

Vergaderjaar 2023–2024

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

W

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2024

Op 8 april jl. heb ik uw Kamer de vijfjaarlijkse zbo-evaluatie van het Bureau Financieel Toezicht (BFT) gestuurd¹. Daarin heb ik aangegeven uw Kamer voor juli 2024 een beleidsreactie te doen toekomen.

Het BFT is verantwoordelijk voor het toezicht op diverse vrije beroepsgroepen in Nederland, zoals belastingadviseurs- en consulenten. Daarnaast houdt het BFT integraal toezicht op de juridische beroepsgroepen het notariaat en de gerechtsdeurwaarders en is tevens belast met het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze wetgeving richt zich op een aantal beroepsgroepen als genoemd in artikel 1a van de Wwft. Daaronder vallen notarissen, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren. Als onafhankelijk toezichthouder, vervult het BFT daarmee een essentiële rol om de integriteit en kwaliteit van belangrijke beroepsgroepen in onze rechtstaat te waarborgen.

Het BFT valt onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo). In artikel 39, eerste lid, van deze wet is bepaald dat ik uw Kamer elke vijf jaar een verslag toestuur ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. Deze wettelijke evaluatie ziet op het functioneren van het BFT in de periode 2018–2022 en is uitgevoerd door KWINK groep. De conclusies en aanbevelingen zijn weergegeven in hoofdstuk 8 van het rapport.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van de evaluatie en ga ik in op de belangrijkste aanbevelingen. Naast enkele algemene conclusies en aanbevelingen, doen de onderzoekers meer specifieke aanbevelingen ten aanzien van de governance-benadering van toezicht, risicogericht en datagedreven werken, toezicht en handhaving, transparantie en professionaliteit, onafhankelijkheid en governance.

¹ Kamerstuk I, vergaderjaar 2023–2024, 25 268, nr. V

Conclusies en aanbevelingen

Doeltreffendheid en Doelmatigheid

De evaluatie toont aan dat het BFT significante vooruitgang heeft geboekt in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. De bevindingen geven aan dat het BFT een meer risicogerichte benadering heeft aangenomen, waarbij meer nadruk ligt op preventie en versterking van de samenwerking met andere organisaties. De onderzoekers menen dat deze strategische wijzigingen hebben geleid tot een verbeterde professionaliteit en transparantie van de organisatie.

De evaluatie onderstreept dat er geen indicaties zijn van ondoelmatige besteding van middelen. Dit suggereert dat het BFT effectief beheer voert over zijn financiële en menselijke resources, waardoor de organisatie met de beschikbare middelen maximale resultaten weet te behalen. Verder is gebleken dat de relatie tussen het BFT en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) gedurende de evaluatieperiode is verbeterd, wat heeft bijgedragen aan een effectiever toezicht vanuit het ministerie op het functioneren van het BFT en een sterker governance kader. Bovendien benadrukt het rapport dat het verhoogde lerend vermogen van het BFT, mede door de serieuze implementatie van aanbevelingen uit eerdere evaluaties, heeft geleid tot aanhoudende verbeteringen in werkwijzen en procedures. Het zelflerend vermogen van de organisatie is cruciaal voor de langetermijnprestaties van het BFT.

De onderzoekers doen meerdere aanbevelingen. Zo adviseren zij om binnen het BFT het datagedreven toezicht op de verschillende beroepsgroepen verder te ontwikkelen en de risicogestuurde aanpak van het BFT breder te implementeren, dus niet alleen gericht op de beroepsgroepen maar ook naar de markt en maatschappelijke context. Deze aanbevelingen zijn bedoeld om de doeltreffendheid van het BFT verder te verhogen door het inspelen op dynamische marktomstandigheden en maatschappelijke ontwikkelingen. Samengevat toont de evaluatie een positieve ontwikkeling van het BFT in de onderzochte periode, met een sterke nadruk op risicobeheersing, efficiëntieverbetering en effectief gebruik van middelen, wat de organisatie beter positioneert om zijn toezichtsdoelen te bereiken.

