



Evaluatie
Bureau Financieel Toezicht (BFT)

2004/279

EINDRAPPORT

's-Gravenhage, 25 juni 2004

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding voor de evaluatie.....	1
1.2 Centrale vraag	2
1.3 Het evaluatieonderzoek.....	2
1.4 Indeling rapportage.....	5
2. Evaluerende conclusies	6
2.1 Algemeen	6
2.2 Effectiviteit van het integrale financiële toezicht	6
2.3 De efficiency van het BFT-toezicht.....	8
2.4 Effecten van het BFT-toezicht op integriteit en kwaliteit.....	10
3. Bevindingen	12
3.1 Toezichtarrangement en rol BFT daarin.....	12
3.2 Ontwikkelingen in het toezicht, positie van BFT daarin	17
Bijlage A Structuur en inhoud toezichtarrangementen	19
Bijlage B Taakopdracht, methode en uitvoering BFT.....	24
Bijlage C Bronnen.....	32

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor de evaluatie

In 1999 is het Bureau Financieel Toezicht (BFT) opgericht als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) om het financieel toezicht op het notariaat uit te voeren, zoals dat in de Wet op het notarisambt 1999 (WNA) is bepaald. Het BFT dient volgens de wet (art. 113) periodiek aan een evaluatie op doeltreffendheid en doelmatigheid van haar functioneren te worden onderworpen.

Naast de taken die voortvloeien uit de WNA is het BFT sinds 2001 ook belast met het financiële toezicht op de gerechtsdeurwaarders op grond van de Gerechtsdeurwaarderwet 2001. Sinds september 2003 is het BFT daarnaast belast met toezichttaken betreffende de naleving van de meldplicht op ongebruikelijke transacties (MOT) en de identificatieplicht op grond van de Wet Identificatie Dienstverlening (WID) door een aantal vrije beroepen, waaronder notarissen, advocaten en accountants.

Het Ministerie van Justitie, directie Toegang Rechtsbestel, heeft aan Het Expertise Centrum (HEC) opdracht gegeven de voorgeschreven evaluatie uit te voeren. Waarbij tevens wordt beoogd om met het verkregen inzicht in het functioneren van het BFT nader te kunnen bepalen of het toezichtarrangement voor deze beroepsgroepen verandering c.q. uitbreiding behoeft en welke gevolgen dit voor de rol van het BFT kan hebben.

De opdrachtformulering voor de evaluatie luidt:

- *Evalueer het functioneren van het Bureau Financieel Toezicht.*
Richt het onderzoek en de daarop aansluitende oordeelsvorming op de:
 - *doeltreffendheid van de activiteiten, producten en organisatie van BFT,*
 - *doelmatigheid van de activiteiten, producten en organisatie van BFT*

en ga daarbij na in hoeverre inzicht is te verkrijgen in de effecten van het toezicht door BFT op de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening van notarissen en gerechtsdeurwaarders.

- *Leg het door 'evidence' uit het onderzoek onderbouwde oordeel, alsmede de bevindingen betreffende te verkrijgen effecten van het toezicht, vast in een rapport dat het Ministerie van Justitie in staat stelt om aan het parlement te rapporteren in een verslag als bedoeld in artikel 4:24 van de Algemene Wet Bestuursrecht.*

Opdrachtgever voor de evaluatie is mevrouw mr. M. Brandsma, directeur van de directie Toegang Rechtsbestel van het Ministerie van Justitie, aan wie dit eindrapport wordt uitgebracht.

1.2 Centrale vraag

Gegeven de achterliggende beleidsmatige vraag over de toekomstige inrichting van het toezichtarrangement, en de mogelijk aan te passen rol van het BFT daarin, is de *centrale vraag* voor deze evaluatie:

Heeft het BFT, met de huidige organisatie, werkwijze, middelen en methoden, het wettelijk bepaalde financiële toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders effectief en efficiënt uitgeoefend; en welke effecten van dat toezicht zijn zichtbaar (en ook in de toekomst te verwachten) voor de integriteit en kwaliteit van de beroepsuitoefening van notarissen en gerechtsdeurwaarders?

1.3 Het evaluatieonderzoek

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door drs. M. de Graaf, senior-auditor van Het Expertise Centrum, onder verantwoordelijkheid van prof. drs. H.C. Kocks RA, hoogleraar Interne Beheersing aan de Erasmus Universiteit.

Voor de opzet van het financieel toezicht door het BFT is de relevante wetgeving bestudeerd, met de onderliggende uitvoeringsregelingen voor de beide beroepsgroepen, alsmede de invulling die daaraan bij het BFT is gegeven uitgaande van het oorspronkelijke inrichtingsrapport uit 1999 van Deloitte & Touche.

Bij het BFT is in gesprekken en met inzage in dossiers nagegaan welke positie het BFT in het toezicht inzake de WNA en de Wet op de Gerechtsdeurwaarders inneemt (zie Bijlage A) en hoe het aan het BFT toebedeelde deel van het toezicht in de praktijk wordt uitgeoefend en werkt. Voor het verkrijgen van inzicht in de bestuurlijke en maatschappelijke dynamiek betreffende de beide beroepsgroepen en toezichtarrangementen, zijn tevens bestudeerd:

- de inrichting van het (voorlopige) toezichtarrangement in het kader van MOT en WID,
- de gevolgen van de invoering van de nieuwe WNA, zoals onderzocht door de Commissie Monitoring, voor de beroepsuitoefening en bedrijfsvoering van notarissen.

Over beleid, uitvoering en effecten van het BFT-toezicht is vervolgens gesproken met 'stakeholders' in het toezichtstelsel, in het bijzonder met bestuur en directie van het BFT, met betrokken gerechtelijke instanties, met de beide beroepsorganisaties en met het Ministerie van Justitie (zie Bijlage C). De gesprekken met (vertegenwoordigers van) de opdrachtgever en andere 'stakeholders' bij het toezicht hadden vooral het karakter van een beleidsdiscussie.

Recent werd tevens kennisgenomen van de Tv-uitzending van Zembla op 6 mei jl. over het in de ogen van de programmamakers te beperkte toezicht op het notariaat en de maatschappelijke risico's daarvan.

De bevindingen uit het onderzoek zijn voor verificatie en validatie voorgelegd aan het BFT en de opdrachtgever. Nadere analyse en 'professional judgement' van de onderzoekers hebben geleid tot de evaluerende conclusies.

De in de hoofdstukken 2 en 3 geformuleerde conclusies cq. constateringen gelden in het algemeen voor het BFT-toezicht op zowel de notarissen als de gerechtsdeurwaarders, tenzij expliciet een onderscheid is gemaakt.

1.4 Indeling rapportage

In hoofdstuk 2 is het resultaat van de evaluatie geformuleerd in de vorm van conclusies, met de antwoorden op de gestelde evaluatievragen.

Bijlage A, met structuur- en processchema van het BFT-toezicht en een opsomming van verschillen in het toezicht op de gerechtsdeurwaarders t.o.v. het toezicht op de notarissen, en Bijlage B over taakopdracht, methode en uitvoering van het BFT, geven een globaal feitelijk beeld van de huidige inrichting en uitvoering van het BFT-toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders.

De bevindingen uit het onderzoek in hoofdstuk 3 vormen, samen met de weergegeven feiten in die bijlagen, de onderbouwing van de evaluerende conclusies.

2. Evaluerende conclusies

2.1 Algemeen

Alle geïnterviewde vertegenwoordigers van participanten in het toezichtstelsel zijn zonder voorbehoud van mening dat het BFT zijn primaire onderzoekstaak in het kader van het financiële toezicht adequaat uitvoert en geven daar ook uiting aan: “goed dat het BFT er is”, “het BFT doet z’n werk goed”.

Bij de beoordeling van uitvoering en resultaten van het werk van het BFT is dat ook de hoofdconclusie van deze evaluatie:

Het controlewerk op de beroepsgroepen van notarissen en gerechtsdeurwaarders, zoals in wet- en regelgeving aan het BFT opgedragen, wordt op een hoog inhoudelijk niveau en geheel volgens die regels uitgevoerd. Het wordt 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 en aldus het publieke vertrouwen in de beroepsuitoefening op een hoog niveau te handhaven. Daarmee is het BFT-toezicht een essentiële factor in het functioneren van het maatschappelijk rechtstelsel waarvan de beide beroepsgroepen deel uitmaken.

