	11%
- Overige inzet	7%	12%	7%	12%
- Commissie van deskundigen	3%	3%	3%	2%
Indirecte uren	29%	22 %	29%	18 %
Totaal	100%	100%	100%	100%

De sector Financieel Toezicht besteedt gemiddeld ruim 55 procent van haar tijd aan het notariaat en ruim 20 procent aan de gerechtsdeurwaarders. Het aantal indirecte uren komt structureel boven de begroting uit. De inzet voor het toezicht op gerechtsdeurwaarders ligt structureel onder de begroting.

Wordt doelmatig gepland en planmatig gewerkt?

Planning is een belangrijk instrument in het doelmatig aansturen van taakuitvoering. Planning is gebaseerd op aannames van gewenste of verwachte activiteiten, tijdbesteding en doorlooptijd. In een professionele – reflexieve – organisatie worden realisatiecijfers gebruikt om kengetallen te ontwikkelen en de planningssystematiek te verfijnen. In tabel 7.5 is het aantal geplande en het aantal gerealiseerde prestaties voor de sector Financieel Toezicht samengevat.

Tabel 7.5: Prestaties sector Financieel Toezicht										
	2008		2007		2006		2005		2004	
	Realisatie	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie	Planning
Notarissen										
- Totaal Onderzoeken	181	375	224	375	259	375	264	400	203	
o Reguliere onderzoeken	103	250	153	250	174	250	186	275	159	
o Vervolgonderzoeken	63	100	52	100	66	100	59	75	31	
o Bijzondere onderzoeken	15	25	19	25	19	25	19	50	13	
- Ondernemingsplannen	109	80	96	80	97	80	84	100	84	
o Negatieve adviezen			1		-		2		2	
Gerechtsdeurwaarders										
- Totaal onderzoeken		105	41	105	49	105	51	100	59	
o Regulier onderzoeken		40	16	40	17	40	33	40	44	
o Vervolgonderzoeken		45	19	45	24	45	16	20	11	
o Bijzondere onderzoeken		20	6	20	8	20	2	40	4	
- Ondernemingsplannen	24	25	22	25	33	25	38	15	26	
o Negatieve adviezen			1		0		2			

Vanaf 2004 is in geen enkel jaar de planning van de onderzoeken gerealiseerd. Dit geldt voor de onderzoeken bij de notarissen en bij de gerechtsdeurwaarders. De realisatie ligt op 50-60 procent van de planning. Het aantal uitgevoerde (reguliere) onderzoeken als geheel daalt bovendien. Dit betekent ook dat het percentage notarissen dat jaarlijks via een onderzoek wordt beoordeeld, is gedaald van circa 30 procent in 2005 en 2006 naar ruim 20 procent in 2008. Bij de gerechtsdeurwaarders is het aantal beoordelingen in dezelfde periode gedaald van ruim 15% naar ruim 10%. Ondanks de (grote) afwijkingen is de planning op dit punt niet aangepast. Het BFT voert als verklaring aan dat de feitelijk ingezette personele capaciteit lager is geweest dan de planning (niet ingevulde formatie, langdurig verlof en ziekte). Een andere verklaring is dat de werkelijke tijdsbesteding voor de onderzoeken hoger is dan de normtijden waarop de planning is gebaseerd.

Het aantal ondernemingsplannen van notarissen dat jaarlijks wordt beoordeeld, is sinds 2004 gestegen en ligt qua aantal boven de raming. Het aantal ondernemingsplannen dat is beoordeeld bij gerechtsdeurwaarders, fluctueert en is over de gehele periode 2004-2008 conform de raming, met uitschieters naar boven en beneden in de betreffende jaren.

Zijn de gebruikte kengetallen valide?

Voor de inschatting van deze tijdsbesteding zijn in 2005 kengetallen opgesteld voor bepaling van de prestaties en ureninzet door de sector Financieel Toezicht. Deze kengetallen zijn nog steeds leidend voor de planning en begrotingsramingen.

Op basis van de geleverde prestaties en de tijdverantwoording over 2008 is een vergelijking gemaakt tussen de kengetallen uit 2005 en de feitelijke tijdsbesteding in 2008. Deze vergelijking is in tabel 7.6 opgenomen.

Tabel 7.6: Vergelijking tijdsbesteding sector Financieel Toezicht (per activiteit)

	Notarissen		Gerechtsdeurwaarders	
	Feitelijke inzet (2008, uren)	Norminzet (2005, uren)	Feitelijke inzet (2008, uren)	Norminzet (2005, uren)
Onderzoek jaarcijfers	1,2	3,5	1,8	3,5
Uitvoeren regulier onderzoek	37	24	*	32
Uitvoeren vervolgonderzoek	23	10	*	-
Uitvoeren bijzonder onderzoek	45	40	*	48
Collegiale beoordeling onderzoek	1,5	2	1,0	2
Beoordelen ondernemingsplan	17	16	31	24

* geen informatie ontvangen van het BFT

Bij de notarissen is de feitelijke tijdbesteding voor het beoordelen van jaarcijfers circa 65 procent lager dan volgens de gehanteerde kengetallen uit 2005. Het beoordelen van ondernemingsplannen is conform het kengetal. De tijdsbesteding voor het uitvoeren van onderzoeken ligt ruim 50 procent hoger dan de gebruikte kengetallen.

Bij de gerechtsdeurwaarders is de tijdsbesteding voor het beoordelen van jaarstukken circa 50 procent lager dan de kengetallen. De tijdsbesteding voor het beoordelen van ondernemingsplannen is 40 procent hoger dan het kengetal. Over de feitelijke tijdsbesteding aan onderzoeken bij gerechtsdeurwaarders ontbreekt de informatie.

Beleidsmatige doelmatigheid?

Naast een organisatorisch oordeel kan er ook een beleidsmatig oordeel over de doelmatigheid van de toezichtstrategie worden gegeven. Centraal punt hierin is het uitgangspunt in de beleidstheorie over het jaarlijkse aantal uit te voeren reguliere onderzoeken. Vanuit een oogpunt van effectiviteit heeft het hoge aantal reguliere onderzoeken weinig meerwaarde. Een belangrijk deel van de reguliere onderzoeken levert wel normschendingen op, maar deze zijn volgens de geïnterviewde onderzoekers vaak terug te voeren op onwetendheid of mogelijk 'professionele naïviteit' van de ondertoezichtgestelden. Het is de vraag of de praktijk van 'tipgeving' (advisering) op dit moment nog wel bij het profiel past van de toezichthouder of dat deze verantwoordelijkheid kan (moet) worden opgepakt door de beroepsgroep zelf. Het gaat hier om de (grote) groep ondertoezichtgestelden met in de regel geen of beperkte normschendingen en waar geen structurele opzet in het spel is. Gelet op de bevindingen kan het aantal reguliere onderzoeken in zijn huidige vorm bij deze groep worden gereduceerd, zonder dat dit leidt tot een verhoogd risico voor derdengelden. Overigens ligt het aantal feitelijk uitgevoerde onderzoeken de laatste jaren al circa 40-50% onder de planning.

7.4 Sector WWFT-toezicht

Bedrijfsvoering

De sector WWFT is verantwoordelijk voor het toezicht op 50.000-60.000 professionals die zijn verdeeld over circa 30.000 kantoren. De sector bestaat uit een formatie van 14 fte en is opgebouwd uit een sectordirecteur, onderzoekers, een informatieanalist en een handhaver. De onderzoekers hebben een financiële achtergrond (accountancy) en/of juridische achtergrond. Organisatorisch en operationeel is de sector strikt gescheiden van de overige organisatie-onderdelen van het BFT. De sector WWFT heeft een eigen archiefruimte die uitsluitend toegankelijk is voor de onderzoekers WWFT en eigen geautomatiseerde systemen en databestanden.

AANSTURING

De besturende processen in het WWFT-toezicht zijn beperkt transparant. Op het niveau van de onderzoeken wordt uitgegaan van een hoge mate van zelfsturing door de onderzoekers en onderzoeksteams. Ze moeten niet alleen het inhoudelijke proces (focus en kwaliteit onderzoek etc.) bewaken maar ook de tijdbesteding. Er zijn uitgewerkte onderzoeksprotocollen aanwezig voor de uitvoering van onderzoeken en formats ter ondersteuning van de onderzoeken. De medewerkers worden primair gemonitord en aangestuurd op tijdbesteding en de kwaliteit van de uitvoering van de risicogerichte onderzoeken en daaraan verbonden nazorg ten behoeve van een kamer van toezicht.

Bijzonder detail bij de subsidiering is dat deze indirect van het ministerie van Financiën komt, maar formeel via het ministerie van Justitie wordt toegekend. Dit betekent dat de inhoudelijke communicatie primair met het ministerie van Financiën plaatsvindt en de zakelijke met het ministerie van Justitie.

PRIMAIRE WERKPROCESSEN

Eén persoon maakt een jaarplanning van reguliere onderzoeken bij accountantskantoren en belastingadviseurs. Er worden geen reguliere onderzoeken ingesteld bij advocaten- en notariskantoren, omdat deze beroepsbeoefenaren inzage in dossiers door het BFT kunnen weigeren. Dit gebeurt ook feitelijk. De geplande onderzoeken komen via E-Synergy in de werkvoorraad van de onderzoekers. De onderzoeken die in het kader van het WWFT-toezicht worden uitgevoerd, volgen in grote lijnen het volgende protocol:

- besluit tot het uitvoeren van onderzoek op basis van eigen risicoanalyse en/of verzoek van een kamer van toezicht;
- telefonische en schriftelijke aankondiging van het onderzoek en het maken van afspraken voor kantoorbezoek; bij de bevestiging wordt een standaardbrief voor het vorderen van inzage bij de ondertoezichtgestelden gevoegd;
- nadere informatievergaring bij ondertoezichtgestelde, waartoe onder meer ook het opvragen van handboeken, standaardbrieven, studiemateriaal en werkdocumenten van ondertoezichtgestelden over de toepassing van de WWFT behoren;
- het voeren van gesprek(ken) met de ondertoezichtgestelde op basis van standaardvragenlijst;
- beoordeling van 10-15 dossiers met richtlijnen voor differentiatie in samenstelling en omstandigheden met verhoogd risico (type opdrachten, type cliënten, cliënten in grootwaarde met veel contant geld in omloop, buitenlandse cliënten, complexe structuur met meerdere vennootschappen);

- opstellen van een rapport van bevindingen;
- bespreking van de bevindingen met de ondertoezichtgestelde met daarin ook actiepunten en termijnen. De kamer van toezicht bespreekt de bevindingen met de ondertoezichtgestelde indien het onderzoek in haar opdracht is uitgevoerd. Het BFT neemt deel aan deze bespreking. De ondertoezichtgestelde krijgt 3 weken de tijd voor een reactie;
- afhankelijk van de bevindingen en de reactie wordt een klacht ingediend bij een kamer van toezicht.

Indien onderzoek heeft plaatsgevonden in opdracht van een kamer van toezicht of als de klacht van het BFT daar aanleiding toe geeft, kan een kamer van toezicht om een nadere onderbouwing vragen. Daartoe behoort ook vaktechnische ondersteuning bij de opbouw van het dossier in het kader van een tuchtprocedure of de behandeling van een verweer van een ondertoezichtgestelde.

Is de tijdbesteding gebruikelijk?

Op basis van de globale tijdschrijfgegevens van de sector WWFT zijn in tabel 7.7 de raming en de realisatie van de inzet in 2007 en 2008 samengevat.

Tabel 7.7: Verdeling tijdbesteding naar aard activiteiten (in dagen)				
Activiteit	Realisatie 2008	Raming 2008	Realisatie 2007	Raming 2007
Risicogericht onderzoeken	1578	1483	1194	1417
Reguliere onderzoeken	146	200	132	200
Verhogen awareness bij ondertoezichtgestelden	310	100	23	94
Begeleiden toezichtarrangementen beroepsgroepen	128	100	108	100
Totaal	2162	1883	1457	1811

Ongeveer 80% van de beschikbare capaciteit wordt ingezet op risicovolle onderzoeken. De onderzoekers geven aan dat de tijdsbesteding voor een onderzoek van voorbereiding tot rapportage ligt op tien tot twintig dagen; afhankelijk van diepgang, aantallen en complexiteit van dossiers die worden onderzocht.

De feitelijke tijdbesteding aan een onderzoek ligt in de praktijk echter vele malen hoger. In de eerste plaats wordt veel tijd besteed aan het 'recherchematig' onderzoeken óf er sprake is van ongebruikelijke transacties. In dat geval wordt een reconstructie gemaakt van cliëntdossiers bij een ondertoezichtgestelde.

In de tweede plaats gaat veel tijd zitten in het op verzoek van een kamer van toezicht juridisch onderbouwen van een tuchtaak. Als een ondertoezichtgestelde in beroep gaat, neemt de tijdsinzet door het BFT snel toe. Er is bovendien vaak geen zicht op de maximale tijdbesteding om tot afronding van een dossier te komen.