Algemeen

Sinds de vorige evaluatieperiode heeft het BFT volgens de onderzoekers aanzienlijke vorderingen gemaakt, met name in het professionaliseren van zijn operationele processen en het integreren van geavanceerde informatietechnologieën. Deze verbeteringen hebben bijgedragen aan een stevigere basis voor zowel intern beheer als extern toezicht. De evaluatie laat zien dat het BFT effectief heeft ingespeeld op aanbevelingen uit de vorige zbo-evaluatie. Dat resulteert in een verbeterde governance en toegenomen transparantie naar belanghebbenden, aldus de onderzoekers. Er is bijzondere aandacht besteed aan het versterken van de institutionele capaciteiten en het verhogen van de organisatorische efficiëntie, vooral via het verbeteren van data-analyse en risicobeoordelingstechnieken.

De onderzoekers adviseren het BFT om deze positieve ontwikkelingen voort te zetten en verder te intensiveren. Het BFT wordt aangeraden om de investeringen in technologische infrastructuur te blijven verhogen en de expertise op het gebied van datagedreven toezicht verder uit te bouwen. Daarnaast zouden verdere verbeteringen in risicogebaseerde benadering het BFT in staat stellen om zijn toezichthoudende taken nog effectiever uit te voeren. Dit zou niet alleen de operationele capaciteiten

van het BFT versterken, maar ook zijn vermogen om proactief in te spelen op veranderingen in het regelgevende landschap vergroten, wat uiteindelijk de integriteit en het vertrouwen in de financiële en juridische sectoren zou bevorderen.

Samen met het bestuur van het BFT onderschrijf ik de aanbeveling om een risicogestuurde en datagedreven benadering verder te integreren binnen het BFT. De aanbevelingen sluiten nauw aan bij de strategische koers die het BFT reeds heeft ingezet, waarbij de focus ligt op innovatieve en efficiënte toezichtmechanismen om fraude en mistanden preventief te signaleren en aan te pakken. Het verbeteren van de methoden en inzichten in de effecten van het toezicht dat door het BFT wordt uitgevoerd, is cruciaal voor het versterken van de operationele effectiviteit en het proactief reageren op ontwikkelingen binnen de sector. Samen met JenV zal het BFT stappen zetten om deze aanpak te implementeren, waarbij JenV de positie als kritische en goed onderbouwde sparring-partner tegenover het BFT wil versterken.

Governance-benadering van toezicht

De onderzoekers constateren dat het toezicht door het BFT deel uitmaakt van een complex reguleringsstelsel, waarbij de aanwezigheid van publiekrechtelijke beroepsorganisaties (PBO's) een uniek speelveld creëert vergeleken met andere toezichthouders. Het BFT past een governance-aanpak toe, die afhankelijk is van een goed gebruik van het krachtenveld en beschikbare informatie. Het BFT wordt aangeraden de governance-aanpak sterker te verankeren in de organisatiestrategie en te zorgen voor adequate controlemechanismen die de inherente kwetsbaarheden van deze aanpak adresseren. Ook wordt het BFT geadviseerd alert te blijven op de verschillen tussen PBO's en brancheorganisaties.

Ik waardeer de aanbeveling om de governance-aanpak binnen het BFT sterker te integreren in de strategische visie. Het BFT heeft reeds significante stappen gezet in deze richting en blijft zich inzetten voor voortdurende verbetering. Samen met betrokken organisaties werkt het BFT aan het verbeteren van de kwaliteit van de beroepsgroepen en geeft aan daarbij aandacht te zullen geven aan alternatieve toezichtsinterventies en verschillen tussen PBO's en brancheorganisaties.

Risicogericht en datagedreven

De onderzoekers hebben vastgesteld dat het BFT zijn risicogerichte toezicht heeft versterkt door onder andere de samenwerking met beroeps- en brancheorganisaties te versterken. Deze partijen voeren reguliere audits uit, waardoor het BFT zich kan concentreren op hoog-risico en signaalgedreven toezicht. Het BFT wordt door de onderzoekers nader geadviseerd de werkwijze uit te breiden naar markt- en maatschappelijke contexten en de risicosystematiek regelmatig te valideren. Ook wordt aangeraden dat het BFT de ontwikkeling van datagedreven toezicht verder bevordert, met realistische doelstellingen die passen bij de beschikbare middelen, en actief samenwerkt met andere toezichthouders.