Niettemin zijn wij overigens van oordeel dat het uitvoeringsbeleid van het BFT (als ZBO) op het vlak van middelen en methoden nadere invulling en optimalisering behoeft.

2.2 Effectiviteit van het integrale financiële toezicht

Het oordeel over de effectiviteit (doeltreffendheid) van het BFT-toezicht is bepaald ten opzichte van zijn doelstellingen, met name de bescherming van derdengelden en het tijdig signaleren van financiële (ook bedrijfseconomische) calamiteiten bij individuele notarissen en gerechtsdeurwaarders.

Dit tegen de achtergrond van de overall doelstelling van het toezichtarrangement: het ondersteunen van het maatschappelijk vertrouwen in de beide beroepsgroepen, ten behoeve van een goed functioneren van het handels- en rechtsverkeer in Nederland. Het belangrijkste kenmerk van dit financiële toezicht is, dat het integraal van karakter is: het raakt voortdurend alle leden van de beroepsgroepen.

De reikwijdte van het BFT-toezicht blijft echter beperkt tot financieel-administratieve controles en is niet gericht op de integriteit¹ van de beroepsbeoefenaren en hun beroepsuitoefening, en evenmin op inhoudelijke (m.n. juridische) kwaliteit van het door hen uitgevoerde werk.

In dat kader luidt onze evaluerende conclusie over de effectiviteit van het BFT-aandeel in het toezichtstelsel:

Het BFT-toezicht, met als hoofdelement de controle op de naleving van de geldende regels, werkt naar ons oordeel effectief voor het tijdig ontdekken van inbreuken op de bescherming van derdengelden en dreigende financiële calamiteiten. Signalen en klachten daarover worden door het BFT tijdig en goed onderbouwd onder de aandacht gebracht van de Kamer van Toezicht c.q. Kamer voor Gerechtsdeurwaarders. Zodoende wordt zoveel mogelijk voorkomen dat cliënten financiële schade lijden. Communicatie en informatievoorziening per casus gebeuren vlot en adequaat (in overeenstemming met de ernst van bevindingen), zowel met de desbetreffende Kamer als met de betrokken beroepsbeoefenaren.

Met het financieel-administratief gerichte BFT-toezicht, zoals dat conform de regelgeving wordt uitgevoerd, kan overigens de bescherming van derdengelden niet 100% worden gewaarborgd. Maatregelen en/of sancties van een Kamer van Toezicht cq. Kamer voor Gerechtsdeurwaarders kunnen onder omstandigheden te laat komen. En het BFT-toezicht is niet ingericht en toegerust voor de opsporing van fraude.

¹ Cf. algemeen spraakgebruik (Van Dale): rechtschapenheid, onomkoopbaarheid, te goeder-trouw-zijn.

2.3 De efficiency van het BFT-toezicht

Vooraf merken wij op dat het BFT als ZBO primair zelf verantwoordelijk is voor een efficiënte inrichting en uitvoering van het eigen takenpakket, zoals dat in de regelgeving is gedefinieerd.

Wij beschouwen het huidige onderzoek-/toezichtstelsel van het BFT, met

- gekwalificeerde registeraccountants,
 - de diverse integraal toegepaste soorten onderzoek,
 - risicoanalyse als basis voor bijzonder onderzoek,
 - het daarbij gebruikte instrumentarium en de gehanteerde werkwijze,
- in dat kader als een gegeven. Met de vorming van het BFT in 1999 is dat systeem ingericht conform de aanbevelingen uit het terzake dienende rapport (d.d. 13-9-1999) van Deloitte & Touche voor de inrichting van het BFT.

Onze evaluerende conclusie luidt dat dit systeem over het geheel genomen doelmatig functioneert.

Het instrumentarium heeft, o.a. met een forse automatiseringsinspanning, in de loop van de tijd sterk aan gebruikswaarde gewonnen en wordt als adequaat beoordeeld. De risico-inschatting gebeurt pragmatisch op basis van ervaring; intern wordt regelmatig de nodige aandacht besteed aan up-to-date houden van de risicoprofielen van de notarissen en gerechtsdeurwaarders die zijn/worden gecontroleerd.

De inzet van mensen en middelen voor periodiek en bijzonder onderzoek, en voor kwaliteitsborging gebeurt systematisch op basis van planning & control. Eventuele achterstanden in periodiek controlewerk dienen naar ons oordeel primair te worden ingelopen door prioriteitstelling op basis van aanscherping van risico-inschatting, en niet zonder meer door inzet van extra tijdelijke capaciteit.

Terugkijkend constateren wij dat het BFT-toezicht vanaf het begin, dus in de opbouwfase, door volwaardige accountants is uitgeoefend. Dat in de beginfase en in het licht van de voorgeschiedenis de nadruk in het BFT-werk lag op integrale controle en daardoor op min of meer routinematig controlewerk, is begrijpelijk.

Duidelijk is, zie vooral de ontwikkeling in het toezichtinstrumentarium, dat in de loop van de tijd de nadruk meer is komen te liggen op toezichtactiviteiten betreffende de meer risicovolle feiten, omstandigheden en ontwikkelingen in de beide beroepsgroepen.

Het proces van risicomanagement bij het BFT achten wij echter nog niet voldoende geëxpliciteerd en gedifferentieerd naar (niveaus van) relevante risicofactoren. Conform de regelgeving wordt vooral gelet op de bedrijfsorganisatie en financieel-economische positie van individuele en in collectieven georganiseerde beroepsbeoefenaren. Maar niet duidelijk is in hoeverre tevens de risico's bij evt. bijzondere taken en specialisaties (bijv. fusiebegeleiding door een gespecialiseerde notaris) en vanwege de economische, maatschappelijke en evt. geografische (regionaal, nationaal, Europees) ontwikkelingen in de markt in de risicoprofielen worden meegenomen.

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.

In samenhang daarmee constateren wij dat bij het controlewerk van het BFT een mono-disciplinaire accountancyaanpak wordt gepraktiseerd. Dat maakt beperking van omvang en intensiteit van niet-risicovol periodiek onderzoek lastig en biedt ons inziens ook niet een goede basis voor de te stellen (hogere) eisen aan niveau en intensiteit van het meeste bijzondere onderzoek. Inmiddels is met de beoogde inzet van informatieanalisten een meer multidisciplinaire aanpak van risico-inschatting en onderzoek in gang gezet, wat de doelmatigheid van dat werk bevordert zonder afbreuk te doen aan de effectiviteit van het toezicht.

Voor het standaard financiële controlewerk is overigens ongetwijfeld de accountant het best toegerust. Maar bij bijzonder onderzoek (bijvoorbeeld gericht op professionele combinaties, de organisatie en/of de branche) zijn wellicht soms ook andere disciplines (materiedeskundige, organisatiedeskundige, forensisch onderzoeker) al of niet in teamverband nuttig en nodig.

Wij zijn dan ook in het licht van het voorgaande van oordeel dat het uitvoeringsbeleid van het BFT op het vlak van een doelmatige en doeltreffende inzet van middelen nadere invulling en optimalisering behoeft.

Justitie zal in dat kader, als beleidsbepaler voor het toezicht in het algemeen en als opdrachtgever van het BFT, via de cyclus van jaarplan, begroting en periodieke verantwoording het BFT ook steeds moeten uitdagen om in zijn uitvoeringsbeleid als ZBO zijn gegeven taken zo efficiënt mogelijk in te richten en uit te voeren.

2.4 Effecten van het BFT-toezicht op integriteit en kwaliteit

De regelgeving beperkt de rol van het BFT in het toezichtarrangement tot onderzoek op het financieel-administratieve domein van de beroepsuitoefening. Niettemin constateren wij dat het BFT bij het primaire onderzoek geen oogkleppen hanteert. Er bestaat een intrinsieke samenhang tussen de financieel-administratieve en de op integriteit en kwaliteit gerichte aspecten van de beroepsuitoefening en het toezicht daarop. Op basis daarvan is het niet uitzonderlijk dat het BFT ongevraagd en eventueel gevraagd (door een Kamer van Toezicht c.q. Kamer voor Gerechtsdeurwaarders) ook over integriteit en kwaliteit bevindingen en signalen naar voren brengt in het kader van z'n normale toezicht- en onderzoekstaken.