Een wezenlijk vraagpunt is of uitmaakt dergelijke inspanningen voor de juridische onderbouwing van een dossier, deel uitmaken (of zouden moeten maken) van de taakstelling en financiering van het BFT. Formeel krijgt het BFT een opdracht van een kamer van toezicht. Deze opdracht moet worden uitgevoerd. Bijkomend argument van medewerkers en bestuur is dat de kamers van toezicht niet over eigen capaciteit beschikken en dus afhankelijk zijn van het BFT. Zonder inzet van het BFT kunnen de kamers niet effectief optreden. Bij deze situatie kunnen twee kritische kanttekeningen worden geplaatst.

In de eerste plaats is het de vraag of het voldoende 'zuiver' is als de toezichthouder ook een actieve rol heeft in het traject van de tuchtrechtspraak. Een zekere scheiding der machten is wenselijk.

In de tweede plaats heeft deze activiteit een open-eind karakter. In de praktijk betekent dit dat er veel tijd in gaat zitten en dat de doorlooptijd lang is. Dit is vooraf ook niet te ramen. Gevolg hiervan is dat de toezichtplanning van het BFT (structureel) wordt doorkruist door verzoeken om assistentie aan een kamer van toezicht. Bij deze aanpak keert de wal bij een succesvolle toezichtactie het schip: naarmate het BFT erin slaagt meer zaken te rapporteren, leidt de inzet in het nazorgtraject ertoe dat er vervolgens minder toezicht kan worden uitgeoefend. Dit leidt af van de primaire taak van de toezichthouder, namelijk het krijgen en houden van voldoende inzicht in de risico's en het naleefgedrag van de groep ondertoezichtgestelden als geheel.

Wordt doelmatig gepland en planmatig gewerkt?

De sector WWFT-toezicht is sinds 2005 in ontwikkeling. In tegenstelling tot de sector Financieel Toezicht is er nog geen routine ontwikkeld in de toezichtstrategie. Bovendien lag het accent van het BFT tot 2007 ook sterk op het creëren van voldoende 'awareness' en het bevorderen van zelfregulering. Deze benadering had (heeft) meer een projectmatig en procesmatig karakter. De doelmatigheidsvraag is daarbij moeilijk te beantwoorden. Het onderzoek richt zich daarom vooral op de doelmatigheid van de uitvoering van de onderzoeken. In de tabel 7.8 is weergegeven hoeveel onderzoeken door de sector WWFT zijn gepland en daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

Tabel 7.8: Planning en realisatie onderzoeken WWFT-toezicht

	2008		2007		2006		2005	
	Realisatie	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie	Planning
Notarissen								
- Regulier	*	0	*	0	*	32	*	*
- Risicogericht	*	13	*	13	*	0	*	*
Advocaten								
- Regulier	*	0	*	0	*	0	*	*
- Risicogericht	*	0	*	0	*	0	*	*
Accountants								
- Regulier	5	5	*	5	*	60	*	*
- Risicogericht	*	0	*	1	*	0	*	*
Belastingadviseurs								
- Regulier	*	15	*	15	*	60	*	*
- Risicogericht	*	1	*	0	*	0	*	*
Administratiekantoren								
- Regulier	33	20	*	30	*	60	*	*
- Risicogericht	*	1	*	1	*	0	*	*
Totaal	47	55	22	65	71	254	116	90
- Regulier	38	40	13	50	64	212	104	90
- Risicogericht	9	15	9	15	7	42	12	

* geen informatie ontvangen van het BFT

In de periode 2005-2008 is het aantal totaal geplande en gerealiseerde onderzoeken sterk gedaald. Het aantal risicogerichte onderzoeken fluctueert jaarlijks rond de twintig. Het aantal reguliere onderzoeken is vanaf 2005 sterk gedaald en is in 2007 veel lager dan gepland. De planning over 2008 is wel (nagenoeg) gerealiseerd.

De negen risicogerichte onderzoeken in 2007 zijn allemaal uitgevoerd bij notarissen. In totaal zijn 232 dossiers beoordeeld tijdens deze onderzoeken. Het BFT concludeert dat er 101 meldingen van ongebruikelijke transacties ten onrechte niet zijn gedaan. Dit staat in contrast met de door de KNB uitgevoerde audits (kwaliteitsonderzoeken) waarbij de circa 100 uitgevoerde onderzoeken resulteerden in één aanvullende melding.

Zijn de gebruikte kengetallen valide?

Zoals aangegeven is het toezichtgebied van de WWFT nog (steeds) in ontwikkeling. Door het accent te leggen op de risicovolle onderzoeken en de assistentie aan een kamer van toezicht is er geen sprake van professionele standaardisatie. In 2007 is door de sector WWFT wel een globale raming gemaakt. Aan de hand van het aantal uitgevoerde onderzoeken en tijdbesteding is een raming van de feitelijk bestede tijd per onderzoek gemaakt. Dit is in tabel 7.9 naast elkaar gezet.

Tabel 7.9: Kengetallen tijdbesteding per onderzoek WWFT-toezicht (uren)		
	Realisatie	Planning
Regulier onderzoek	6-20 dagen	4-5 dagen
Risicogericht onderzoek	160-210 dagen	100 dagen

De feitelijke tijdbesteding voor de risicogerichte onderzoeken is een factor twee tot vijf hoger dan de ramingen. Dit is een gevolg van een combinatie van factoren. We noemden al het open-eind karakter van de assistentie aan een kamer van toezicht. Uit het onderzoek is echter ook niet gebleken dat er een actieve regie wordt gevoerd op de beheersing van de tijdbesteding. We hebben ook niet kunnen vaststellen dat het BFT en een kamer van toezicht een gezamenlijke reflectie hebben gepleegd over de inzet en rolverdeling. De assistentie van het BFT in de fase van de tuchtrechtspraak wordt gezien als een 'accepted practice' in het domein van het WWFT-toezicht.

Beleidsmatige doelmatigheid?

Of het WWFT-toezicht in beleidsmatig opzicht doelmatig is, kan niet empirisch worden bepaald. Een beleidsmatige doelmatigheid houdt in dat het bereikte resultaat niet met minder middelen kan worden gerealiseerd. Het kernprobleem bij het WWFT-toezicht is vooral de beleidsmatige *effectiviteit*. Deze is bij de huidige toezichtstrategie laag.

7.5 Samenvattend beeld

Sector Financieel Toezicht

De uitvoering van het financieel toezicht is bedrijfsmatig en gestandaardiseerd. De bedrijfsmatige en professionele routine op het niveau van de uitvoering van de onderzoeken is voldoende doelmatig. Naast een aantal technische kanttekeningen bij bijvoorbeeld de formatieve opbouw, zijn er twee meer fundamentele aandachtspunten ten aanzien van de doelmatigheid van de sector Financieel Toezicht.

Ten eerste gaat een toenemend deel van de inzet naar andere werkzaamheden dan onderzoek. Het is niet onderbouwd dat deze werkzaamheden ook bijdragen aan het

bereiken van de doelstellingen van het financieel toezicht. De consequentie is dat het aantal onderzoeken daalt en dat daarmee ook het percentage ondertoezichtgestelden daalt dat via onderzoek wordt beoordeeld.

Ten tweede is het de vraag of de vaste frequentie van vijf jaar waarbinnen elke onder financieel toezicht gestelde aan een regulier onderzoek moet worden onderworpen, doelmatig is. De context van meer marktwerking, het rijksbeleid om toezichtlasten en administratieve lasten terug te dringen én het gebleken naleefgedrag rechtvaardigen een meer risicogerichte toezichtstrategie. Dit kan voor sommige kantoren tot een verdere verlaging van het toezichtniveau of tot een andere vorm van toezicht (audits) leiden en voor andere kantoren juist een intensivering van frequentie, diepgang of reikwijdte.

Sector WWFT-toezicht

De doelmatigheid van het WWFT-toezicht wordt vooral verstoord door de relatief hoge inzet voor onderzoeken.

De primaire taak van het BFT als toezichthouder is het controleren of transacties die ongebruikelijk *lijken*, worden gemeld. Dit is een ruim criterium. Transacties die ook feitelijk ongebruikelijk, verdacht of strafbaar zijn, maken daar onderdeel van uit, maar dat geldt ook voor transacties die ongebruikelijk, verdacht of strafbaar lijken maar dat niet zijn. Door alle ongebruikelijk lijkende transacties te melden heeft de FIU een informatiebasis om nader onderzoek te (laten) doen naar verdachte transacties. Dit valt zowel binnen de doelstelling om de meldplicht te bevorderen als de doelstelling om de informatiepositie van de FIU te verbeteren. Vanuit de gehele taakstelling gezien, wordt er verhoudingsgewijs (onevenredig) veel tijd besteed aan het recherchematig onderzoeken óf er sprake is van ongebruikelijke transacties. Ons inziens behoort dit niet meer tot de taakstelling van het BFT maar tot die van het OM.

Het verlenen van assistentie aan de kamers van toezicht is voor het WWFT-toezicht de grote 'tijdvreter'. In de interpretatie van het BFT heeft het BFT op dit punt wettelijk geen ruimte: een verzoek moet door het BFT worden uitgevoerd. Hier zijn ons inziens gelet op de praktijk twee kanttekeningen bij te plaatsen. Om te beginnen gebruikt het BFT de 'kamer van toezicht'-formule om inzage te krijgen in cliëntdossiers in gevallen waarin een ondertoezichtgestelde inzage weigert. In die zin roept het BFT het tijdsbeslag ook zelf op. In de tweede plaats is het de vraag of er inderdaad geen grenzen zijn aan een verzoek van een kamer van toezicht. Deze wordt bepaald door de feitelijk beschikbare capaciteit bij het BFT. De omvang van de huidige formatie bij het BFT voor het WWFT-toezicht is enigermate arbitrair. Het stellen van een duidelijke grens aan de beschikbare capaciteit voor assistentie aan de kamers van toezicht is ons inziens dan ook niet strijdig met de plicht tot ondersteuning.

8 Beantwoording onderzoeksvragen

8.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de onderzoeksbevindingen gepresenteerd met betrekking tot het financieel toezicht en het WWFT-toezicht. In dit hoofdstuk worden deze bevindingen vertaald naar de (beknopte) beantwoording van de vraagstelling zoals geformuleerd in paragraaf 1.2.

8.2 Hoe zijn doelstellingen en beleidstheorie geformuleerd?

Onderzoeksvraag 1: Welke doelstellingen heeft het BFT geformuleerd voor het uitvoeren van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht? Zijn voor het bereiken hiervan meetbare werkdoelen geformuleerd?

Consistente beleidstheorie met bedrijfsmatige insteek bij financieel toezicht

De taken en werkzaamheden van de sector Financieel Toezicht van het BFT zijn gebaseerd op een transparante en sterk bedrijfsvoeringsgerichte beleidstheorie. Het BFT ziet als haar belangrijkste opdracht in het kader van het financieel toezicht het voorkomen van het verloren gaan van derdengelden ten gevolge van normschendingen op grond van de Wna dan wel de Gdw of bij een deconfiture van een notaris of een gerechtsdeurwaarder. De aanname van de wetgever en het BFT is dat schendingen van de eisen aan de administratieve organisatie en onvoldoende bedrijfseconomisch presteren een verhoogd risico met zich meebrengen voor derdengelden. Een tweede aanname is dat faillissementen het vertrouwen in de beroepsgroep bij het publiek kunnen schaden.

De interventiestrategie (finale uitgangspunten) is gericht op het hebben van zicht op risicofactoren voor de schending van deze eisen en het op basis daarvan doorlichten van (een deel van) de administratie en organisatie van de ondertoezichtgestelden. De beleidstheorie van de sector Financieel Toezicht heeft – vooral bij de finale uitgangspunten – een sterk bedrijfsmatig karakter. Dit wil zeggen dat ze in planning en monitoring is gericht op de beheersing van het werkproces, in de vorm van het toetsen van jaarstukken en het uitvoeren van onderzoek. Er zijn geen indicatoren aangetroffen die het BFT gebruikt voor het bepalen van de effectiviteit van haar eigen optreden op systeemniveau. De sturing op resultaat vindt op dossierniveau plaats.

Onbalans tussen beleidstheorie en bedrijfstheorie bij het WWFT-toezicht

De taken en werkzaamheden van de sector WWFT zijn gebaseerd op een deels transparante maar ook ruim geformuleerde beleidstheorie. In de normatieve uitgangspunten wordt aansluiting gezocht bij de doelstellingen van de WWFT. In zichzelf is de beleidstheorie qua normatieve, causale en finale uitgangspunten consistent. Er is echter een grote onbalans tussen de beleidstheorie en de bedrijfstheorie. De algemene

doelstellingen zijn ambitieus en veelomvattend terwijl de bedrijfsmatige condities en concrete aanpak beperkt zijn. De operationele vertaling van de beleidstheorie vindt op het niveau van de betrokken professionals en dossiers plaats.

8.3 Hoe verloopt de uitvoering in de praktijk?

Onderzoeksvraag 2: Hoe voert het BFT het financieel toezicht en het WWFT-toezicht in de praktijk uit?

Systematische aanpak bij financieel toezicht

Voor het financieel toezicht worden jaarlijks op basis van de (financiële) rapportages risicoanalyses uitgevoerd. In deze risicoanalyse zijn primair financiële parameters over de bedrijfsvoering opgenomen. In de toezichtstrategie van de sector Financieel Toezicht worden drie toezichtniveaus onderscheiden:

- regulier toezicht waarbij elke ondertoezichtgestelde periodiek (eenmaal in de vijf jaar) aan een onderzoek wordt onderworpen;
- oplettend toezicht waarbij deze frequentie wordt verhoogd; in de praktijk ligt de focus daarbij op recent benoemde notarissen;
- verscherpt toezicht, waarbij minimaal eenmaal per jaar een onderzoek ter plaatse wordt uitgevoerd en waarbij aparte afspraken worden gemaakt over de frequentie van rapporteren.

Jaarlijks worden bij notarissen 200-250 onderzoeken uitgevoerd. Hiervan is circa tweederde aan te merken als een 'regulier onderzoek' (in het kader van het reguliere toezicht), vijf tot tien procent als een bijzonder onderzoek (naar aanleiding van een specifiek signaal) en ongeveer een kwart als 'vervolgonderzoek'. Bij de gerechtsdeurwaarders is het aantal onderzoeken de afgelopen jaren gedaald van circa zestig naar circa veertig per jaar. De meeste onderzoeken zijn vervolgonderzoeken (ongeveer de helft). Veertig procent bestaat uit reguliere onderzoeken en tien procent betreft bijzondere onderzoeken.

De onderzoeken worden met professionele routine, dat wil zeggen volgens een vast omljnd protocol uitgevoerd.

Afhankelijk van de onderzoeksresultaten worden vervolgacties ingezet. Deze kunnen bestaan uit een 'decharge' op het moment dat geen (grote) bijzonderheden zijn geconstateerd, een nader en specifiek onderzoek of het indienen van een klacht. De nalevingstrategie en de stijl van de sector Financieel Toezicht bevatten zowel elementen van advisering (verbetertips in onderzoeken en rapportages) als van sanctionering (indienen klacht bij tuchtcolleges).

Ongeveer tien procent van de onderzoeken leidt tot een klacht bij de tuchtcolleges. Van de klachten over de volgens het BFT ernstigste normschendingen rond de bewaringspositie, leidt ongeveer de helft tot een sanctie vanuit het tuchtrecht.

Case-by-case praktijk bij WWFT-toezicht

Het WWFT-toezicht is in principe geënt op een driesporenaanpak van a) sensibilisering van de beroepsgroepen, b) bevorderen zelfregulering en c) toezicht. In de aanloop naar de WWFT heeft het BFT onder meer tijd besteed aan ondersteuning van beroepsgroepen bij het opstellen van richtlijnen voor het uitvoeren van de identificatieplicht en het melden van ongebruikelijke transacties. Daarnaast is een pilot in Zeeland uitgevoerd die zich richtte op de bekendheid van administratiekantoren met de toenmalige Wet Mot en Wid. In de praktijk ligt het accent op dit moment op het uitvoeren van onderzoeken bij het notariaat. De focus van de nalevingstrategie is gericht op uiteindelijke sanctionering. Het feitelijke toezicht op de ondertoezichtgestelden beperkt zich tot een fractie (minder dan 0,5%) van de gehele populatie.

Selectie van onderzoeken vindt plaats op basis van verzoeken van de kamers van toezicht, beperkte systematische informatie (overzichten woningtransacties Kadaster) en professionele inzichten en intuïtie ('we kennen onze pappenheimers'). Het jaarlijkse aantal onderzoeken is sinds 2005 sterk afgenomen (2005: 104, 2006: 64, 2007: 36). Een belangrijke oorzaak hiervan is het open-eind karakter van de risicogerichte onderzoeken. Deze hebben een lange doorlooptijd en vragen veel inzet, zowel door de aanpak (gericht op het reconstrueren van cliëntdossiers) als het moeten verlenen van assistentie aan de kamers van toezicht. Deze praktijk maakt enige vorm van programmatisch toezicht of het krijgen van meer systematisch zicht en grip op de ondertoezichtgestelden als geheel, onmogelijk.

8.4 Vindt de uitvoering planconform plaats?

Onderzoeksvraag 3: In hoeverre voert het BFT de beide vormen van toezicht uit volgens de vastgelegde plannen?

Programmatisch en systematische uitvoering financieel toezicht

Het financieel toezicht wordt in grote mate planmatig en conform de vastgestelde protocollen (risicoanalyse, onderzoeksplanpak etc.) uitgevoerd. De inhoudelijke focus is daarbij gekoppeld aan de wettelijke taakstelling zoals is vastgelegd in de artikelen 23, 24 en 25 Wna. De uitvoering is professioneel-routinematig te noemen.

Creatief-professionele aansturing en uitvoering WWFT-toezicht

Het WWFT-toezicht heeft geen integraal planmatig karakter. De focus ligt op een selectie van notarissen waar naar het oordeel van het BFT de normschendingen hoog zijn en/of waar het uitstralingseffect het grootst zal zijn. Er wordt zeer veel tijd aan de onderzoeken

besteed. De oorzaak hier is a) diepgravende analyse van het al dan niet ongebruikelijk zijn van transacties en b) de nazorg in de vorm van (vakmatige) bijstand aan de tuchtcolleges in de tuchtprocedures tegen ondertoezichtgestelden.

8.5 Draagt de uitvoering bij aan een beter naleefgedrag?

Onderzoeksvraag 4: In welke mate dragen de vormgeving en de uitvoering van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht door het BFT bij aan de naleving van de wet- en regelgeving door de beroepsgroepen die onder toezicht van het BFT staan?

Financieel toezicht effectief in groepsinzicht en curatief optreden zaakniveau

De sector Financieel Toezicht is effectief in het houden van inzicht in (ontwikkelingen in) risico's en normschendingen bij de groep ondertoezichtgestelden als geheel. Er is voor ondertoezichtgestelden een aanzienlijke signalerings- en pakkans bij normschendingen en het BFT is in staat om de juiste prioriteiten in het toezicht te stellen.

Algemene preventieve effectiviteit		Hoge doelbereiking, maar niet eenduidig vast te stellen of deze is toe te schrijven aan het BFT-toezicht of aan autonoom gedrag. Van hoge pakkans strategie gaat preventieve werking uit.
Recidive bijgestuurde zaken voorkomen		Geen transparant inzicht op managementniveau in recidivedrag. Gelet op sanctiepositie is preventieve effectiviteit op termijn beperkt.
Prioritaire zaken kunnen bijsturen		Geen directe controle over sanctionering; geen middelen tot afdwingen of mogelijkheden tot preventief ingrijpen
Juiste prioriteiten kunnen stellen (hoge normschending)		
Zicht op normschendingen		

hoge effectiviteit
 gedeeltelijke effectiviteit
 lage effectiviteit.

Een '?' geeft aan dat op dit punt geen of (zeer) beperkte gegevens beschikbaar zijn voor een empirische onderbouwing. Indicatie is dan op basis van theoretische verwachting en/of plausibiliteit.

Figuur 8.1: Effectiviteit Financieel Toezicht, samengevat aan de hand van de effectiviteitstrap.

Het BFT is in staat om op basis van haar expertise en gezag, normschendingen bij te sturen, in elk geval in situaties waar normschendingen voortvloeien uit onwetendheid en een zekere 'slonzigheid' bij ondertoezichtgestelden. Waar sprake is van calculerend gedrag of zelfs crimineel gedrag, is dit naar alle waarschijnlijkheid veel minder het geval. Het BFT ontbeert het sanctie-instrumentarium om een 'corrigerende tik' te kunnen uitdelen. Het is de vraag of de sanctionering door de tuchtrechter voldoende correctief werkt. Naar het functioneren van het tuchtrecht laat het WODC op dit moment (april 2009) onderzoek uitvoeren. Of het BFT er in voldoende mate in slaagt recidive te

voorkomen, kon niet worden vastgesteld wegens het ontbreken van de benodigde informatie¹⁶.

Er vindt in de praktijk zeer zelden een greep uit de kas van kwaliteitsrekeningen plaats. Het is *aannemelijk* dat het financieel toezicht door de hoge pakkans op dat punt een preventieve werking heeft.

De analysesystematiek en toezichtstrategie bij het financieel toezicht zijn effectief in stabiele marktsituaties. Het BFT slaagt er ook in om in minder stabiele marktsituaties, bijvoorbeeld bij een snelle daling van de omzetten van de kantoren, zicht te houden op risicovolle kantoorsituaties. Het is echter niet waarschijnlijk dat de gehanteerde *toezichtstrategie* op basis van onderzoeken, rapportages en eventueel indienen van een klacht bij de tuchtrechter, in dergelijke situaties effectief kan zijn bij bijvoorbeeld het voorkomen van verlies van derdengelden.

EFFECTIVITEIT WWFT-TOEZICHT VOORAL OP ZAAKNIVEAU

De sector heeft een zeer beperkt gestructureerd zicht op risico's en gedrag op het niveau van de ondertoezichtgestelden als geheel. Gedeeltelijke uitzondering hierop is het notariaat. De belangrijkste informatiebron die daarbij wordt gebruikt, bestaat uit de gegevens van ABC-transacties van het Kadaster. Op basis van de wel beschikbare

Algemene preventieve effectiviteit		Toezichtstrategie: Pakkans is voor grootste deel ondertoezichtgestelden zeer klein. Awareness: plausibele bijdrage aan kennis en bewustwordingsniveau beroepsgroepen
Recidive bijgestuurde zaken voorkomen		Nog geen empirische uitspraken mogelijk. Gelet op beperkte slagkracht in het bijsturen van prioritaire zaken, is voorkomen recidive met huidige strategie niet aannemelijk.
Prioritaire zaken kunnen bijsturen		Beperkt aantal dossiers afgerond of nog in behandeling. Geen eigen middelen tot sanctioneren. Strafrecht geeft te weinig prioriteit. Wel in staat aanvullende meldingen uit te lokken. Effect tuchtrecht niet duidelijk.
Juiste prioriteiten kunnen stellen (hoge normschending)		Voor (ABC) vastgoedtransacties goed in staat prioriteiten te stellen. Voor overige niet- of nauwelijks. Mede omdat systematische risicoanalyse ontbreekt.
Zicht op normschendingen		Zeer gebrekkige informatiebasis. Informatiebasis primair gericht op cliëntgedrag en niet op kantoorgedrag (vgl. financieel toezicht). Geen indicatoren voor naleven identificatieplicht.

hoge effectiviteit
 gedeeltelijke effectiviteit
 lage effectiviteit.

Een '?' geeft aan dat op dit punt geen of (zeer) beperkte gegevens beschikbaar zijn voor een empirische onderbouwing. Indicatie is dan op basis van theoretische verwachting en/of plausibiliteit.

Figuur 8.2: Effectiviteit WWFT-toezicht, samengevat aan de hand van de effectiviteitrap

¹⁶ Het informatiebeheer bij het BFT is gericht op dossierniveau. Het was niet anders mogelijk dan handmatig een overzicht te maken van gedragspatronen bij de groep ondertoezichtgestelden als geheel. Dit was binnen de onderzoekscondities niet mogelijk.

informatie is het BFT redelijk tot goed in staat om ondertoezichtgestelden te selecteren voor een bijzonder (risicogericht) onderzoek op eigen aangeven of op verzoek van een kamer van toezicht. Voor de ondertoezichtgestelden van de andere beroepsgroepen beschikt het BFT in essentie alleen over een globale en kwalitatieve risicoanalyse. Het is niet mogelijk om op basis van gestructureerde informatie een risicoinschatting op het niveau van de ondertoezichtgestelde kantoren of beroepsoefenaren te maken.

Voor de overige beroepsgroepen is het BFT niet in staat gestructureerd prioriteiten te stellen. Op de vraag of het BFT in staat is om normschendingen bij te sturen kan slechts een gedeeltelijk antwoord worden gegeven. Het BFT slaagt er in elk geval in ondertoezichtgestelden door middel van onderzoek aan te sporen tot het doen van aanvullende meldingen van ongebruikelijke transacties. Het is niet duidelijk of dit effect blijvend is.

Het BFT heeft met haar voorlichtings- en adviesactiviteiten een positieve bijdrage geleverd aan het verbeteren van het naleefgedrag als geheel, met name waar het gaat om het melden van ongebruikelijke transacties door notarissen. Het is niet aannemelijk dat de toezichtstrategie van het BFT een preventieve werking heeft op het gedrag van de totale groep ondertoezichtgestelden.

8.6 Welke knelpunten zijn er?

Onderzoeksvraag 5: Welke knelpunten doen zich voor bij de uitvoering van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht door het BFT?

De beperkingen in de effectiviteit zijn terug te voeren op een aantal keuzes en condities bij het BFT en op contextuele factoren waarop het BFT geen (directe) invloed heeft. We vatten hier de belangrijkste samen.

Onvoldoende reflexief vermogen op systeemniveau

De belangrijkste knelpunten van het financieel toezicht zijn een onvoldoende reflexief vermogen en ondoelmatigheid op systeemniveau. Het toezicht boogt op traditie en ervaring en heeft een hoge mate van routine. Op twee punten moeten vraagtekens worden gezet bij de doelmatigheid van de aanpak. In de eerste plaats betreft dat de selectie en het aantal onderzoeken. Jaarlijks worden circa 250 kantoren (waarvan 85% notarissen en 15% gerechtsdeurwaarders) onderzocht. Het aantal rapportages dat aanleiding geeft tot het indienen van een klacht is minder dan 10% hiervan. De meerwaarde van het periodiek doorlichten van beroepsbeoefenaren met doorgaans goed gedrag en het blijvende effect van onderzoeken zijn niet aangetoond.

Daarmee hangt in de tweede plaats ook de vraag samen of de toezichtstrategie wel voldoende tred heeft gehouden met de ontwikkelingen rond (vooral) het notariaat. Daarbij gaat het met name om a) meer marktwerking en b) de introductie van

kwaliteitsrekeningen. Dit vraagt om een herijking van de traditionele 'bedrijfseconomische zorg en aandacht' van het BFT richting notariaat. Meer marktwerking vraagt om een toezichthouder die zich ook meer als toezichthouder (op afstand) en minder als adviseur gedraagt. Aan de andere kant zal bij meer concurrentie en actuele marktontwikkelingen de kans op faillissementen toenemen. Het toezichtstelsel – waar het BFT een onderdeel van is – is er echter niet op toegerust om te voorkomen dat een notaris of gerechtsdeurwaarder echt een 'greep in de kas' pleegt. Op dit punt ontbeert de beleidstheorie van het BFT een referentiekader dat een relatie legt tussen de gevolgde toezichtstrategie en het (gewenste) maatschappelijke resultaat dan wel het effect van het BFT op systeemniveau.

Weeffouten in toezicht- en handhavingsketen WWFT

Een eerste weeffout in het WWFT-toezicht is de algemene informatiepositie, zowel als het gaat om het inzicht in de beroepsgroepen als geheel, als om het doen van onderzoek. De belangrijkste informatiebron om generiek zicht te houden op beroepsbeoefenaren die normschendingen plegen, zijn de registraties van ABC-transacties van het Kadaster. Overige informatie of signalering moet op basis van toeval en creativiteit worden verzameld. Er is bijvoorbeeld geen gestructureerde informatiestroom vanuit de beroepsgroepen naar BFT (bijvoorbeeld de beroepsgroep uitgevoerde audits) of vanuit het OM (zicht op beoefenaren van vrije beroepen die ook in beeld zijn voor strafdossiers). Het eerste stuit op principiële bezwaren vanuit de beroepsgroepen zelf, vooral de advocatuur. Het tweede stuit op formele bezwaren in verband met een mogelijk strafproces tegen de hoofdverdachten in een zaak. Echter, ook binnen de onderzoeken is de informatiepositie van het BFT slecht. Vooral het beroep op het verschoningsrecht van advocaten en notarissen is een zeer moeilijk te slechten barrière voor het toezicht.

Een tweede weeffout is de onbalans tussen het aantal ondertoezichtgestelden (50.000-60.000 beroepsbeoefenaren) en de capaciteit bij het BFT. Een reguliere toezichtaanpak met een redelijke frequentie van onderzoeken is niet mogelijk. Als eenzelfde frequentie zou worden aangehouden als bij het financieel toezicht, komt dit neer op bijna 10.000 onderzoeken per jaar (tegen feitelijk 10-20 per jaar). De vraag is natuurlijk wel óf eenzelfde strategie wel doelmatig en noodzakelijk is.

Binnen de gegeven situatie (zeer grote groep, divers, deels ontoegankelijk, etc.) worden de prioriteiten gelegd bij notarissen met een hoge waarschijnlijkheid op normschendingen. Alhoewel dit binnen de voor het BFT gegeven condities zeker verdedigbaar is, doen zich toch twee belangrijke knelpunten voor. De eerste is de inzet per onderzoek. De vraag is of het BFT met zijn huidige aanpak niet verder gaat dan de strikte opdracht vanuit de WWFT. Deze behelst primair en kort samengevat het controleren of de ondertoezichtgestelden voldoen aan de eisen tot identificatieplicht en van het melden van ongebruikelijke transacties. De grote tijdbesteding per onderzoek vloeit echter voort uit a) het zeer diep

graven in cliëntdossiers van ondertoezichtgestelden teneinde de vinger achter mogelijke onrechtmatigheden te krijgen en b) de ondersteuning van de kamers van toezicht. Met de actieve en intensieve ondersteuning van de kamers van toezicht, dreigt het BFT in haar eigen mes te vallen: naarmate het toezicht in de onderzoeken succesvoller is, wordt meer beslag gelegd op de BFT-capaciteit voor assistentie en nemen de mogelijkheden voor het uitvoeren van de primaire toezichttaken af. Het knelpunt vloeit voort uit een onvoldoende reflexief vermogen van het BFT op systeemniveau én een fundamentele 'weeffout' in het arrangement van toezicht en handhaving van de WWFT in het algemeen. Er wordt zowel door het BFT als de departementen te exclusief vanuit een juridische optiek en van vanuit 'succes op zaakniveau' naar dit deel van de taakstelling gekeken en onvoldoende naar het effect (of uitblijven daarvan) op systeemniveau. We stellen ook een principieel vraagteken bij de actieve betrokkenheid bij een repressief traject (tuchtproces) door degene die het feitelijke toezicht uitoefent. De grens tussen toezicht en opsporing vervaagt.

Een vierde weeffout is de beperkte sanctiebevoegdheid van de toezichthouder. Deze is in grote lijnen losgekoppeld van het toezicht. Bij het WWFT-toezicht is op dit moment wel een mogelijkheid tot bestuursrechtelijk optreden, maar alle leden van beroepsgroepen die onderworpen zijn aan het tuchtrecht, zijn hiervan uitgesloten. In het kader van het financieel toezicht is in de toekomst wel voorzien in een beperkte eigen sanctiemogelijkheid voor BFT. Juist in sectoren van beroepsgroepen waar meer marktwerking is geïntroduceerd en normschendingen in de praktijk zelden strafrechtelijk worden aangepakt, wordt het eigen instrumentarium van het BFT gemist.

8.7 Zijn er neveneffecten van de uitvoering?

Onderzoeksvraag 6: Hebben de uitvoering van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht door het BFT tot vooraf niet verwachte (neven)effecten geleid? Welke zijn dat? Dragen deze bij of doen deze afbreuk aan de effectiviteit van het toezicht?

Geen noemenswaardige neveneffecten

Er zijn geen onverwachte neveneffecten aangetroffen als gevolg van de onderzoeken en aan de onderzoeken gerelateerde werkzaamheden van het BFT.

8.8 Kan het BFT onder de huidige condities effectief zijn?

Onderzoeksvraag 7: Kan het BFT binnen de gegeven aannames en condities tot een effectief toezicht komen?

Financieel toezicht kan onder de huidige condities effectief zijn

In het financieel toezicht kan het BFT binnen de huidige condities effectief zijn. De vraag is wel of de prioriteitstelling, stijl (ook veel kenmerken van advisering) en strategie (op basis van frequent regulier onderzoek) nog wel aan de maat zijn met de nieuwe situatie

rond de beroepsgroepen (meer marktwerking, wetgeving, zelfregulering, etc.). De effectiviteit kan mogelijk worden verbeterd door verruiming van de bevoegdheden van het BFT (sanctioneren buiten het tuchtrecht) en een grotere differentiatie in de frequentie en diepgang van onderzoek. Het betreft hier een verdere optimalisatie van de effectiviteit die momenteel in de basis op orde is.

WWFT-toezicht in de huidige vorm niet te handhaven

Binnen de huidige condities en aanpak kan het WWFT-toezicht van het BFT beperkt effectief zijn. De kosten (inzet) en baten van het WWFT-toezicht staan op systeemniveau niet in verhouding en bieden geen richtinggevend perspectief. Naast de eerder genoemde aandachtspunten bij het BFT zelf, liggen de oorzaken vooral bij:

- de wetgeving (zoals bevoegdheden met betrekking tot informatie en sanctionering);
- de specifieke kenmerken van de groepen ondertoezichtgestelden (veel, pluriform, gesloten);
- het informatiearrangement in de toezicht- en handhavingsketen rond witwassen (beschikbaarheid en beschikbaar stellen van restinformatie, koppeling van gegevens etc.);
- de organisatorische condities bij een aantal in deze keten betrokken partijen (zoals capaciteit bij kamer van toezicht);
- het ontbreken van een helder kader dat richting geeft aan de ontwikkeling van een meer systematisch toezicht.

8.9 Is de uitvoering doelmatig?

Onderzoeksvraag 8: Wat is de doelmatigheid van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht door het BFT?

Financieel toezicht doelmatig op dossierniveau maar inefficiënt op systeemniveau

De uitvoering van het financieel toezicht is bedrijfsmatig en gestandaardiseerd. De bedrijfsmatige en professionele routine op het niveau van de uitvoering van de onderzoeken is voldoende doelmatig. Naast een aantal technische kanttekeningen bij bijvoorbeeld de formatieve opbouw, zijn er twee meer fundamentele aandachtspunten ten aanzien van de doelmatigheid van de sector Financieel Toezicht.

Ten eerste gaat een toenemend deel van de inzet naar andere werkzaamheden dan onderzoek. Het is niet onderbouwd dat deze werkzaamheden ook bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het financieel toezicht. De consequentie is dat het aantal onderzoeken daalt en dat daarmee ook het percentage ondertoezichtgestelden daalt dat via onderzoek wordt beoordeeld.

Ten tweede is het de vraag of de vaste frequentie van vijf jaar waarbinnen elke onder financieel toezicht gestelde aan een regulier onderzoek moet worden onderworpen, doelmatig is. De context van meer marktwerking, het rijksbeleid om toezichtlasten en administratieve lasten terug te dringen én het gebleken naleefgedrag rechtvaardigen een meer risicogerichte toezichtstrategie. Dit kan voor sommige kantoren tot een verdere verlaging van het toezichtniveau en/of een andere vorm van toezicht (audits) leiden. Voor andere kantoren kan het juist een intensivering van frequentie, diepgang of reikwijdte van het toezicht betekenen.

Strategie WWFT-toezicht grote tijdvreter met beperkt structureel effect

Het WWFT-toezicht bevindt zich – nog steeds – in een pioniersfase. De toezichtstrategie heeft het karakter van een case-by-case-benadering. De doelmatigheid is hierbij moeilijk af te meten aan het algehele resultaat, omdat een eenduidig referentiekader voor inzet en kosten ontbreekt. Het WWFT-toezicht kampt vooral en als eerste met een effectiviteitsprobleem. Op het niveau van de afzonderlijke onderzoeken staan de kosten en de baten niet in een redelijke verhouding. Gemiddeld doet een onderzoeker twee tot acht onderzoeken per jaar (met een dalende trend). Zoals eerder aangegeven, wordt in de onderzoeken zeer veel tijd gestopt in het doorlichten van cliëntendossiers bij ondertoezichtgestelden én het begeleiden van de kamers van toezicht.

Het argument dat het BFT een verzoek om assistentie aan een kamer van toezicht *moet* uitvoeren en het BFT daardoor wordt beperkt in het planmatig werken, is ons inziens een te enge interpretatie. Om te beginnen gebruikt het BFT de 'kamer van toezicht'-formule om inzage te krijgen in cliëntdossiers in de gevallen waarin een ondertoezichtgestelde inzage weigert. In die zin roept het BFT het tijdsbeslag ook zelf op. In de tweede plaats is het de vraag of er inderdaad geen grenzen zijn aan een verzoek van een kamer van toezicht. Deze wordt bepaald door de feitelijk beschikbare capaciteit bij het BFT. De omvang van de huidige formatie bij het BFT voor het WWFT-toezicht is enigermate arbitrair. Het stellen van een duidelijke grens aan de beschikbare capaciteit voor assistentie aan de kamers van toezicht is ons inziens niet strijdig met de plicht tot ondersteuning.

9 Conclusies

9.1 Algemeen beeld

Over het geheel genomen kan het BFT worden gekwalificeerd als een professionele, gedreven en bedrijfsmatig werkende organisatie. De twee sectoren Financieel Toezicht en WWFT-toezicht hebben daarbij een uiteenlopende taakstelling en karakter (eigen toezichtprofiel, profiel groep ondertoezichtgestelden, toegang tot de groep ondertoezichtgestelden, verhouding middelen en taakstelling).