De recente ontwikkelingen binnen het BFT zijn veelbelovend en wijzen op een proactieve aanpak in hun operaties. Het BFT heeft al aanzienlijke vooruitgang geboekt in het versterken van risicogericht en datagedreven toezicht, en blijft zich proactief inzetten om deze aanpak verder te verfijnen. Het versterken van deze benadering is een cruciaal aspect van het toezichtstelsel waar mijn ministerie verantwoordelijkheid voor draagt. Over eventuele uitdagingen in de implementatie van deze aanbeveling,

denk hierbij aan het vinden van oplossingen op het terrein van informatie-uitwisseling, zullen het BFT en mijn ministerie in gesprek blijven.

Toezicht en handhaving

Volgens de onderzoekers heeft het BFT de intensiteit van het toezicht verhoogd, met meer onderzoeken en toetsingen en een grotere focus op preventie. Deze verschuiving naar preventief toezicht wordt gezien als doeltreffend voor het verhogen van compliance en verbeteren van de efficiëntie van het toezicht. Het BFT wordt aanbevolen de kwaliteit van toezicht en handhaving te vergroten door de focus op gedrag en gedragsanalyse te intensiveren, effectmeting en evaluatie structureel te integreren en intern de omslag te maken naar sturing op kwaliteit en impact. Dit zou helpen om overtreders die hun zaken op papier goed op orde hebben maar afwijkend gedrag vertonen, beter te identificeren.

Het versterken van de toezicht- en handavingsaanpak binnen het BFT, zoals aanbevolen, zie ik als een positieve stap. Het nastreven van deze verbeterde aanpak ondersteunt het streven naar een effectiever toezicht, wat bijdraagt aan het algehele vertrouwen in de regulering door het BFT. Het BFT onderkent het belang van deze aanpak in het uitoefenen van zijn maatschappelijke taak. De strategie van het BFT rust op drie ambities, zijnde het sturen op duurzame impact om langetermijnresultaten te bereiken, bestrijden van ondermijning en inspelen op technologische ontwikkelingen. Maatwerk is hierbij essentieel, zowel bij preventieve interventies als repressieve maatregelen. De komende periode blijft mijn ministerie graag met het BFT in gesprek over de wijze waarop het BFT deze aanbeveling opvolgt.

Transparantie en professionaliteit

De onderzoekers merken op dat het BFT transparanter is geworden over zijn toezichtkeuzes – en afwegingen en actiever inlichtingen verstrekt en publiceert, vooral over onderzoeksthema's en specifieke onderzoeken. Daarnaast heeft het BFT stappen gezet in de professionalisering, vooral op het gebied van informatieverwerking en -technologie (IV/IT), hoewel er nog steeds ruimte is voor verdere ontwikkeling. Het BFT wordt aangeraden om continu te werken aan de verdere professionalisering van de organisatie, met name door het aantrekken en ontwikkelen van benodigde kennis en vaardigheden. Ook moet het BFT de samenwerking met andere toezichthouders blijven zoeken om deze doelen te bereiken en het lerend vermogen te versterken.

Het is bemoedigend dat het BFT transparanter en professioneler is geworden. Deze ontwikkelingen binnen het BFT zijn een goede stap voorwaarts in het versterken van hun organisatie en het bevorderen van vertrouwen in hun toezichtsactiviteiten. De verbeteringen op het gebied van informatieverstrekking en publicatie laten zien dat het BFT actief werkt aan een cultuur van openheid en verantwoording, wat essentieel is voor effectief toezicht en publieke vertrouwen.