Onze conclusie op dit punt, in overeenstemming met de mening van de diverse stakeholders bij het toezicht, is dat het BFT terecht ook integriteits- en kwaliteitsaspecten meeneemt voor zover die bij de primaire toezicht-taken blijken. Dit gebeurt, zoals ons uit gevoerde gesprekken is gebleken, mede omdat de Kamers van Toezicht c.q. Kamer voor Gerechtsdeurwaarders slechts beperkte eigen onderzoeksmiddelen daarvoor kunnen inzetten.

Anderzijds constateren wij dat het BFT daarmee niet een volwaardige, op integriteittoetsing en fraudeopsporing gerichte functie vervult of kan/mag vervullen.

Duidelijk is wel dat het BFT-toezicht, zoals dat nu is ingericht en werkt, een beperkte en voornamelijk preventieve werking heeft en kan hebben als het gaat om de integriteit en kwaliteit van de beroepsuitoefening van notarissen en gerechtsdeurwaarders.

De ondersteuning die het BFT-toezicht daarmee biedt voor het publieke vertrouwen in notarissen en gerechtsdeurwaarders tav. hun integriteit en kwaliteit, blijft dus in het kader van het huidige toezichtarrangement wel zeer beperkt.

Voor verdere optimalisatie van het toezicht zal het algehele toezichtarrangement, dus niet alleen de rol en positie van het BFT, door Justitie beleidsmatig nader in beschouwing moeten worden genomen. Daarvoor heeft Justitie zelf, indien dat politiek-bestuurlijk opportuun wordt geacht, het voortouw te nemen.

3. Bevindingen

3.1 Toezichtarrangement en rol BFT daarin

In het evaluatieonderzoek is de rol van het BFT met de daaraan in de praktijk gegeven invulling bestudeerd, in samenhang met het gehele toezichtarrangement voor notarissen en gerechtsdeurwaarders en de onderliggende wettelijke eisen aan de beroepsgroepen en het toezicht. In Bijlage A zijn structuur en inhoud van het toezichtarrangement voor de notarissen in twee schema's weergegeven, met een toelichting en een weergave van de meest belangrijke punten waarop het toezichtarrangement voor de gerechtsdeurwaarders daarvan afwijkt.

In Bijlage B zijn taakopdracht, methode en uitvoering van het BFT beschreven, zoals die in het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Het BFT-toezicht is voor beide beroepsgroepen als integraal te betitelen. De urgentie, intensiteit en frequentie van onderzoek en beoordeling door BFT in dat kader worden bepaald op basis van risicoanalyse, waarbij bevindingen uit eerder onderzoek en externe signalen worden meegenomen. De risicoanalyse vormt een belangrijk element in de planning en werkwijze van het BFT, en is gebaseerd op inzicht en praktijkervaring van de (register)accountants.

De werkwijze bij de risicoanalyse is vastgelegd in het daarvoor in gebruik zijnde geautomatiseerde instrumentarium. Documenten waarin de inhoud en werking van de risicoanalyse worden onderbouwd (wetenschappelijk en/of op basis van casuïstiek) zijn echter niet aangetroffen. O.a. is in het methodisch instrumentarium van het BFT niet geëxpliciteerd hoe en in welke mate bedrijfseconomische risico's meewegen bij de risico-inschatting en welke invloed marktfactoren hebben. Dat is op de eerste plaats de 'professional judgment' van de accountant.

Verdere ontwikkeling en uitdieping van methodiek en werkwijze (en van kennis en kunde daarvoor) bij het risicomanagement komt voornamelijk in het periodieke werkoverleg aan de orde en wordt soms meer specifiek ter hand genomen voor professionele bijeenkomsten binnen en buiten het BFT.

De meest belangrijke invalshoeken daarbij zijn en blijven de betaalorganisatie, de omgang met derdengelden en ook de veranderende maatschappelijke situatie van notarissen en gerechtsdeurwaarders.

Het BFT verricht onderzoek op basis van eigen planning en eventueel op verzoek van een Kamer van Toezicht cq. Kamer voor Gerechtsdeurwaarders.

De resultaten van het BFT zijn primair casuïstisch:

- signalen en klachten over individuele toezichtzaken naar andere stakeholders, in het bijzonder de desbetreffende Kamer,
- nadere informatie in het kader van een lopende toezichtzaak,
- aanbevelingen aan de desbetreffende beroepsbeoefenaar.

Structurele verantwoordingsinformatie wordt voornamelijk geleverd in de vorm van het Jaarverslag. De jaarplanning speelt daarbij een hoofdrol.

In het kader van de ondersteuning van het maatschappelijk vertrouwen luisteren inhoud, woordgebruik en toonzetting van de externe verslaggeving over eventuele problemen in de sector zeer nauw.

Met Justitie wordt gewerkt aan een Informatieprotocol, waarin de wederzijdse informatie-uitwisseling wordt geregeld tav. (structurele) plannings- en verantwoordingsinformatie, alsmede eventuele casuïstische informatie waar de minister politiek-bestuurlijk op kan worden aangesproken (n.b. criteria).

Globaal kan een toezichtcasus procesmatig in stappen worden weergegeven:

- 1) BFT-onderzoek (periodiek en/of bijzonder, jaarstukkenbeoordeling) op basis van eigen planning, op verzoek van een Kamer en/of op basis van externe signalen. Met als primaire toets of de financieel-administratieve regels worden nageleefd en of tijdig aan de verplichtingen tav. het toezicht wordt voldaan. Niet tijdige aanlevering van jaarstukken leidt tot rappelling. Het BFT kan daarvoor geen sanctie opleggen. Aspecten van integriteit en kwaliteit komen niet integraal aan de orde, alleen in samenhang met aspecten binnen de toezichtscope van het BFT.
- 2) De uitkomst van een onderzoek kan eventueel leiden tot verdere actie van het BFT. Vaak gaat het dan om niet meer dan 'aanbevelingen' aan de notaris of gerechtsdeurwaarder. Door het BFT als ernstiger gekwalificeerde feiten kunnen, na wederhoor, leiden tot 'bevindingen' (feitelijk een signaal dat er mogelijk iets niet in orde is) en/of een klacht die bij de Kamer wordt aangebracht. BFT heeft dan de rol van aanklager.

- 3) De desbetreffende Kamer van Toezicht c.q. Kamer voor Gerechtsdeurwaarders beoordeelt de klacht, neemt eventueel actie op bevindingen en heeft de mogelijkheid om zelf nader onderzoek te doen en/of aan BFT nader onderzoek te vragen. Bij de behandeling van de klacht levert BFT veelal de nodige toelichting. Eventueel wordt tot een maatregel (sanctie) overgegaan. Het BFT volgt het verloop van de zaak en oefent vrijwel altijd gedurende die tijd verscherpt toezicht uit.
- 4) De notaris of gerechtsdeurwaarder kan tegen een maatregel in beroep gaan bij het Hof, waardoor een eventuele sanctie wordt opgeschort.

De inhoudelijke taak van het BFT blijft in opzet en uitvoering beperkt tot wat daarover in de regelgeving is bepaald. Toetsing van de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening behoren daar niet toe; opsporing van fraude al evenmin. Wel komen deze aspecten eventueel zijdelings aan de orde. De Kamers van Toezicht zijn daarentegen als tuchtrechter en toezichthouder tav. de kwaliteit en integriteit van notarissen wel ten volle bevoegd. Dat geldt ook voor de Kamer van Gerechtsdeurwaarders, hoewel die volgens de wet alleen tuchtrechter is. De Kamers hebben overigens slechts (in organisatie en capaciteit) beperkte mogelijkheden voor het verrichten van eigen onderzoek.

Over inhoud en verloop (snelheid en tijdigheid) van dit proces zijn door betrokkenen in de gevoerde gesprekken de volgende opmerkingen gemaakt:

- Het BFT handelt steeds zeer pro-actief. Afhankelijk van de zwaarte van verkregen signalen en de ernst van eigen bevindingen wordt eventueel zeer snel en met de nodige intensiteit /nadruk actie genomen voor bijzonder onderzoek en het aanbrengen van de bevindingen bij de Kamer van Toezicht c.q. Kamer voor Gerechtsdeurwaarders.
- Het BFT wordt evenzeer positief gewaardeerd tav. de onderbouwing (“nooit ongegrond”) van de ingediende klachten.
- De Kamers van Toezicht handelen in het algemeen ernstige en urgente klachten vlot af, en in goede afstemming met het BFT (eventueel extra onderzoek).
- De Kamer voor Gerechtsdeurwaarders, die overigens alleen in actie komt op basis van een klacht, kampt met grote achterstanden (genoemd een achterstand van 8 á 9 maanden).

BFT-klachten vormen hier een gering percentage van het totaal aan klachten (verreweg de meeste komen van het publiek). Actie van een Kamer daarop kan wel eens wat langer duren.

- Hoger beroep, gepaard gaande met schorsing van de maatregel, leidt onder omstandigheden (en eventueel bewust beoogd door de desbetreffende partij) tot aanzienlijke vertraging in het verder voorkomen (en beperken van gevolgen) van financiële problemen en niet-integer gedrag van een notaris of gerechtsdeurwaarder. Dit wordt met name ook vanuit de betreffende beroepsgroep aangegeven en gestaafd met feitelijke, maar wel anonieme, voorbeelden. Als noodzakelijke remedie wordt daarbij tevens het kunnen treffen van voorlopige voorzieningen genoemd.

Algemeen zijn de bij het toezicht betrokken stakeholders van oordeel dat met het huidige toezichtarrangement, en de evt. urgente acties die plaatsvinden, vrijwel altijd wordt voorkomen dat een notaris of deurwaarder bedrijfseconomisch 'omvalt' en derden schade lijden als ten onrechte hun geld in het bedrijf is gestoken. Anderzijds bestaat er consensus bij de diverse betrokkenen over het feit dat met dit toezichtstelsel fraude en evt. andere criminele praktijken niet altijd voorkomen of (tijdig) ontdekt kunnen worden, ook al zijn uit de praktijk diverse voorbeelden bekend van wat er mis kan gaan. Zo zal in principe derdengeld, dat (geheel of gedeeltelijk) bewust buiten de boeken en de betaalorganisatie wordt gehouden, niet zonder meer worden opgemerkt in het BFT-toezicht.

Het BFT is voorstander van een eigen sanctiebevoegdheid. Snel en direct kunnen reageren met een maatregel of sanctie kan op zichzelf mede van invloed zijn op de effectiviteit van het toezicht, o.a. om onoorbaar gedrag of een financiële wantoestand te doen ophouden. Echter de scope en achtergrond van zo'n eigen sanctiebevoegdheid van het BFT, en redenen om de wens daartoe wel of niet te honoreren, vormen vooral een beleidspunt in het toezichtarrangement als geheel en behoren als zodanig niet tot de scope van deze evaluatie.

Andere inhoudelijke discussies, bij BFT en met betrokken stakeholders, die momenteel (soms al langer) blijken te spelen rond taakopdracht, methoden en uitvoering in het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders betreffen:

- de mate waarin en de wijze waarop de huisaccountant van de notaris en gerechtsdeurwaarder een rol kan spelen bij het BFT-onderzoek. BFT zal ongetwijfeld kennis nemen van de (meestal) “beoordelingsverklaring” c.q. (minder vaak) “accountantsverklaring” van de huisaccountant. Maar de meningen in hoeverre daarop ter beperking van eigen BFT-onderzoek gesteund kan en mag worden, lopen sterk uiteen. Discussiepunten om eventueel tot nadere afspraken met de betrokken beroepsorganisaties (NIVRA, KNB, KBvG) en Justitie te komen zijn onder andere: opdrachtgeving/honorering, onafhankelijkheid, protocollering, systeemtoezicht en maatschappelijk vertrouwen;
- de balans tussen integraal en risico gestuurd toezicht in het kader van efficiency (waarbij overigens de integraliteit van het toezicht niet ter discussie staat);
- de administratieve lasten van het toezicht, en hoe die beperkt te houden zonder in te boeten op de effectiviteit;
- waarde van de (eenmalige/initiële) screening van ondernemingsplannen;
- rollenscheiding: onderzoek, aanklager, sanctie;
- meer gedifferentieerde inzet van mensen in het BFT-toezicht, zowel bij de accountants (op basis van ervaring en/of specialisaties; van recent afgestudeerd tot zeer ervaren) als met andere competenties dan die van accountants;
- verwachtingen en mogelijkheden betreffende de toetsing van integriteit en kwaliteit, en hoe zicht te krijgen op eventuele fraude. Het aspect fraude wordt overigens door niemand direct en geheel bij het huidige BFT gepositioneerd.

Deze discussies vinden tot nu toe overigens min of meer ad hoc plaats in het periodiek bestuurlijk overleg tussen Justitie en BFT en in werkgroepen van Justitie en de beroepsorganisatie met het BFT, als elementen in de doorgaande beleidsontwikkelingen rond het toezicht. Een expliciete inhoudelijke beleidsagenda of ander specifiek organisatorisch en/of bestuurlijk kader, programma en/of proces voor beleidsontwikkeling en besluitvorming betreffende het algehele toezichtarrangement (eventueel inclusief dat voor de Wet MOT en de WID) hebben wij niet waargenomen.

3.2 Ontwikkelingen in het toezicht, positie van BFT daarin

Maatschappelijk en bestuurlijk is er momenteel veel in discussie en in ontwikkeling betreffende overheidstoezicht in allerlei sectoren. Van het BFT als zelfstandig bestuursorgaan wordt door Justitie verwacht dat in dat kader een eigen beleid wordt gevoerd. Op basis van de ministeriële verantwoordelijkheid dient over dat beleid afstemming met Justitie te geschieden.

Deze maatschappelijke en bestuurlijke dynamiek betreft in het algemeen of specifiek voor deze sector o.a. de volgende onderwerpen:

- de recent bijzonder toegenomen maatschappelijke behoefte aan verantwoording en toezicht, met name waar het de integriteit van overheids-handelen betreft,
- het recent minder goede economische klimaat, terwijl voor deze sector juist door nieuwe wetgeving marktwerking en prijsconcurrentie is ontstaan,
- de veranderingen in reikwijdte en organisatievormen van notarissen en gerechtsdeurwaarders,
- het maatschappelijk vertrouwen in deze beroepsgroepen, dat telkens als zich in de publiciteit een “affaire” voordoet, dreigt af te nemen.

Er is kortom een flinke beweging gaande in het notariaat, het vak van gerechtsdeurwaarder en het toezicht. Dat vindt o.a. zijn uitdrukking in relatief kort-cyclische veranderingen in regelgeving en in een doorgaande behoefte aan nieuw en ander overheidsbeleid voor de sector en het toezicht in het algemeen.

Daarnaast valt te constateren dat er binnen het openbaar bestuur een tamelijk grote verscheidenheid is in de geldende toezichtarrangementen, zie bijvoorbeeld de recente motie Heemskerk over het EZ-toezichtbeleid.

In principe gaat het voor het BFT om twee soorten beleid:

- a) beleidsontwikkeling betreffende de onderhavige toezichtarrangementen op basis van de maatschappelijke dynamiek en nieuwe bestuurlijke inzichten,
- b) uitvoeringsbeleid bij het BFT binnen het bestaande toezichtarrangement.

Gezien de hiervoor genoemde discussies, die gaande zijn, is ook het BFT-uitvoeringsbeleid op meerdere punten flink in beweging.

Bij beide soorten beleidsontwikkeling spelen voor het BFT drie invalshoeken:

- Welke beleidsontwikkeling heeft Justitie voor ogen, en hoever staat het met de inzichten en evt. besluitvorming daarover?
- Wat wil BFT zelf, op basis van kennis en ervaring in het eigen werkgebied over de werking van het toezicht op deze vrije beroepen, aan nieuw en ander beleid, voor zichzelf en breder voor het hele toezichtarrangement?
- Wat leeft er in de omgeving van het BFT aan ideeën en behoeften voor nieuw en ander toezichtbeleid, en hoe wordt dat aan de orde gesteld?

Naar onze waarneming en ook uit gevoerde gesprekken blijkt dat het BFT zich zowel inhoudelijk als procesmatig tot nu toe slechts beperkt hiermee bezig heeft gehouden. Beleidsontwikkeling, ook op het eigen gebied van uitvoeringsbeleid, maakt in omvang geen groot deel uit van de taken van de BFT-directie en ook in andere opzichten is het BFT daarvoor niet in voldoende mate toegerust. Het BFT-bestuur heeft zich hier tot voor kort niet heel intensief mee bezig gehouden.

Directie en bestuur zijn in het kader van het BFT-uitvoeringsbeleid vooral bezig geweest de eigen organisatie en het instrumentarium te ontwikkelen. Zo heeft het BFT vooral de laatste jaren hard gewerkt aan de ontwikkeling van operationeel nuttige instrumenten zoals handboeken, en aan de automatisering. Dat bleek nodig, gegeven de historie voor en na 1999.

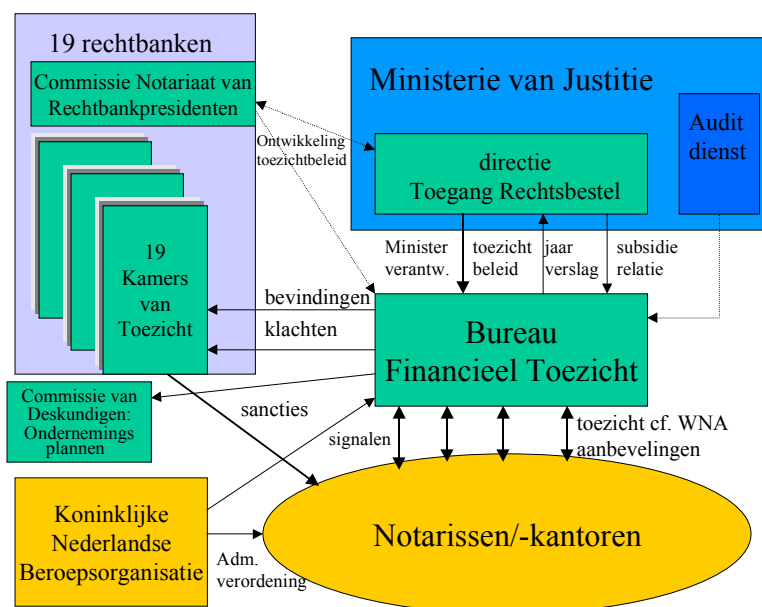
Het gevolg is dat het BFT qua uitvoeringsbeleid de indruk maakt vooral instrumenteel gericht te zijn. Vragen en suggesties van Justitie worden voornamelijk op instrumenteel niveau, dwz. in termen van uitvoerbaarheid en kosten daarvan beantwoordt. In hoeverre de wens van het BFT om zelf sancties te mogen opleggen niet alleen instrumenteel maar ook beleidsmatig is ingevuld en onderbouwd, komt zo ook niet goed uit de verf.

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat het BFT, ondanks de status van ZBO, zich tot nu toe slechts beperkt manifesteert in het krachtenveld van het beleid betreffende dit justitiële toezicht. Het BFT heeft zo weinig invloed op bestuurlijk gewenste veranderingen in het totale toezichtarrangement en de regelgeving daarvoor.

Bijlage A Structuur en inhoud toezichtarrangementen

Voor het Notariaat kan dat als volgt schematisch worden weergegeven:

Toezichtstructuur notariaat

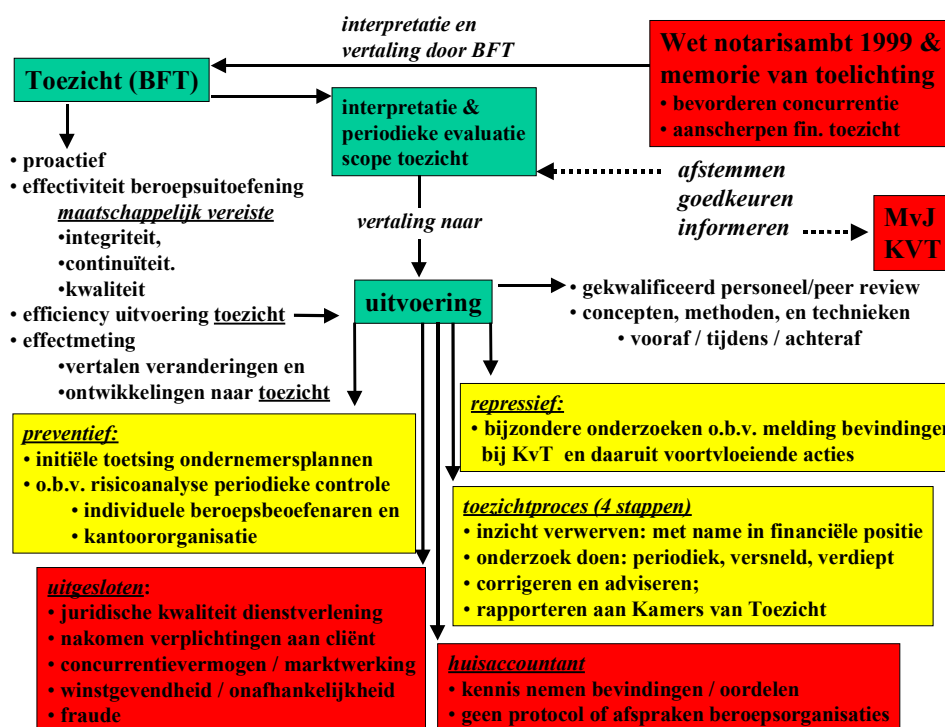


Toelichting (zie ook bijlage B):

In de toezichtstructuur spelen het BFT en de Kamers van Toezicht (KvT) beiden de hoofdrol. De reikwijdte van de Kamers is echter veel breder dan die van het BFT. BFT doet alleen administratief-financieel toezicht met voornamelijk de controle op naleving van de regels daarvoor, met rapportage van bevindingen en klachten aan de KvT. De Kamers hebben tevens de rol van tuchtrechter en bewaker/toezichthouder van kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening.

De relatie van het BFT als onafhankelijke ZBO met Justitie betreft in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid op de eerste plaats beleid en regelgeving tbv. een goed (transparant, robuust, pragmatisch) ingericht toezichtarrangement.

Daarnaast is er de subsidie- en verantwoordingsrelatie, met jaarplan/begroting en Jaarverslag van het BFT. In dat kader van efficiënte en effectieve bedrijfsvoering heeft de DAD een toezichttaak op het BFT.



Toelichting (zie ook bijlage B):

Toezichtrol, scope en systeem van het BFT zijn, in het bredere kader van het hele toezichtarrangement op het notariaat, opgezet en ingericht op basis van interpretatie - initieel in de rapportage van Deloitte&Touche, later mede door BFT zelf als ZBO - van doelstellingen en bepalingen van de WNA 1999. Gegeven de ministeriële verantwoordelijkheid dient een en ander op beleidsniveau met Justitie te worden afgestemd. BFT informeert Justitie over de resultaten van de uitvoering en legt op basis van de subsidierelatie alleen verantwoording af over de bedrijfsvoering.

Het uitvoerend toezichtproces en de beoogde preventieve en repressieve werking van het BFT-toezicht worden qua systeem en organisatie geheel bepaald door de regelgeving.

Bepaalde aspecten, zoals fraude-opsporing en marktwerking/concurrentievermogen, zijn in de regelgeving niet expliciet bij het BFT-toezicht ondergebracht. De relatie van het BFT-toezicht met het werk van de huisaccountant van de notaris is in de regelgeving niet expliciet aangegeven en kan dan ook vooralsnog niet anders zijn dan “kennis nemen”.

Verschillen tussen gerechtsdeurwaarders en notariaat in werk en toezicht:

Voor de gerechtsdeurwaarders zijn structuur en inhoud van het toezicht-arrangement op een aantal punten anders dan voor het notariaat. Dat heeft te maken met de verschillen in werk en organisatie tussen de beide beroepsgroepen, en is in de regelgeving nader bepaald. Globaal zijn de verschillen:

- in de aard van het werk en de organisaties in de beroepsgroep:
 - De aard van het werk van de gerechtsdeurwaarder is, anders dan bij notarissen, vaak conflictueus, m.n. ten opzichte van debiteuren van cliënten. Hij werkt in een 'spanningsmarkt': hij heeft te maken met zijn cliënt als de eisende partij, maar heeft ook rekening te houden met de (vaak daaraan tegengestelde) belangen van de debiteur.
 - De gerechtsdeurwaarder komt, vergeleken met de notaris, in de praktijk heel veel vaker in actie. Het gaat voor alle gerechtsdeurwaarders samen (350 deurwaarders en 400 toegevoegde kandidaat-deurwaarders) wel om een paar miljoen ambtshandelingen per jaar.
 - De debiteur zoekt zoveel mogelijk kansen/gronden om te klagen en klaagt dan ook heel vaak (en vaak ongegrond) over het gedrag van de gerechtsdeurwaarder in de functie. Ook de cliënt zal sneller en vaker ontevredenheid uiten over de gerechtsdeurwaarder dan de cliënt van de notaris, m.n. als vorderingen niet inbaar blijken.
 - De bedragen aan derdengelden zijn bij de gerechtsdeurwaarder in het algemeen minder groot dan bij de notaris. Daarentegen is het aantal dossiers waarin betalingen verricht zijn, veel groter dan bij notarissen.
 - Witwaspraktijken kunnen, anders dan bij het notariaat, vanwege de aard van het werk van de gerechtsdeurwaarder daar nauwelijks aan de orde zijn. Maar ook bij de gerechtsdeurwaarders is een criminele intentie van derden niet ondenkbaar.
 - Door een slecht economisch klimaat neemt het werk van de gerechtsdeurwaarder, anders dan bij het notariaat, juist toe.
 - Marktwerking en concurrentie zijn, anders dan voor het notariaat, al van oudsher aanwezig in de branche.
 - De branche van de Gerechtsdeurwaarders (met o.a. incassobureaus) verschilt in maatschappelijke positie en status aanzienlijk van die waartoe notarissen en advocaten worden gerekend. Met een navenant verschil in het publieke vertrouwen in de beide beroepsgroepen.

- in regelgeving en toezichtarrangement voor de Gerechtsdeurwaarders:
 - De recente regelgeving voor de beroepsgroep, die bij de gerechtsdeurwaarders een veel kortere historie heeft dan bij het notariaat, moet nog in de praktijk blijken goed te kunnen werken.
 - Voor de gerechtsdeurwaarders was er tot voor kort nauwelijks extern toezicht op kwaliteit, integriteit en financiële handel en wandel. Dat toezicht werd tot juli 2001 in een privaatrechtelijke setting geregeld. Aan extern toezicht moet men over het algemeen nog wennen.
 - Het BFT was initieel niet bekend met deze beroepsgroep en dient volgens de beroepsorganisatie zijn methodiek voor risicoanalyse specifiek op dit beroep en bedrijf in te richten.
 - Wettelijk en institutioneel, maar ook materieel en feitelijk, verschilt het toezichtarrangement voor de gerechtsdeurwaarders tov. het notariaat vooral op het niveau van de Kamers van Toezicht :
 - Er is één Kamer voor Gerechtsdeurwaarders (KvGDW), waar alle klachten naar toe gaan, terwijl er voor het notariaat 19 (arrondissementale) Kamers van Toezicht (KvT) zijn.
 - De KvGDW is formeel alleen tuchtrechter, niet tevens expliciet (bestuurlijk) toezichthouder (zoals de KvT's) en kan niet zelf (bijvoorbeeld op een signaal vanuit de beroepsorganisatie), maar alleen op klacht in actie komen.
 - De KvGDW krijgt een grote hoeveelheid klachten vanuit het publiek te verwerken, waarvan vele ongegrond blijken. Het aandeel van BFT-klachten daarin is gering (schatting 2 á 5 %).
 - Klagen staat vrij. Er is geen financiële drempel bijv. in de vorm van griffierecht dat bij indiening moet worden betaald. Klachten zijn ook een extra (administratieve) last voor de betrokken deurwaarder.
 - Door het grote aantal klachten is bij de KvGDW een grote achterstand van 7 á 9 maanden in de afhandeling ontstaan. Feitelijk wordt dit door de beroepsorganisatie ervaren als een achteruitgang tov. de eigen vroegere klachtencommissie.
 - Snelheid en alertheid van de KvGDW bij ernstige klachten (van BFT of anderszins) laat volgens de beroepsorganisatie te wensen over: sanctiebeleid en beroepsmogelijkheden geven te lang ruimte voor vertragingstactieken en voortgaande onjuiste praktijken (maar dat is bij de Kamers van Toezicht feitelijk niet anders).

Bijlage B Taakopdracht, methode en uitvoering BFT

1. Toezichttaken BFT

De wettelijk aan het BFT opgedragen toezichttaken betreffen:

- de beroepsverplichtingen op administratief, financieel en bedrijfs-economisch terrein,
- de bedrijfsvoering,
- de zogenaamde ‘derden-geldstromen’,
- de betaalorganisatie,
- de financiële kwetsbaarheid, als bedrijf en in privé.

Dit toezicht is zowel preventief als repressief:

- preventief, met de initiële toetsing van Ondernemingsplannen en met de risicoanalyses bij de periodieke controles van de individuele beroeps-beoefenaren en hun kantoororganisatie,
- repressief, door middel van eventuele bijzondere onderzoeken en door melding van bevindingen bij de Kamers van Toezicht en daaruit voortvloeiende nadere acties.

In hoofdzaak gaat het om vier stappen in het toezichtproces:

- 1) inzicht verwerven, m.n. in de financiële positie van de notaris cq. gerechtsdeurwaarder, aan de hand van de verplichte jaarstukken,
- 2) onderzoek doen, periodiek en eventueel versneld en verdiept,
- 3) corrigerende aanbevelingen doen betreffende gesignaleerde tekortkomingen,
- 4) rapporteren aan de Kamers van Toezicht resp. de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders.

BFT richt zich daarbij conform de regelgeving, niet op de juridische kwaliteit van het werk van de notaris en, in dat kader, ook niet naar de wijze waarop een notaris aan zijn beroepsverplichtingen ten opzichte van zijn cliëntèle voldoet. Die taak is voorbehouden aan de Kamer.

Op de Website van het BFT www.bureauft.nl staan organisatie, werkwijze en bereik van het Bureau Financieel Toezicht voor het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders helder en overzichtelijk beschreven. Ook de praktische raakvlakken met het werk van de 'huis'-accountant van de notaris zijn in kaart gebracht.

De taken van het BFT zijn vooral instrumenteel beschreven, met welke typen onderzoek en beoordeling worden gedaan op welke objecten:

- periodiek: jaarlijkse beoordeling jaarstukken, minstens eenmaal per 5 jaren een onderzoek ter plekke,
- eventueel bijzonder onderzoek, wanneer daar aanleiding voor is,
- initieel: beoordeling van het Ondernemingsplan.

Hoewel het BFT wel specifiek o.a. de risico's voor de continuïteit van de bedrijfsvoering beoordeelt, controleert het BFT niet het concurrentievermogen en de winstgevendheid van het bedrijf, en evenmin de (positieve en/of negatieve) gevolgen van de marktwerking als beoogd in de nieuwe wetgeving. BFT let dus niet specifiek op efficiency en kosten (kostprijs vs. tarifiering), en onderzoekt bijvoorbeeld ook niet of een notaris voor zijn bedrijfsvoering te zeer afhankelijk wordt (als eenzijdig partijadviseur) van één of enkele grote opdrachtgevers.

De feitelijke scope van het BFT blijkt te zijn:

- (preventief en repressief) letten op een (potentiële) financiële deconfitures van notarissen en gerechtsdeurwaarders,
- letten op correcte financiële en administratieve verantwoording,
- letten op financiële stromen en betaalorganisatie, met name tbv. derden, en de risico's die daarbij spelen.

Daarbij worden wel diverse onterechte en/of ongebruikelijke handelingen gesignaleerd, bijvoorbeeld meerdere stortingen van bedragen die net onder een bepaalde grens blijven. Maar conform de strekking van de regelgeving, heeft het BFT geen expliciete opsporingstaak, doet geen forensisch accountantsonderzoek en verricht dus geen specifieke controle op evt. frauduleus handelen t.o.v. cliënten of in samenspanning met cliënten (witwassen). Evenmin wordt de integriteit van de dienstverlening door de notaris of de gerechtsdeurwaarder beoordeeld.

Medio 2003 heeft het BFT nieuwe toezichttaken er bij gekregen betreffende de naleving van de meldplicht op ongebruikelijke transacties (MOT) en de identificatieplicht op grond van de WID door een aantal vrije beroepen: notarissen, advocaten, accountants, belastingadviseurs en andere financiële dienstverleners. Ook hierbij is het toezicht zowel preventief als repressief bedoeld.

Welke kaders en voorwaarden voor effectieve en efficiënte uitvoering van dit toezicht gelden, en in hoeverre die realistisch zijn in te vullen door het BFT en andere betrokken instanties (beroepsorganisaties, overheidsorganen) is in deze evaluatie niet nader onderzocht.

2. Methode

Toezichtstelsysteem

Het toezichtstelsysteem is in wetten en nadere regelgeving (o.a. met de beroepsorganisatie) verankerd. Uitgangspunt is integraal toezicht volgens een casuïstische strategie, dwz. voor alle individuele beroepsbeoefenaren minstens:

- het jaarlijkse administratieve onderzoek, en
- iedere 5 jaren onderzoek ten kantore van de notaris c.q. deurwaarder, met daarnaast eventueel bijzonder, en desnoods kort-cyclisch herhaald onderzoek, als daar vanuit omgevingssignalen (o.a. van de Kamer) en/of uit het eigen reguliere onderzoek in individuele gevallen aanleiding voor is.

Voor beginnende notarissen wordt initieel het verplicht aan te leveren Ondernemingsplan beoordeeld op risico's in de administratieve organisatie en de bedrijfsvoering.

In de onderzoeken wordt o.a. nagegaan of de voor de beroepsgroep geldende wet- en regelgeving, zoals de administratieve verordening voor de notarissen, wordt nageleefd.

Werkwijze

De werkwijze in de primaire toezichtprocessen is uitgebreid en precies uitgewerkt in de toe te passen instrumenten als het Handboek, een 'vinkenlijst' voor de vastlegging van de onderzoeken, een omvangrijke 'bouwstenen'-lijst met mogelijke bevindingen en een intern voorgeschreven dossierindeling.

Bij periodiek en bijzonder onderzoek wordt, naast eigen waarneming, tevens kennis genomen van de bevindingen en oordelen van de huisaccountant, die in opdracht van de onderzochte notaris werkt. In hoeverre daarop door de BFT-accountant wordt gesteund, bepaalt deze zelf; er bestaat daarvoor niet een specifiek protocol of afspraak tussen BFT en NIVRA.

De uitkomsten van onderzoek worden binnen het BFT altijd getoetst door middel van een 'peer-review' op de onderbouwing in het dossier. Relevante 'bevindingen' van de BFT-onderzoeker worden primair schriftelijk aan de onderzochte notaris c.q. deurwaarder gemeld en eventueel mondeling toegelicht.

In de oordeelsvorming wordt, zoals ook in de regelgeving is bepaald, nader vastgesteld of 'bevindingen' worden gemeld aan de Kamer van Toezicht, of dat zelfs, na wederhoor, dit als 'klacht' wordt gemeld.

Verslaglegging en dossiervorming van onderzoek, beoordeling en 'follow-up' gebeuren in belangrijke mate geautomatiseerd.

De Jaarverslagen van het BFT geven een globaal en geanonimiseerd totaalbeeld van de resultaten van het toezicht.

Risicoanalyse

Het BFT hanteert voor het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders een vorm van gestructureerde risicoanalyse als methode (zie o.a. de globale uiteenzetting 'Toezichtstructuur' over risicoselectie en niveaus van toezicht in het Jaarverslag 2002). Inhoudelijk wordt aangeknoopt bij de vigerende wet- en regelgeving voor de bedrijfsvoering en administratie van de notarissen en gerechtsdeurwaarders, waarin o.a. is bepaald dat het toezicht zich ook uitstrekt tot de betaalorganisatie en de financiële positie - zowel privé als in diens bedrijf - van de notaris.

Er worden drie niveaus van toezicht gehanteerd - normaal, oplettend en verscherpt toezicht – die bepalend zijn voor de urgentie, intensiteit en frequentie van verder onderzoek.

Een notaris c.q. gerechtsdeurwaarder wordt bij één van deze niveaus ingedeeld op basis van risicoanalyse en de professionele oordeelsvorming van de BFT-onderzoeker.

Daarin worden bevindingen uit onderzoek, alsmede externe signalen betreffende een evt. verhoogde continuïteitsdreiging meegenomen. Of een verhoogd risico zich in casu voordoet wordt dus niet zonder meer bepaald door een specifiek risicoprofiel (als combinatie van criteria waarop eventueel negatief wordt gescoord) met betrekking tot de diverse mogelijke risico's in bedrijfsvoering, financiële positie en/of betaalorganisatie.

De risicoprofielen zijn verankerd in het geautomatiseerde instrumentarium. O.a. wordt onderscheid gemaakt tussen beginnende versus langer zittende notarissen. Een ander systematisch onderscheid is dat tussen de vele (meest kleinere) op zichzelf staande notariskantoren en notarissen die deel uitmaken van een bedrijfsorganisatie (meestal een maatschap) waarin meerdere beroepsdisciplines zijn ondergebracht. De wettelijke eisen zijn daarvoor niet gedifferentieerd. Voor bedrijfsvoering en -administratie van een notaris in zo'n 'multikantoor' worden specifieke eisen gesteld aan administratieve en financiële scheidslijnen tussen de disciplines. Het toezicht daarop is navenant complexer dan bij de kleine kantoren, wat een extra controlerisico betekent.

Oordeelsvorming is vooral gebaseerd op in het onderzoek af te checken dreigingsfactoren in de financiële sfeer, zoals die in het Accountantsberoep bekend en voor controle vatbaar zijn en door het BFT als in dit toezichtskader relevant worden beschouwd. Uit het Jaarverslag 2002 blijkt overigens duidelijk waarop door de BFT-accountants zoal specifiek wordt gelet bij hun controles. Een eventueel te hanteren hiërarchie, al of niet wetenschappelijk onderbouwd, in de zwaarte die door de BFT-accountant bij de professionele oordeelsvorming aan de diverse risico's mag of moet worden toegekend is niet aangetroffen.

Overigens beschouwt het BFT bijvoorbeeld in zijn oordeelsvorming niet efficiency, kostprijs, tariefstelling en kwaliteit van de dienstverlening, of globaal rendement als belangrijke risicofactoren. Veeleer gaat het in dit toezicht om de mate van zorgvuldigheid in administratie en het al of niet nauwkeurig volgen van de vigerende regelgeving in het bijzonder m.b.t. derden-geldstromen en betaalorganisatie.

Ontwikkelingen

Het BFT is niet voortdurend en systematisch bezig met de ontwikkeling van zijn methoden en technieken. Daarvoor is intern en budgettair weinig capaciteit beschikbaar (1 fte voor deze 'beleidsontwikkeling'), anders dan als bijproduct van het interne kwaliteitssysteem. Het BFT blijkt bijvoorbeeld niet echt bezig te zijn om na te gaan in hoeverre de huidige methodiek en het instrumentarium direct geschikt zijn voor nieuwe ontwikkelingen zoals kantoor-specialisatie, notaris in loondienst (als dat er inderdaad van komt) en notarissen bij bijv. een bureau Rechtshulp.

Uit het Plan van Aanpak voor de nieuwe MOT/WID-taak van het BFT blijkt overigens dat het BFT een nieuwe ontwikkeling in aanpak en/of methodiek, zoals die voor het MOT/WID-toezicht nodig is, goed aan kan. Diepgang en onderbouwing van methodiek en werkwijze in dat plan is echter in het kader van de onderhavige evaluatie slechts marginaal onderzocht.

3. Uitvoering

Toezichtproductie

In jaarplan en begroting van het BFT wordt de primaire toezichtproductie in omvang genormeerd: enerzijds de min of meer vaste hoeveelheden jaarstukken (1450 notarissen met 850 kantoren; 350 gerechtsdeurwaarders met 190 kantoren) en periodieke onderzoeken, daarnaast de prognose van aantallen te beoordelen Ondernemingsplannen en bijzondere onderzoeken. De bijbehorende, op ervaring gestoelde (gemiddelde) normtijden zijn:

- 3 dagen per periodiek onderzoek,
- 5 dagen per bijzonder onderzoek,
- 1¼ dagen per vervolgonderzoek.

Uiteraard kan onder omstandigheden, o.a. bij concentratie van kantoren en samenwerkingsorganisatie met andere vrije beroepen of juist ontbinding daarvan, meer capaciteit nodig zijn voor een onderzoek.

Voor de interne kwaliteitscontrole op uitvoering en resultaten van het toezicht in de vorm van collegiale beoordeling ('peer-review') wordt per onderzoek een inspanning begroot van gemiddeld 2 uren.

Over de gerealiseerde toezichtproductie, de organisatie daarvan en waargenomen ontwikkelingen en tendensen in de beroepsgroepen wordt in het Jaarverslag inhoudelijk en kwantitatief globaal verantwoording afgelegd. In het Jaarverslag over 2002 is o.a. gemeld dat veel notarissen (meer dan een derde) slecht hebben voldaan aan de indienplicht voor hun jaarstukken. Dat betekent extra werk voor het BFT voor rappelleren en indienen van klachten bij de Kamers van Toezicht.

Uit de vermelde resultaten van (periodieke en bijzondere) onderzoeken ter plekke blijkt dat voor een niet onaanzienlijk aantal (tientallen) c.q. percentage van de notarissen relevante op- of aanmerkingen ('bevindingen') zijn gemaakt over geconstateerde risico's t.a.v. onder andere de financiële positie, de betaalorganisatie en specifieke transacties.

Zo is in 2002 voor 10 notarissen een ernstig continuïteitsrisico gerapporteerd. Overigens wordt over aantal, inhoud en gewicht van de 'klachten' die door het BFT bij Kamers van Toezicht zijn ingediend, niet extern gerapporteerd.

Over de afhandeling van de 'klachten' door de Kamers, en de opgelegde sancties, is geen landelijk overkoepelende rapportage aangetroffen.

Bedrijfsvoering

In de Jaarplannen 2003 en 2004 van het BFT is aangegeven dat de eigen capaciteit van het BFT voor de reguliere toezichttaken op notariaat en gerechtsdeurwaarders uitbreiding behoeft. Daarbij komt nog de extra capaciteit die recent nodig is voor het nieuwe toezicht in het kader van MOT/WID.

De inzet per BFT-accountant wordt begroot op 190 werkbare dagen per jaar.

Het BFT ontvangt voor de reguliere toezichttaken een jaarlijkse subsidie van het Ministerie van Justitie ad ca. € 2.000.000. Globaal is daarvan 75% bestemd voor de salarissen van het BFT-personeel, dat voor het overgrote deel bestaat uit de accountants die het toezicht uitoefenen. Van het huidige personeel van het BFT (ca. 20 fte's) zijn, naast een deel van de capaciteit van de directie, 4 fte's niet bedoeld voor de directe toezichtwerkzaamheden. Het integrale toezicht op de 1450 notarissen en 350 deurwaarders wordt gedaan met ca. 15 BFT-accountants.

Naast de primaire kosten van het toezicht zijn er andere structurele kosten:

- voor het algemene BFT-‘apparaat’
 - voor actueel houden van gebruikte methoden en instrumenten,
 - voor de professionele ‘permanente educatie’ van de accountants,
 - voor de ondersteuning (‘secretariaatskosten’) van de Commissies voor het Notariaat en voor de Gerechtsdeurwaarders,
- met een financiële (maar niet inhoudelijke) verantwoording in het Jaarverslag.

Bijlage C Bronnen

Gesprekken:

- Directie en bestuur BFT:
 - drs. A.E.R. Blok RA, directeur
 - drs. H.P. Hadewegg Scheffer RA, alg. directeur a.i.
 - mr. L.R. van der Weij, bestuursvoorzitter

- Ministerie van Justitie:
 - mevrouw mr. M. Brandsma, directeur Toegang Rechtsbestel
 - drs. M.L. de Graaf, hoofd afdeling Financieel-Economische en Bestuurlijke aangelegenheden
 - drs. R.A. Lankester, senior beleidsmedewerker
 - drs. G. van Hengel
 - drs. J.P.G. van Dooren, Auditdienst

- Beroepsorganisaties:
 - mr. P. Kole, directeur Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
 - mr. R.W.T. Salomons, notaris, bestuurslid KNB
 - F.J.M. van der Meer, G. Zwagerman, mw. mr. K.W. Weisfelt, bestuur Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders

- Kamers:
 - mr. F.W.H. van den Emster, voorzitter Kamer van Toezicht Rotterdam en voorzitter Commissie Notariaat van de vergadering van Rechtbank-presidenten, met mw. mr. L. Lepelaar, secretaris Kamer van Toezicht
 - mr. S.G. Ellerbroek, voorzitter Kamer voor Gerechtsdeurwaarders en F.C.H. Krieger, secretaris van de Kamer

TV-uitzending Zembla, d.d. 6 mei 2004

Documentatie:

- Organisatie BFT (als ZBO) web document www.bureauft.nl
- BFT Jaarverslag 2002 www.bureauft.nl
- Relevante wet- en regelgeving web document www.bureauft.nl
- Vademecum 2004 Regelgeving Notariaat, met o.a. Administratieverordening, Verordening IDS en Besluit Ondernemingsplan
- Advies Deloitte & Touche over inrichting BFT (13 september 1999)

- Beleidsnota BFT d.d. 9 november 2000
- Functiebeschrijving BFT-accountant
- Notitie Toezichtniveau's BFT voor notariaat d.d. 28-06-2002
- Handboek Beschrijving BFT betr. Notariaat (19-09-02)
- Jaarplan BFT 2003 (meerjarig perspectief) (22-11-2002)
- Jaarplan BFT 2004 (meerjarig perspectief) (17-12-03)
- Klachtregeling BFT 2002 (24-09-02)
- Formulierenet Vastlegging Onderzoeken Werkprogramma Periodiek Onderzoek Notaris privé (28-04-99)
- Formulierenet Vastlegging Onderzoeken Werkprogramma Periodiek Onderzoek Notaris kantoor (28-04-99)
- Bouwstenen voor Rapportage aan Notarissen (25-11-2003)
- Actueel onderzoeksdossier betreffende periodiek onderzoek bij een notaris.
- Nieuw Plan van Aanpak Toezicht MOT-WID (29 april 2003)
- Jaarverslagen 2002 en 2003 Kamer van Toezicht te Rotterdam
- Eindrapport Commissie Monitoring Notariaat, periode 1999-2003 (februari 2003)
- DWG-rapport "Verkenning van toezicht op vrije juridische beroepen" (aug 2003)
- Motie Heemskerk, 2^e Kamer 2003-2004, 29200 XIII nr. 5, 8 oktober 2003
- Plan van Aanpak implementatie toezicht (DAD/JVD, d.d. 28-11-2003)
- Documentatie NIVRA-dag (nov 2003) over relatie BFT – huisaccountant van de notaris
- Beleidsnotitie aan dg WRR "Procesijking Toezicht" (29 januari 2004)