Anderzijds zijn er ook duidelijke overeenkomsten. Deze liggen in de vergelijkbare basisfilosofie van de toezichtstrategie (risicoanalyse en onderzoek), de hoge mate van autonomie in handelen van de professionals en de focus op dossierniveau.

Het totaalbeeld van de effectiviteit en de doelmatigheid van het BFT is wisselend. Het financieel toezicht is qua doelbereiking aan de maat, in elk geval op zaaksniveau. De aanpak gaat echter sterk uit van een vaste systematiek. Er wordt in de risicoanalyse te weinig gebruik gemaakt van dynamische inzichten en patronen in gedrag en verklaringen hiervoor. De informatiesystemen zijn hier niet op ingesteld en er wordt vooral met de 'bril' van accountant gekeken naar de organisaties en niet of nauwelijks met een bestuurskundige blik. Dit leidt tot een weinig gedifferentieerde nalevingsstrategie, die op zichzelf zijn effectiviteit heeft bewezen. Het is echter de vraag of dit ook zo blijft onder (snel) veranderende omstandigheden. In beleidsmatige doelmatigheid kan veel worden gewonnen.

Het WWFT-toezicht levert in de huidige vorm een beperkte structurele bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen van de WWFT. De bijdrage van de aanpak van het WWFT-toezicht aan de bewustwording onder doelgroepen en het mede bevorderen van zelfregulering, staan niet ter discussie. Dit geldt wel voor de kerntaak van het BFT: het uitoefenen van toezicht. De successen daarvan liggen vooral op dossierniveau bij een beperkte groep notarissen. De toezichtstrategie als geheel slaagt er niet in om zicht en grip te hebben op de gehele populatie van ondertoezichtgestelden. Er is ook geen kader en perspectief dat de huidige strategie daar op termijn in zal slagen.

Zoals aangegeven moet de verklaring hiervoor zeker niet alleen en specifiek worden gezocht bij de keuzes en werkwijze van de sector WWFT-toezicht. Er is meer sprake van een zekere 'tragiek van goede bedoelingen' in de toezicht- en handhavingssketen rond de bestrijding van witwaspraktijken en terrorismefinanciering. Daarin hebben naast het BFT ook de departementen, de beroepsorganisaties (met name kamers van toezicht) en het OM hun rol. Elk doet en stelt vanuit het eigen perspectief aannames en prioriteiten, met als gevolg een toezichtstelsel met lacunes waarin de sector WWFT-toezicht tracht er het beste van te maken. Een belangrijk gemis in het stelsel is daarbij een voldoende

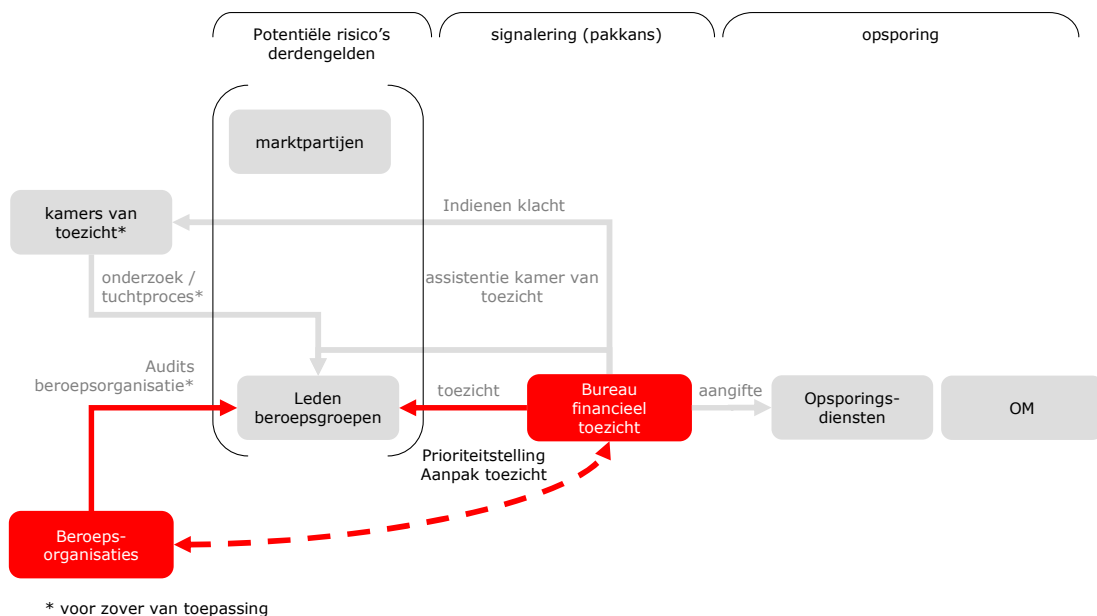
gezamenlijk reflexief vermogen tot herbezinning op uitgangspunten en strategie. Het accent van het samenspel en gedachtevorming – ook binnen het BFT – ligt meer op de financiën, productiecijfers, competenties en informatiepositie dan op de relatie tussen maatschappelijke opgave en strategie: het als overheid effectief inzicht hebben in het naleefgedrag van circa 30.000 organisaties en het op basis daarvan (preventief) kunnen bijsturen. Specifiek naar de twee taakvelden van het BFT zijn de slotconclusies daarbij als volgt.

9.2 Financieel toezicht kan doelmatiger binnen huidige systeem

Voor het financieel toezicht zijn de belangrijkste aandachtspunten de doelmatigheid van de toezichtstrategie op systeemniveau en het doorontwikkelen van de risicoanalyse. Het laatste dient mede in het licht te worden geplaatst van de veranderende omstandigheden rond de taakstelling (meer marktwerking, ontwikkeling zelfregulering beroepsgroepen, wettelijke veranderingen, maatschappelijke en politieke prioriteiten). De belangrijkste specifieke aandachtspunten zijn:

- De focus in toezicht en toezichtstijl: van het voorkomen van een faillissement naar het waarborgen van derdengelden en van adviseren naar sec toezicht en sanctioneren. Juist in een situatie waarin meer marktwerking is geïntroduceerd, is een scherpere scheiding van (bedrijfseconomisch en administratief) advies en toezicht gewenst.
- Herijking van de belangrijkste parameters in de risicoanalyse. Er is onvoldoende balans in de aandacht voor de financiële bedrijfsvoering en de directe (gedrags)risico's voor derdengelden en gedragsmotieven bij ondertoezichtgestelden.
- Het verbeteren van de informatiepositie en het aanbrengen van samenhang in de informatieposities van de verschillende betrokken partijen. Dit geldt vooral voor het inzicht in de feitelijke transacties van kwaliteitsrekeningen en risicoprofielen van ondertoezichtgestelden ('bureauprofielen') op basis van bredere informatie (boetes, vaste relaties etc.).
- Duidelijkere rolverdeling qua toezicht en zelfregulering tussen de beroepsorganisaties en het BFT. Bij in essentie integere beroepsbeoefenaren kan zelfregulering in de vorm van audits vanuit de beroepsgroep een belangrijke rol spelen; de focus van de toezichthouder kan zich met name op risicovolle beroepsbeoefenaren richten. Het aantal reguliere onderzoeken door het BFT kan worden gereduceerd, zonder dat dit hoeft te leiden tot een significant afglijden van het naleefgedrag. Belangrijke condities daarbij zijn de hierboven genoemde punten van focus in aanpak, herijking van de risicoanalyse en het verbeteren van de informatiepositie.

- Er moet daarnaast een duidelijke sanctiestrategie zijn voor de opvolging van normschendingen met daarbinnen een eigenstandig bestuurlijk sanctiemiddel voor het BFT. Een bijzonder aandachtspunt is het preventief kunnen ingrijpen ingeval van verhoogd risico op misbruik van de kwaliteitsrekening, bijvoorbeeld bij een dreigend faillissement. Het is niet de taak van de overheid om een faillissement van ondertoezichtgestelden als zodanig te voorkomen. Het versterken van de marktwerking heeft het notariaat in scherpere concurrentieverhoudingen geplaatst. Wat wel moet worden voorkomen is dat in zo'n dreigende situatie, misbruik wordt gemaakt van derdengelden. Dit betekent dus dat in situaties preventief moet kunnen worden ingegrepen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vorm van stille bewindvoering¹⁷.



Figuur 9.1: Kritische aandachtspunten in de keten van het financieel toezicht

De problematiek rond de kwaliteitsrekeningen kan ook in een breder perspectief worden geplaatst. De risico's vloeien immers voort uit het feit dat een private organisatie – buiten de reguliere bankinstellingen – met eigen private en commerciële rekeningen tijdelijk beheerder is van het geld van derden.

¹⁷ Een stille bewindvoerder staat bij in het ordenen van de financiën, voorafgaand aan een eventueel schuldsaneringstraject. Een stille bewindvoerder kan ook bijstaan in het maken van een doorstart van levensvatbare onderdelen of activiteiten van een bedrijf. De stille bewindvoerder treedt niet als zodanig naar buiten, zonder de instemming van het bedrijf waarvoor hij/zij is aangesteld. Stille bewindvoering kan van belang zijn met het oog op reputatieschade van een bedrijf of sector.

9.3 WWFT-toezicht vraagt om integrale herijking

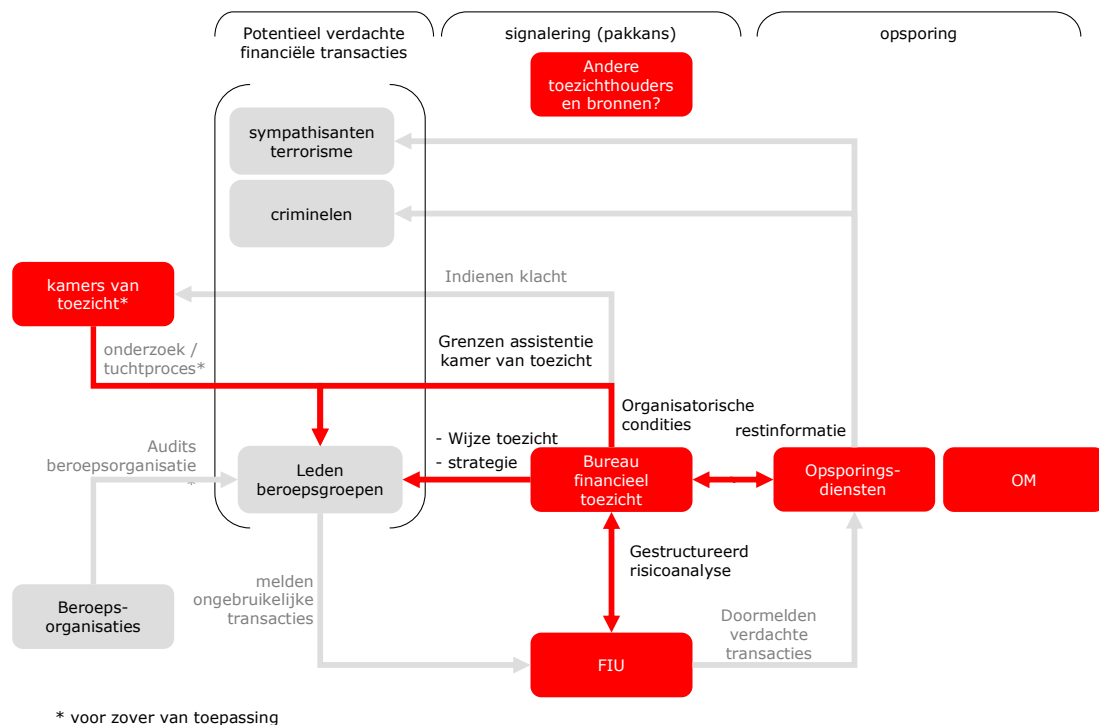
De wijze en strategie van het BFT bij de uitvoering van het WWFT-toezicht is te kwalificeren als 'roeien met de riemen die er zijn'. De aanpak is weinig effectief en doelmatig, zowel gezien vanuit de problematiek van witwaspraktijken en terrorismefinanciering als vanuit de formele taakstelling.

De oorzaken liggen zowel bij het BFT zelf als bij de condities en omgeving waarbinnen het BFT opereert. De toezichtstrategie is te ongedifferentieerd en onvoldoende toegesneden op de feitelijke taakstelling, aard van de groep ondertoezichtgestelden en de organisatorische condities. Het BFT en zijn omgeving hebben de afgelopen jaren niet het (gezamenlijke) reflexieve vermogen laten zien om structuur en perspectief aan te brengen in de taakuitvoering. De huidige strategie en aanpak zijn niet te handhaven. De belangrijkste specifieke aandachtspunten zijn:

- Het inzicht in de (gedrags)risico's per groep ondertoezichtgestelden als geheel en het zicht op de meest risicovolle actoren per groep ondertoezichtgestelden (focusgroepen). Het accent moet vooral liggen op inzicht in a) ontwikkeling van patronen in centrale risico's en b) meest risicovolle actoren daarbinnen.
- De informatiepositie van de toezichthouder, met name op de volgende punten:
 - o het kunnen maken van een generieke risicoanalyse
 - o specifieke toegang tot informatie bij noodzaak tot (nader) onderzoek
 - o effectiever en efficiënter gebruik van restinformatie en koppeling van gegevens, bijvoorbeeld in de relatie tot het OM (inzicht criminele relaties), algemeen normgedrag van ondertoezichtgestelden (boetes etc.) en de financiële wereld (inzicht ongebruikelijk transacties).
- Ontwikkeling van een (meerjaren) nalevingstrategie met het te bereiken naleefgedrag bij de vrije beroepen, de rollen van de verschillende instanties en de instrumenten die worden ingezet. Daarin hebben ook vormen van zelfregulering en bevordering van bewustwording een belangrijke plaats.
- Een toezichtstrategie waarbij de focus ligt op inzicht in het feitelijke gedrag met betrekking tot ongebruikelijke transacties en de controle van de identiteit van cliënten en UBO's, primair binnen de vooraf aangegeven focusgroepen.
- Een sanctiestrategie voor normschendingen, een bestuurlijk sanctiemiddel voor het BFT en een afwegingskader voor de inzet van tuchtrecht, bestuursrecht en strafrecht. De sanctiestrategie moet in overeenstemming zijn met de aard, ernst, en frequentie van de normschendingen en de gedragsmotieven en reputatie van de normschender. Zaken als doelmatigheid (kosten, tijd), de ernst van de

normschending en effectieve sanctioneerbaarheid moeten daarbij ook onderling in balans zijn.

- Het daarop afstemmen van de capaciteit van het totale toezicht- en handhavingarrangement, in het bijzonder bij toezichthouder(s) en tuchtcolleges.
- Waarborgen van strategische reflectie op de praktijk in het samenspel tussen beleidsdirecties(s), toezichthouder en OM in samenspraak met de beroepsgroepen. Vanwege de raakvlakken met criminaliteit en de dynamiek daarbinnen (als bepaalde mogelijkheden voor witwassen worden beperkt, worden andere mogelijkheden gezocht) zijn een periodieke evaluatie en herijking van de strategie nodig. Het gaat zowel om het herkennen en evalueren van patronen in praktijken als om een herijking van gevolgde (gezamenlijke) nalevingstrategieën.



Figuur 9.2: Kritische aandachtspunten in de toezicht- en handavingsketen bestrijding witwassen en terrorismefinanciering

We laten hier in het midden of het BFT ook de meest geëigende toezichthouder is in het kader van de WWFT. De ervaring met andere toezichtdomeinen - zoals het toezicht op en de handhaving van de VROM-regelgeving - is dat in een pioniersfase een separate organisatie een belangrijke conditie is om tot een passend stelsel van toezicht en handhaving te komen. Dit echter wel onder de conditie dat er een strategische opgave aan ten grondslag ligt met perspectief op resultaat. Een dergelijk kader ontbrak en

ontbreekt in het huidige optreden en werkwijze van het BFT als het gaat om het WWFT-toezicht. Dit is dan ook een belangrijke conditie om binnen de huidige organisatorische kaders het WWFT-toezicht verder te professionaliseren.

9.4 Slotbeschouwing

De voorgaande evaluatie was gericht op de effectiviteit en de doelmatigheid van het BFT als geheel en de sectoren Financieel Toezicht en WWFT-toezicht in het bijzonder. Een belangrijke conclusie is dat het functioneren van het BFT in hoge mate wordt bepaald door het toezicht- en handhavingstelsel waarbinnen het BFT opereert. Dit geldt zowel voor de resultaten die door het BFT worden geboekt als voor de verklaringen voor de aanpak en werkwijze van het BFT. Het onderzoek heeft niet alleen een aantal operationele knelpunten in dit stelsel aan het licht gebracht, maar roept ook een aantal meer fundamentele vragen rond dit stelsel op.

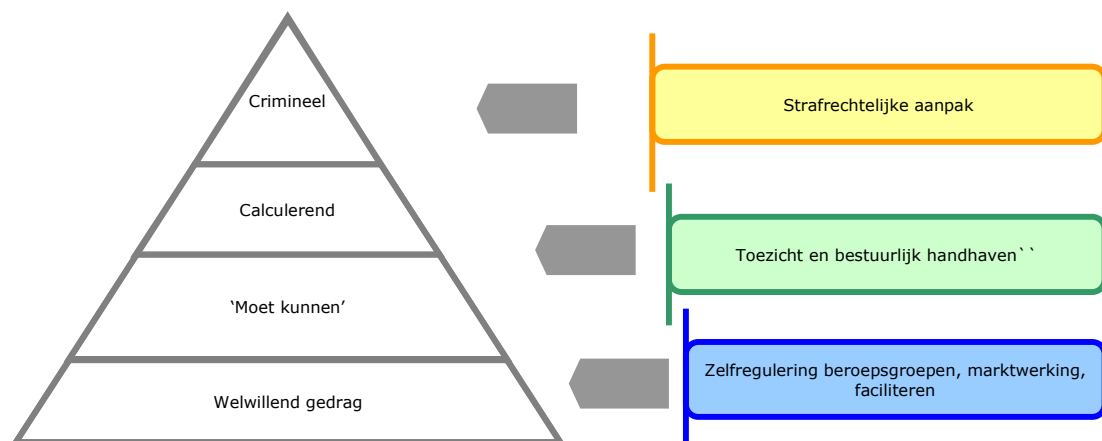
Grenzen van het toezicht

De eerste vraag gaat over de *grenzen* van toezicht op maatschappelijke en economische activiteiten: waarop moet, wil of kun je toezien? Dit kan vanuit een politiek-juridische, beleidsmatige, maatschappelijke en organisatorische invalshoek worden bekeken. De toezichtfilosofie over vrije beroepen past in een politiek-juridische traditie: vanuit maatschappelijk belang en rechtsgelijkheid is er de noodzaak om systematisch op de beroepsbeoefenaren toe te zien. Bij het WWFT-toezicht is een belangrijk motief ook het voldoen aan de verplichtingen die gelden vanuit Europese wet- en regelgeving. Bij het financieel toezicht leidt dit geheel tot een dekkende aanpak. Bij het WWFT-toezicht leidt dit tot een (permanente) worsteling rond het niet kunnen realiseren hiervan.

De worsteling bij het WWFT-toezicht is niet uniek – ook andere toezichtdomeinen hebben hiermee van doen - en blijft bestaan zonder herbezinning op de vraag of de overheid wel actief toezicht moet houden op alle individuele leden van een populatie. Vanuit een praktisch oogpunt is dit niet *mogelijk* bij het WWFT-toezicht. Vanuit een oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid is het ook niet *nodig*. Dit geldt ook voor het financieel toezicht. De operationele focus ligt op de bescherming van derdengelden. Een achterliggende doelstelling is het waarborgen van het maatschappelijke vertrouwen in de beroepsgroepen. Het is de vraag of dit de primaire verantwoordelijkheid is van de overheid of van de beroepsgroepen en beroepsbeoefenaren zelf: de notaris en de gerechtsdeurwaarder zijn voor burgers, bedrijven en instellingen dienstverlener. Je hebt als cliënt de vrijheid om je eigen dienstverlener te kiezen. Slechte dienstverlening en een verminderd vertrouwen in een groepsgroep, zullen ertoe leiden dat cliënten juist kritischer gaan kijken welke notaris (of gerechtsdeurwaarder) wordt ingeschakeld. De markt heeft in dat opzicht ook een zekere zelfreinigende werking en er zijn overige private en privaatrechtelijke checks & balances die gedrag corrigeren.

Focus van het toezicht

Dit brengt ons op het tweede vraagpunt, namelijk de *beleidsmatige focus* van het toezicht. Toezicht en handhaving bewegen zich tussen beleidsinstrument en zwaardrecht van de overheid. Globaal gesteld nemen toezicht en handhaving meer de vorm van zwaardrecht aan als sprake is van crimineel gedrag. Ze nemen meer de vorm van beleidsinstrument aan als er nog een zekere kans is dat gedrag kan worden bijgestuurd en dat dit ook een zekere bestendigheid heeft.



Figuur 9.3: Nalevingspiramide en primair toezicht- en handavingsprofiel

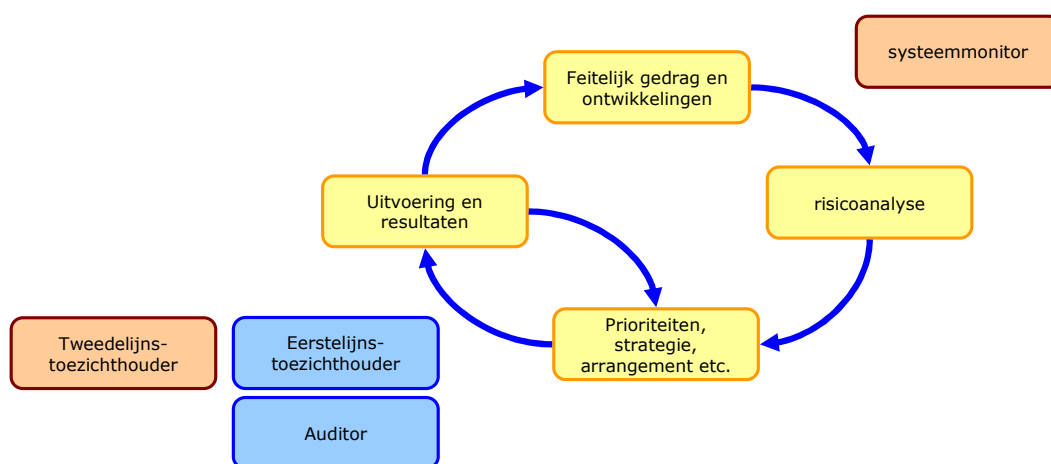
Analoog aan de nalevingspiramide die onder meer door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Den Haag, 2008) wordt gehanteerd, kan een onderscheid worden gemaakt in welwillend gedrag, 'moet kunnen'-gedrag, calculerend gedrag en crimineel gedrag. Vanuit een oogpunt van effectiviteit moet een (toezicht)strategie congruent zijn met deze gedragsmotieven (Smits, 1995). Dit betekent dat er een heldere ordening moet zijn in de focus en rolverdeling van zelfregulering (via beroepsgroepen), een onafhankelijk toezicht op afstand én moeten opsporing en vervolging aansluiten bij deze gedragsprofielen. Deze ordening ontbreekt nu.

Duidelijk profiel toezichthouder

De derde fundamentele vraag is wat voor een *soort toezichthouder* het BFT binnen zo'n ordening zou moeten zijn. Het BFT heeft nu een meervoudig gezicht: dat van inspecteur, adviseur, auditor en 'rechercheur'. Het gezicht wordt onder meer bepaald door het taakveld (financieel toezicht versus WWFT-toezicht), de beschikbare instrumenten, de (persoonlijke) ambities, het professionele (accountancy) profiel en de vooral bij het financieel toezicht opgebouwde traditie in aanpak. De effectiviteit van het BFT hangt bovendien meer af van het (professionele) gezag dan van de feitelijke machtsmiddelen.

Zoals we ook eerder in deze rapportage hebben aangegeven, vereist een effectieve toezichtaanpak a) inzicht op systeemniveau, b) een voldoende pakkans voor overtreders en c) voldoende macht voor de toezichthouder om door te pakken. Binnen een stelsel waarin naast het bestuurs- en strafrecht ook het tuchtrecht een rol speelt, kunnen dan vier basis-toezichtprofielen voor het BFT worden onderscheiden:

1. *Eerstelijns toezichthouder* met een autonoom programma en met sanctiebevoegdheden. Uitgangspunt is een risicogerichte aanpak. Advisering aan individuele ondertoezichtgestelden vindt alleen plaats als compliance assistance.
2. *Auditor of toezichtassistent* die primair in opdracht van kamers van toezicht of de tuchtrechter onderzoeken uitvoert en het OM als expert assisteert in opsporingszaken.
3. *Tweedelijns toezichthouder* die erop toeziet dat het systeem van zelfregulering via audits, toezicht en tuchtrecht adequaat functioneert. Het tweedelijns-toezicht is niet gericht op individuele leden van de beroepsgroepen. In de rol van tweedelijns-toezichthouder kan (moet) het BFT optreden als adviseur van betrokken eerstelijns-toezichthouders, beroepsgroepen, beleidsdirecties en wetgever.
4. *Systeemmonitor* die waarborgt dat er op systeemniveau inzicht is in de risico's en gedragingen die verband houden met de vrije beroepen, ook in het licht van de (economische) ketens waarbinnen de beroepsgroepen opereren. Dit inzicht is de basis waarop beroepsorganisaties, kamers van toezicht en OM prioriteiten kunnen stellen. Een tweedelijns toezichthouder moet onafhankelijk systeemonderzoek kunnen doen om structurele weeffouten, ontwikkelingen en bijzondere aandachtspunten bloot te kunnen leggen.



Figuur 9.4: Mogelijke profielen toezichthouder

In het huidige stelsel zijn de profielen van systeemmonitor en tweedelijns-toezichthouder onderbelicht. Dit geldt meer voor het WWFT-toezicht dan voor het financieel toezicht. Een

opvulling van de lacune is noodzakelijk. Voor het BFT is daarbij van belang dat de geschetste profielen elkaar deels (moeten) uitsluiten. Dit geldt in elk geval voor de profielen van eerste- en tweedelijnstoezichthouder. Een eerstelijnstoezichthouder kan zich wel ontwikkelen tot een tweedelijnstoezichthouder op het moment dat vormen van horizontaal toezicht voldoende geïnstitutionaliseerd zijn. Dit kan ook het ontwikkelingsperspectief voor het toekomstige BFT-toezicht zijn.

Verdergaande integratie toezicht?

Een vierde en laatste fundamentele vraag is of een *verdergaande integratie van het toezicht op financiële risico's en integriteit* gewenst is. In de beleids- en reguleringscyclus bevinden het financieel toezicht en het WWFT-toezicht zich in verschillende fasen van professionalisering, waarbij verschillende profielen dominant zijn. De verschillen in materieel object van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht zijn vanuit een bestuurskundige optiek eerder gradueel dan principieel. Desondanks hebben de ondertoezichtgestelden met de verschillende profielen van dezelfde toezichthouder te maken. Dit is niet wenselijk en niet in lijn met de filosofie van onder meer het Programma Vernieuwing Toezicht (ministerie van BZK, 2008).

Nog een stap verder is het de vraag of het BFT als separate toezichthouder op de vrije beroepen bestaansrecht heeft, naast met name de Autoriteit Financiële Markten. De huidige splitsing in de uitvoering van dezelfde wetgeving op basis van een indeling in beroepsgroepen/bedrijfs categorieën is een historisch gegroeide situatie. Er is geen rationele motivering te geven voor dit onderscheid, temeer daar bij het WWFT-toezicht bovendien de scheidslijn tussen beroepsgroepen niet altijd helder te benoemen is. Vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid en eenduidigheid pleit dit minimaal voor een synchronisatie van de toezichtstrategieën van de AFM en het BFT. Een stap verder is dan de vraag of op termijn integratie van deze toezichthouders niet voor de hand ligt. Vooral voor de sector WWFT-toezicht van het BFT moet de bundeling van expertise, de versterking van de organisatorische basis als geheel en de verbetering van de integrale informatiepositie een aantrekkelijk perspectief zijn. Ook dit weer analoog aan de inzichten en ontwikkelingen in de stroomlijning van het toezicht op de fysieke leefomgeving.

Meer systeem in zaken

Resumerend is de conclusie dat meer *systeem in zaken* nodig is, wat wil zeggen een verschuiving in toezichtstrategie van zaakeffectiviteit naar beleidseffectiviteit. Vooral bij het WWFT-toezicht, maar ook bij het financieel toezicht. Zowel met het oog op de huidige praktijk als met het oog op het langere termijn perspectief. Dit is niet alleen of specifiek een aandachtspunt voor het BFT. Het is een aandachtspunt voor de rol en positie van de toezichthoudende overheid in het maatschappelijk verkeer in het algemeen, vanwege het resultaat, de organiseerbaarheid én de acceptatie van het toezicht.

Bijlage 1: geraadpleegde bronnen

- Algemene Rekenkamer, Toezicht op uitvoering van publieke taken, TK 25 956, nr.2 Den Haag, 1988.
- Algemene Rekenkamer, Technieken voor het meten van doelmatigheid, Den Haag 2003
- Anthony, R.N., Dearden, J. and Bedford, N.M., Management Control Systems, Homewood Illinois 1989
- Blokland, P., Wet op het notarisambt, Den Haag, 2001, 2^e gewijzigde druk
- Blomberg, A.B., en Michiels, F.C.M.A., Handhaven met effect, Den Haag: VUGA 1997.
- Bureau Financieel Toezicht, circulaire indiening jaarstukken, 2002
- Bureau Financieel Toezicht, Jaarverslag 2003, Utrecht 2004
- Bureau Financieel Toezicht, Jaarverslag 2004, Utrecht 2005
- Bureau Financieel Toezicht, Jaarverslag 2005, Utrecht 2006a
- Bureau Financieel Toezicht, Klachtenbeleid notariaat Financieel Toezicht, 2006b
- Bureau Financieel Toezicht, Jaarverslag 2006, Utrecht 2007a
- Bureau Financieel Toezicht, brief over jaarplan en begroting 2008 van 21 september 2007, kenmerk BFTm/070921/MM/nr/, Utrecht 2007b
- Bureau Financieel Toezicht, Jaarverslag BFT 2007, Utrecht 2008a
- Bureau Financieel Toezicht en Ministerie van Justitie, Memo van 28 oktober 2008 over toezichtarrangement en relatie BFT en ministerie van Justitie, Utrecht 2008b
- Bureau Financieel Toezicht, brief over jaarplan en begroting 2009 van 19 december 2008, kenmerk BFTm/081219/GPV/FW/nr , Utrecht 2008c
- Bureau Financieel Toezicht, circulaire aan notarissen betreffende indiening jaarstukken, december 2008
- Bureau Financieel Toezicht, basisselektiedocument voor de administratieve neerslag van Bureau Financieel Toezicht, januari 2009, Utrecht 2009a
- Bureau Financieel Toezicht, concept-jaarrekening 2008, versie maart 2009, Utrecht 2009b
- Bureau Financieel Toezicht, Financiële ontwikkelingen in het Notariaat 2008, Utrecht 2009c

- Bureau Financieel Toezicht, circulaire aan gerechtsdeurwaarders betreffende indiening jaarstukken, januari 2009
- Commissie evaluatie Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders, Noblesse Oblige, 16 maart 2009
- Commissie evaluatie Wet op het Notarisambt, Het beste van twee werelden, Den Haag, 2005
- Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving, De Tijd is Rijp, Den Haag 2008
- Commissie van Deskundigen Gerechtsdeurwaarders, procedure en voorschriften indienen ondernemersplan, 19 maart 2007
- Commissie van Deskundigen Gerechtsdeurwaarders, jaarverslag 2006, 19 maart 2007
- Commissie Verschoningsrecht, rapport commissie verschoningsrecht, 2001
- Cornelisse, P.A., Haselbeke, A.G.J. en Ros, A.P., De overheid in bedrijf, Rotterdam 1994
- Douma, S., Economic approaches tot organizations, Tilburg 1992
- Financial Intelligence Unit (FIU), jaaroverzicht 2006, Zoetermeer, 2007
- Financial Intelligence Unit (FIU), jaaroverzicht 2007, Zoetermeer, 2008
- Financial Intelligence Unit (FIU), rapportage relatiedag advocaten "De advocaat en de meldingsplicht", 2009
- Hal, R.H., Organizations. Structures, processes and outcomes, Englewood Cliffs, 1991
- Het Expertise Centrum (HEC), Evaluatie Bureau Financieel Toezicht, Den Haag 2004
- Hoogendoorn, S.A., Toezicht in meervoud. Een bestuurskundig onderzoek naar het ontwerp en de werking van drie toezichtsarrangementen, Meppel: 2002.
- Hoogerwerf, A., De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: Een tussenbalans, in: Beleidswetenschap, jg. 3, nr. 4, 1989, pp. 320-341.
- Hoogerwerf, A., Politiek als evenwichtskunst. Dilemma's rond overheid en markt, Alphen aan den Rijn, 1995.
- Huijgen, W.G., en Pleysier, A.J.H, De wetgeving op het notarisambt, Deventer, 2000

- Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO), De praktijk van derdenrekeningen – een onderzoek onder notarissen, gerechtdeurwaarders en advocaten, Leiden 2006
- Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, overzicht gepubliceerde tuchtspraken
- Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, procedures m.b.t. bijzondere bankrekeningen en bankrekeningen van het kantoor
- Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, Circulaire met vragen en antwoorden naar aanleiding van de KBvG Verslagstaten en de Administratieverordening
- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), De notaris profileert zich, jaarverslag 2004/2005
- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Vertrouwen, jaarverslag 2005/2006
- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Bruggen bouwen, jaarverslag 2006/2007
- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Handleiding voor de toepassing van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) ingaande 1 augustus 2008, oktober 2008
- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Handleiding voor de toepassing van de WWFT, 2008
- Kuiper, G. en Ridder, J. de, Toezicht op zelfstandige bestuursorganen, in: M. Herweijer, K.F. Schuiling en H.B. Winter, In wederkerigheid, opstellen voor prof.mr. M. Scheltema, Deventer: 1997.
- Lammers, C.J., Organiseren van bovenaf en van onderop, Utrecht 1993
- Michels, F.C.M.A. en Muller, E.R., Handhaving: bestuurlijk handhaven in Nederland, Deventer 2006
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer betreffende programma Vernieuwing Toezicht, kenmerk 2008-0000023196, 25 januari 2008
- Ministerie van Justitie, brief van 10 oktober 2003 kenmerk 5244245/03/DTR over toezicht op meldplicht ongebruikelijke transacties en identificatieplicht`
- Ministerie van Justitie, brief betreffende berekening kader t.b.v. toelichting begroting van 6 januari 2005, kenmerk 5329702/05/DTR

- Ministerie van Justitie, brief betreffende subsidieverlening van 25 augustus 2005, kenmerk 5363029/05/DTR
- Ministerie van Justitie, kaderbrief BFT 2006 van 19 oktober 2005, kenmerk 5370875/05/DTR
- Ministerie van Justitie, beschikking subsidie BFT van 28 juli 2006, kenmerk 5433836/06/DIRR
- Ministerie van Justitie, kaderbrief BFT 2007 van 23 november 2006, kenmerk 5454195/06/DIRR
- Ministerie van Justitie, aanvullende kaderbrief BFT van 6 februari 2007, kenmerk 5467410/04/DIRR, 2007a
- Ministerie van Justitie, vaststelling subsidie BFT 2005 van 3 mei 2007, kenmerk DIRR/5460369/07, 2007b
- Ministerie van Justitie, beschikking subsidie BFT 2007 van 23 mei 2007, kenmerk 5485854/07/DIRR, 2007c
- Ministerie van Justitie, aanvullende beschikking subsidie BFT 2007 van 12 september 2007, kenmerk 5500776/07/DIIR, 2007d
- Ministerie van Justitie, kaderbrief BFT 2008 van 18 juli 2007, kenmerk 5493782/07/DIRR, 2007e
- Ministerie van Justitie, vaststelling subsidie BFT 2006 van 17 december 2007, kenmerk 5520345/07/DIRR, 2007f
- Ministerie van Justitie, beschikking subsidie BFT 2008 van 4 juni 2008, kenmerk 5540718/08/DIRR, 2008a
- Ministerie van Justitie, brief van 26 juni 2008 kenmerk 5550374/08 over monitoring taakstelling, 2008b
- Ministerie van Justitie, kaderbrief BFT 2009 van 8 augustus 2008, kenmerk 5549336/08, 2008c
- Ministerie van Justitie, brief van 4 september 2008, kenmerk 5561395/08 over beantwoorden vragen Tweede Kamer over notarissen in criminele netwerken, 2008d
- Ministerie van Justitie, brief van 27 februari 2009 betreffende vaststelling subsidie 2007, 2009
- Ministerie van Financiën, Handleiding (WWFT) voor advocaten, notarissen, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren, Den Haag 2008

- Mooijekind, J.Th., en Winkel, F.A., Het toezicht door het BFT, in: Handboek accountancy, 2009
- Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), brief aan de Tweede Kamer met reactie van de Nederlandse Orde van Advocaten op de wetsvoorstellen 31 237 en 31 238 van 11 december 2007
- Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Handleiding WWFT voor advocaten, Den Haag, 2008a
- Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Modelverklaring identificatie door derden, Den Haag, 2008b
- Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Richtsnoeren voor het herkennen van ongebruikelijke transacties, Den Haag, 2008c
- Notariaat Magazine nummer 10, oktober 2006, Folkert Winkel (directeur Wid/Mot toezicht BFT): 'Argeloze notaris doet de samenleving én zichzelf tekort'
- Parlementaire werkgroep Verwevenheid onderwereld/bovenwereld, Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld, Den Haag, 2008
- Ridder, J. de, Een goede raad voor toezicht (oratie), Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2004.
- Smits, J., Milieubeleid gestuurd? Tilburg/Amsterdam 1995
- Staatscourant 12 juli 2001, nr. 132 p.10, Administratieverordening gerechtsdeurwaarders
- Staatscourant 12 juli 2001, nr. 132 p.12, Regeling rente bijzondere rekeningen gerechtsdeurwaarders
- Staatscourant 12 juli 2001, nr. 132 p.13, Verordening beroeps- en gedragsregels gerechtsdeurwaarders
- Staatscourant 18 oktober 2002, nr. 201 p.21, Klachtenregeling Bureau Financieel Toezicht
- Staatscourant 25 maart 2008, nr. 58 p.13, Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Financieel Toezicht
- Staatscourant 2 juli 2008, nr. 125 p.13, Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht
- Staatscourant 25 juli 2008, nr. 142 / pag. 19, Besluit aanwijzing toezichthouders Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

- Storme, M.E., Vertegenwoordiging, lastgeving, kwaliteitsrekening en aanverwante Rechtsfiguren, syllabus ten behoeve van het vak notarieel zaken- en contractenrecht, uitgave 2007-2008
- Struiksma, N., Ridder J. de, en Winter, H.B., De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving, WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007 30 800 VI nr. 19, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 238, nr. 2, Samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 477 nr. 1 en 2, rapport Algemene Rekenkamer betreffende Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering, Den Haag, 2008
- Tolsma, J. en De Wit, D., Effectief procesmanagement, Delft, 2005
- Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC), Trendrapportage notariaat 2006, Den Haag, 2006a
- Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC), Trendrapportage gerechtsdeurwaarders 2006, Den Haag, 2006b
- Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC), vastgoed en fout, Een analyse van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar illegale en criminele praktijken in de woningsector, Den Haag 2008
- Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC), Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers, Den Haag 2009
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rechtshandhaving, Den Haag: Staatsuitgeverij 1988
- Winkel, F.A., Intern memo van 17 oktober 2008

Bijlage 2: geïnterviewde personen

Organisatie	Functie	Naam
BFT	Bestuur	L.R. van der Weij
		H. Coolen
	Directie	G.P. Vermeulen
		F. Winkel
	Staf	H.A.J. Bos
		Y. Oostwijn
	Sector Financieel Toezicht	A.F. Balfoort
		A.C.M. Hesselberth
		F. Ph. Jantzen
		A.C.J. Snoeren
	Sector WWFT-toezicht	M.A.M. de Haan
		J. Nagteaal
		N. Waterkamp
		J.J. van der Pol
Ministerie van Justitie	Beleidsmedewerker	P. Dessé
Ministerie van Financiën	Afdelingshoofd Integriteit	E. van Andel
	Plaatsvervangend afdelingshoofd integriteit	E.Y.C. Ligthart

Bijlage 3: topiclijst interviews

Algemeen

Item	aandachtspunten	bijzonderheden
Functie en taak	Wat zijn functie en taakstelling?	
Drive	Motief om bij BFT te gaan werken? Wat zijn voor respondent grote en/of interessante zaken en vraagstukken binnen taakstelling? Wanneer geslaagd in werk en taakstelling? (wanneer tevreden over eigen werk)	

Risico-analyse, prioriteitstelling en keuzes

Item	aandachtspunten	bijzonderheden
Professioneel beeld	Wat is het professionele beeld van de verschillende beroepsgroepen als geheel?	
Risico-analyse	Hoe wordt risico-analyse gemaakt van deze beroepsgroepen? Door wie? Hoe vaak? Wie betrokken? Wordt aparte analyse gemaakt voor a) administratieve organisatie/bedrijfsvoering, b) bewaringspositie, c) informatieverstrekking, d) boekingen kwaliteitsrekeningen, e) kasontvangsten, f) beheer bankrekeningen derden, g) betaalorganisatie.	Globale methode Door wie? Met wie? Hoe vaak? Welk moment? Welke criteria worden gebruikt? Welke zijn belangrijk Wordt ook gekeken naar cumulatie van risico's bij ondertoezichtgestelden?
Prioriteitstelling	Hoe wordt risico-analyse vertaald in prioriteitstelling?	Wat en wie bepaalt aantal onderzoeken? Wat en wie bepaalt aanpak bij specifiek onderzoek?
Stap naar repressie	Wanneer wordt een klacht ingediend of bestuursrechtelijk opgereden (WWFT)?	Welke criteria? Wie neemt besluit?
Afstemming	Vindt interne (FT/WWFT) en externe (andere toezichthouders, OM, tuchtcolleges etc.) afstemming plaats qua risico-analyse, prioriteitstelling en stap naar repressie?	Hoe vindt deze plaats? Op welke punten (procesmatig, bijvoorbeeld afstemmen planning of ook inhoudelijk?)

Algemene analyse effectiviteit BFT

Item	aandachtspunten	bijzonderheden
Bereikt	Wat heeft BFT met haar werkwijze de afgelopen jaren in algemene zin bereikt?	
Effectief zicht	Heeft BFT voldoende zicht op de beroepspraktijk?	Voldoende zicht op aantal en aard dubieuze notarissen etc.? Is jaarlijkse steekproef voldoende groot om inzicht te houden? Waarop wordt dat oordeel gebaseerd?
Herstel ongewenste situaties	Slaagt BFT er voldoende in om ongewenste situaties (op zaakniveau) te herstellen of hersteld te krijgen?	Worden alle zaken waar BFT misstanden signaleert, weer gecorrigeerd? Wat is daarin de bijdrage van BFT en wat is daarin de bijdrage van tuchtcollege's, OM etc.?
Preventie	Heeft BFT met haar aanpak een voldoende preventieve werking?	Op de organisaties waar eerder ongewenste situaties zijn aangepakt? (voorkomt BFT recidive?). En op het gedrag door de beroepsgroepen in het algemeen?
Verklaring	Welke interne factoren beïnvloeden de effectiviteit van het optreden? Welke externe factoren beïnvloeden de effectiviteit van het optreden?	Bevoegdheden en instrumenten, aansturing, professionele ruimte, middelen (zoals tijd) Samenspel sectoren en andere betrokken instanties in de keten (zoals OM, tuchtcolleges etc.) Overtredingsmotieven bij ondertoezichtgestelden? Complexiteit van de branche (omvang, transparantie, veranderlijkheid, verscheidenheid binnen de branche etc.) Context (ontwikkelingen markt, wetgeving, politieke en maatschappelijke opinie etc.)
Doelmatigheid	Is BFT doelmatig in haar werkwijze?	In het realiseren van de algemene doelstellingen? In het realiseren van de werkplannen? In het uitvoeren van onderzoeken? Op welke punten BFT het meest doelmatig? Op welke punten is BFT het minst doelmatig? Hoe wordt de toezichtlast voor ondertoezichtgestelden ingeschat?

Illustratie onderzoeken

Item	Aandachtspunten	Bijzonderheden
Aanleiding	Wat was aanleiding voor onderzoek?	In gesprek 2 onderzoeken belichten die verschillen op zaken als bijvoorbeeld a) aanleiding, b) beroepsgroep/type organisatie, b) tijdbesteding/organisatie onderzoek en c) resultaat/afwikkeling (bijvoorbeeld is klacht uiteindelijk gehonoreerd of niet?)
Werkwijze	Hoe is het uitgevoerd?	Stappen, methodiek, tijdbesteding, doorlooptijden Betrokken personen en instanties en afstemming; Criteria voor beoordeling en wijze totstandkoming oordeel; Communicatie met ondertoezichtgestelde
Conformiteit	Is het onderzoek uitgevoerd conform protocol?	Is gebruik gemaakt van een algemeen onderzoeksprotocol of specifiek voor het onderzoek opgesteld protocol? Is het onderzoek conform dat protocol uitgevoerd? Indien afgeweken, waarom? Waar hebben de afwijkingen toe geleid?
Resultaat	Wat heeft het opgeleverd? Wat niet?	Inhoudelijke bevindingen, bijzondere inzichten, opvolging (zoals afwikkeling eventuele klacht); Overige invloed (op ondertoezichtgestelde)
Doelmatigheid	Is het onderzoek doelmatig uitgevoerd?	Hoeveel tijd heeft het onderzoek BFT gekost? En de ondertoezichtgestelde? Wat waren de grote tijdslurpers in het onderzoek? Waardoor? Zijn er vertragingmomenten geweest? Waardoor? Heeft het de ondertoezichtgestelde veel tijd gekost?
Reflectie	Heeft het onderzoek nog geleid tot interne reflectie (binnen BFT of met justitie/financiën)?	

Overige punten

Item	aandachtspunten	bijzonderheden
Overige	Heeft respondent nog overige punten?	

Bijlage 4: leden begeleidingscommissie

- Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel, als bestuurskundige verbonden aan de Vrije Universiteit (voorzitter)
- Prof. dr. J.G. Kuijl RA, hoogleraar bedrijfseconomie, Universiteit Leiden; voorzitter evaluatiecommissie BFT
- Dr. H. van der Veen, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (opdrachtgever)
- Mw. mr. M. Suijkerbuijk, ministerie van Financiën
- Mw. drs. I. Wamelink, ministerie van Justitie, secretaris evaluatiecommissie BFT

Bijlage 5: expertgroep

- Prof. dr. N.J.M. Nelissen, emeritus hoogleraar bestuurskunde Radboud Universiteit Nijmegen
- Prof. dr. J. de Ridder, Hoogleraar bestuurskunde juridische faculteit Rijksuniversiteit Groningen (bestuurskundig-juridisch)
- Dr. J. Blenkers, directeur-inspecteur VROM-Inspectie regio Zuid-West en voormalig hoofd Handhaving Voedsel en Waren Autoriteit
- Mr. P. Schrijvers, jurist en voormalig partner legal auditing bij Deloitte
- Prof. dr. J. Koelewijn, hoogleraar finance Nyenrode Business Universiteit

Bijlage 6: onderzoeksteam

- Dr. J. Smits, Arena Consulting (projectleider)
- Mr. N. Struiksma, Pro Facto
- Dr. H.B. Winter, Pro Facto / Rijksuniversiteit van Groningen
- Drs. M. van den Heuvel (Arena Consulting)
- Mr. M.J. Schol, Pro Facto

Bijlage 7: lijst van afkortingen

ABC-transactie Er is sprake van een ABC-transactie wanneer "door meer dan één persoon overeenkomsten worden gesloten met een verplichting tot levering van een zelfde goed dat vervolgens door de eerste persoon rechtstreeks aan de laatste afnemer wordt afgeleverd" (artikel 3.3 Wet omzetbelasting).

Awb	Algemene wet bestuursrecht
CBvB	Centraal Bureau van Bijstand
BFT	Bureau Financieel Toezicht
CvdG	Commissie van deskundigen Gerechtsdeurwaarders
FIU	Financial Intelligence Unit van de KLPD
Gdw	Gerechtsdeurwaarderswet
HEC	Het Expertise Centrum
KBvG	Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
MARAP	MANagementRAPortage
NOVA	Nederlandse Orde van Advocaten
OM	Openbaar Ministerie
UBO	Ultimate Beneficial Owner
Wet MOT	Wet Melding ongebruikelijke transacties
Wid	Wet identificatie bij dienstverlening
Wna	Wet op het notarisambt
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
WWFT	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Bijlage V:

Lijst van gebruikte afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BFT	Bureau Financieel Toezicht
CB	College Belastingadviseurs
CBvB	Centraal Bureau van Bijstand
Commissie	Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht
DNB	De Nederlandsche Bank
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten voor de Mens en Fundamentele Vrijheden
FEC	Financieel Expertise Centrum
FT	Financieel Toezicht
FIOD-ECD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – Economische controledienst
Gdw	Gerechtsdeurwaarderswet
IDS	Interdisciplinaire samenwerking
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
KBvG	Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
MDW	Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
MOT	Meldpunt ongebruikelijke transacties (thans Financial Intelligence Unit Nederland, FIU-NED)
NIVRA	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NOAB	Nederlandse Orde van Administratie en Belastingdeskundigen
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NOvAA	Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten
OPTA	Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit
RV	Rechtsvordering
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SGD	Stichting Garantiefonds Deurwaarders
TK	Tweede Kamer
UBO	Ultimate beneficial owner
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
Wft	Wet op het financieel toezicht
WID	Wet identificatieplicht bij dienstverlening
Wna	Wet op het notarisambt
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WvSv	Wetboek van Strafvordering
WWFT	Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

Evaluatiecommissie Bu-
reau Financieel Toezicht
Toezicht en inzicht
Evaluatiecommissie Bu-
reau Financieel Toezicht
Toezicht en inzicht
Evaluatiecommissie Bu-
reau Financieel Toezicht
Toezicht en inzicht
Evaluatiecommissie Bu-
reau Financieel Toezicht
Toezicht en inzicht
Evaluatiecommissie Bu-
reau Financieel Toezicht
Toezicht en inzicht
Evaluatiecommissie Bu-

Colofon

Dit rapport is vervaardigd door de
Evaluatiecommissie Bureau Financieel
Toezicht op basis van een opdracht
van de Staatssecretaris van Justitie

© Augustus 2009 | Publicatienr. 0907 13461