Onafhankelijkheid en governance

Ten aanzien van de onafhankelijkheid van het BFT bevestigen de onderzoekers dat het BFT ook als toezichthouder onafhankelijk opereert van de ministeries en de gereguleerde sectoren. Ondanks dat het BFT geheel onder de Kaderwet zbo's valt, zijn er geen uitzonderingen gemaakt die de onafhankelijkheid van het BFT verder versterken, zoals wel het geval is bij sommige andere toezichthouders. De beheersrelatie tussen het BFT en het ministerie is goed, maar biedt ruimte voor verdieping naar een

meer strategische en op feiten gebaseerde samenwerking. Dit is vooral relevant gezien de complexe reguleringsbehoeften en de rol van het Ministerie van Financiën als mede-opdrachtgever en financier van specifieke toezichtstaken, namelijk de Wwft. Het wordt aanbevolen dat het BFT samen met de Ministeries van Justitie en Veiligheid en Financiën een relatiestatuuut ontwikkelt dat de relaties formaliseert. Dit statuut zou duidelijk de rollen en verantwoordelijkheden moeten definiëren, en vaste afspraken moeten bevatten over periodieke overleggen en de invulling van de Planning & Control-cyclus, allemaal binnen de kaders van de Kaderwet zbo's en het JenV-sturingsmodel.

Ten aanzien van de governance van het BFT constateren de onderzoekers dat er een spanningsveld bestaat in de huidige inrichting van het bestuursmodel van het BFT. In de praktijk ligt de dagelijkse besluitvorming bij de directie van het BFT en stuurt het bestuur slechts op hoofdlijnen de organisatie aan en ziet daar op toe. De onderzoekers stellen voor om dit model tegen het licht te houden. De juridische structuur en de verdeling van verantwoordelijkheden moeten volgens de onderzoekers mogelijk worden herijkt om aan te sluiten bij de verwachte groei in taken en omvang van het BFT. Verschillende modellen, zoals een raad van bestuur of een directeur-bestuurder structuur, kunnen worden overwogen om de bestuurlijke verantwoordelijkheid en effectiviteit te verbeteren. Deze stappen kunnen essentieel zijn voor het versterken van de structurele en operationele onafhankelijkheid van het BFT, waardoor het beter in staat zal zijn om zijn regulerende functies effectief en zonder externe beïnvloeding uit te voeren, aldus het rapport.

Ten aanzien van het verder verduidelijken van de rollen van de verschillende ministeries, ben ik het samen met het BFT eens dat een relatie-statuuut nodig is. Dit sluit aan bij de bredere doelstelling van het BFT om in overleg met de Ministeries van JenV en Financiën, zover dit het beleids-terrein van het Ministerie van Financiën raakt, de governance-structuur van de organisatie te herzien en te versterken, wat bijdraagt aan een meer toekomstbestendige organisatie. Het is zowel het BFT als mijn ministerie ook duidelijk dat gekeken moet worden naar mogelijkheden om de bestuursvorm van het BFT formeel en organisatorisch toekomstbestendig te maken, ondanks dat dit tot nu toe niet tot significante problemen heeft geleid. Of dit via een aparte instellingswet voor het BFT moet worden opgelost – zoals de onderzoekers aanbevelen – zal mijn ministerie samen met het BFT nader onderzoeken.

Tot slot

Het BFT speelt een fundamentele rol in de toegang tot en het behoud van de rechtsstaat door het nauwgezet uitvoeren van zijn toezichtstaken. Het recente onderzoek toont aan dat het BFT zijn verantwoordelijkheden effectief en naar tevredenheid vervult. Daar ben ik de onderzoekers, maar vooral de directie en medewerkers van het BFT, zeer erkentelijk voor. Desalniettemin, is er – zoals ook uit het rapport blijkt, altijd ruimte voor verbetering. Het rapport van KWINK Groep biedt dan ook waardevolle aanbevelingen die grotendeels door het BFT zullen worden geïntegreerd in de aanhoudende verbeteringen van de toezichtpraktijken. Over enkele aanbevelingen, zoals hierboven reeds gemeld, zal nader overleg tussen het BFT en mijn ministerie nodig zijn, waarbij de inzet is om de toezichtswerkzaamheden van het BFT te optimaliseren en de cruciale rol van het BFT in het handhaven van integriteit en kwaliteit binnen de financiële en juridische sectoren verder te willen versterken.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind