

Vergaderjaar 2010–2011

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 47

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2011

In vervolg op de brief van 16 september 2009¹ van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie, waarbij de resultaten van twee evaluatieonderzoeken zijn aangeboden, en de brief van 5 maart 2010 van de toenmalige Minister van Justitie inzake het toezicht op de juridische beroepsgroepen,² ontvangt u hierbij de beleidsreactie op beide genoemde evaluatieonderzoeken. Het betreft het evaluatieonderzoek van het Bureau Financieel Toezicht, verder aangeduid als BFT, en het evaluatieonderzoek van de tuchtrechtelijke handhaving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) en haar voorlopers. Vanwege de inhoudelijke samenloop van beide evaluaties met de taken van het BFT zullen beide onderzoeken in onderlinge samenhang in deze brief worden behandeld.

1. De evaluatie van het Bureau Financieel toezicht (BFT)

Op 4 maart 2008 is door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie een commissie ingesteld onder leiding van prof. dr. J.G. Kuijl RA, hoogleraar bedrijfseconomie aan de Universiteit Leiden. De commissie had als taakopdracht om:

- de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het BFT te beoordelen;
- te adviseren over de wijze waarop het BFT het meest efficiënt en effectief geïmplementeerd kan worden, mede in het licht van de taakstelling die voortvloeit uit het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV;
- 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;
- te adviseren hoe de effectiviteit van het instrumentarium van het BFT vergroot kan worden.

¹ Kamerstukken II 2009–2010, 29 911, nr. 33.

² Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 VI, nr. 87.

De commissie heeft in augustus 2009 haar werkzaamheden afgerond en daartoe een evaluatierapport uitgebracht. In het rapport komt de commissie tot een aantal bevindingen en doet zij aanbevelingen die het functioneren van het BFT kunnen optimaliseren. Ik onderschrijf de bevindingen en aanbevelingen van de evaluatiecommissie op hoofdlijnen. In de volgende paragrafen zal eerst nader worden ingegaan op een aantal algemene opmerkingen van de evaluatiecommissie, daarna zal per aanbeveling een beleidsreactie worden gegeven (zie bijlage).

2. De bevindingen van de evaluatiecommissie

De commissie spreekt haar waardering uit voor het werk dat door het BFT wordt verricht, maar stelt tevens vast het BFT niet optimaal functioneert. De commissie ziet hiervoor verschillende oorzaken. Deels zijn de oorzaken voor het niet optimaal functioneren gelegen in de wijze waarop het BFT zijn werkzaamheden verricht, deels wijt de commissie het niet optimaal functioneren van het BFT aan gebrekkige regelgeving ten aanzien van de bevoegdheden van het BFT, alsmede aan de constellatie waarin het BFT zijn werkzaamheden moet verrichten.

De conclusies van de commissie zijn aanleiding om de wetgeving waarin de bevoegdheden en positie van het BFT worden geregeld kritisch te beschouwen. Voor een groot deel wordt in noodzakelijke verbeteringen in de regelgeving al voorzien met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het notarisambt naar aanleiding van de evaluatie van die wet¹, waarin de taken en bevoegdheden van het BFT aanzienlijk zijn uitgebreid (hierna aan te duiden als wetsvoorstel 32 250)² Dit wetsvoorstel is op 1 februari jl. met algemene stemmen aangenomen door uw Kamer, en thans in de Eerste Kamer ahangig. De commissie doet een aantal andere concrete aanbevelingen waarop hieronder nader wordt ingegaan.

Naast verbeteringen van het wettelijke kader, acht de commissie ook een andere werkwijze van het BFT wenselijk. De commissie doet daartoe een aantal aanbevelingen, die moeten leiden tot een grotere dynamiek in de toezichtstrategie van het BFT en pleit voor het doorontwikkelen van een risicogerichte benadering van het toezicht. Deze aanbevelingen van de commissie worden onderschreven. Met het oog op de beperkte middelen en menskracht die beschikbaar zijn, is efficiënt en effectief toezicht door het BFT alleen mogelijk op basis van een goed risicomanagement. Ten aanzien van het financiële toezicht dat door het BFT wordt uitgevoerd stelt de commissie het belang vast van een goede informatiepositie voor het BFT, dit met het oog op een zo nauwkeurig mogelijke risico-analyse die de basis vormt voor de te verrichten toezichtwerkzaamheden.

3. De organisatie en bestuursmodel van het BFT

De commissie heeft in het kader van haar opdracht verschillende mogelijkheden gezien voor de organisatorische vormgeving van het BFT. Daarbij is de commissie tot het oordeel gekomen dat er voldoende argumenten zijn om het BFT als zelfstandige toezichtorganisatie te handhaven. Dat oordeel van de commissie en de door de commissie naar voren gebrachte argumenten³ in haar rapport worden door mij onderschreven. Ten aanzien van het bestuursmodel merkt de commissie op dat zij van oordeel is dat het BFT zo spoedig mogelijk onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet) moet worden gebracht. De commissie beveelt aan dat de dagelijkse leiding wordt geconcentreerd bij het bestuur met (daarbij) een raad van toezicht. Voorts beveelt de commissie aan dat de minister in uitzonderlijke gevallen een aanwijzing moet kunnen geven aan het BFT. Het door de commissie geschetste bestuursmodel wordt door mij ten dele onderschreven.

¹ Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het notarisambt naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet en wijziging van de Wet op het centraal testamentenregister en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Kamerstukken 32 250).

² Kamerstukken II 2009–2010, 32 250, nrs 1–4.

³ Zie bladzijden 9, 39, 40 en 41 van het rapport van de Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht, Toezicht en Inzicht, augustus 2009.

In wetsvoorstel 32 250 is reeds voorzien in de toepasselijkheid van de Kaderwet op het BFT. Voorts bestaat het bestuursmodel voor het BFT dat mij voor ogen staat uit een college van ten hoogste twee of drie personen, waarvan de voorzitter is belast met de dagelijkse leiding. Naast het college wordt een raad van advies benoemd die een adviserende rol vervult voor het college. In deze raad kunnen personen worden benoemd die kennis en ervaring bezitten die van belang zijn voor de taken van het BFT. Qua deskundigheden kan worden gedacht aan kennis vanuit het notariaat of gerechtsdeurwaarderij, accountancy, bestuurskunde, toezichtexpertise, wetenschappelijke juridische of economische deskundigheid. Bij deze keuze heeft een afweging plaatsgevonden tussen een efficiënte bestuursvorm en de mogelijkheden voor voldoende continuïteit, deskundigheid en mogelijkheden voor reflectie. Bij de keuze voor het bestuursmodel speelt tevens een rol dat ik vanuit de algemene verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voor het functioneren van het BFT en gezien de bescheiden organisatorische omvang van het BFT de voorkeur geef aan rechtstreeks toezicht op het bestuur van het BFT, in plaats van een model met intern bestuurlijk toezicht door een raad van toezicht. Ik zie ten aanzien van de invoeringstermijn van een nieuwe bestuursstructuur wel het belang dat het huidige bestuur van het BFT reeds is aangevangen met het voorbereiden en leiding geven aan de herinrichting van de organisatie van het BFT met het oog op haar nieuwe taken. Daarbij is het wenselijk dat het bestuur deze voorbereidingen kan voltooien. Om die reden zal de wijziging van de bestuursstructuur van het BFT niet eerder feitelijk zijn beslag krijgen dan nadat de herinrichting van het BFT is afgerond.

Een ministeriële aanwijzingsbevoegdheid jegens het BFT voor uitzonderlijke situaties, naast de bevoegdheid tot het vernietigen van een besluit op grond van artikel 22 van de Kaderwet en de taakverwaarlozingsregeling op grond van het huidige artikel 110, elfde lid, van de Wna en in de toekomst op grond van 23 van de Kaderwet, acht ik niet noodzakelijk. Door middel van periodiek bestuurlijk overleg met het bestuur van het BFT alsmede door betrokkenheid van Veiligheid en Justitie bij de planning en control in het kader van de financiering van het BFT en de toekomstige bevoegdheid om op grond van artikel 21 van de Kaderwet beleidsregels vast te stellen, zijn er voldoende mogelijkheden voor sturing van het toezicht op hoofdlijnen. Een verdergaande vorm van interventie door middel van een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister of Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie jegens het BFT in individuele gevallen is derhalve niet wenselijk of noodzakelijk.

4. Samenwerking en informatie-uitwisseling

Door de commissie wordt gewezen op het belang van een goede samenwerking door het BFT met andere toezichthouders, de belastingdienst en de beroepsorganisaties. Deze samenwerking is vooral belangrijk ten aanzien van de informatiepositie van alle betrokkenen. De commissie beveelt aan dat de Minister van Veiligheid en Justitie het initiatief neemt voor het organiseren van een strategisch overleg met alle betrokken ketenpartners. Ik acht een goede samenwerking tussen de verschillende toezichthouders en de beroepsorganisaties van groot belang voor een effectief toezicht. Ik onderschrijf dan ook de aanbeveling van de commissie en zal in overleg met het BFT bezien op welke wijze de samenwerking tussen de betrokken ketenpartners en het BFT kan worden bevorderd. Als tweede middel voor het bevorderen van de samenwerking noemt de commissie het sluiten van samenwerkingsconvenanten tussen de verschillende ketenpartners en het BFT. Gezien het belang dat wordt gehecht aan een goede samenwerking door zowel ketenpartners als andere toezichthouders onderschrijf ik de aanbeveling van de commissie

en zal het de totstandkoming van samenwerkingsconvenanten zoveel mogelijk bevorderen. Daartoe zijn reeds de eerste stappen gezet in de vorm van periodieke overleggen tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie, de KNB, de KBvG en het BFT.

5. Geheimhoudingsplicht versus toezicht

Bij het houden van toezicht op bepaalde juridische beroepen doet zich een complicatie voor ten aanzien van de geheimhoudingsplicht. Het beroep van notaris is aan te merken als vertrouwensberoep. Dat betekent dat de cliënten er vanuit mogen gaan dat hetgeen zij bespreken met een notaris vertrouwelijk zal worden behandeld. Dat uitgangspunt is ook door de wetgever onderkend in de vorm van een wettelijke geheimhoudingsplicht en het daarmee verband houdende verschoningsrecht voor notarissen¹. Juist bij het houden van toezicht op de beroepsmatige gedragingen vormt de geheimhoudingsplicht een belemmering voor het kunnen beoordelen van gedragingen van notarissen. De commissie merkt hierover op dat, om inzicht te krijgen in de beroepsmatige praktijk en daarover een oordeel te kunnen vormen, een doorbreking van de geheimhoudingsplicht door het BFT noodzakelijk is. Dat uitgangspunt wordt door mij onderschreven, waarbij de doorbreking van de geheimhoudingsplicht ten behoeve van de toezichthouder in het wijzigingswetsvoorstel voor de Wet op het notarisambt is opgenomen.

Ten aanzien van het Wwft-toezicht is eenzelfde door de professionele geheimhoudingsplicht veroorzaakte belemmering gebleken bij de uitoefening van de wettelijke toezichtsbevoegdheden van het BFT. Ten aanzien van het notariaat wordt deze belemmering weggenomen in het eerder genoemde wijzigingswetsvoorstel van de Wet op het notarisambt.

Ten aanzien van de wettelijke geheimhoudingsplicht en het bijbehorende verschoningsrecht geldt dat deze noodzakelijk zijn voor het kunnen verrichten van de kerntaken van de notaris. Datzelfde geldt voor de beroepsuitoefening door advocaten. Het past ook bij het vertrouwenskarakter van deze beroepen, waarbij de cliënt in vertrouwelijkheid aan zijn juridisch adviseur informatie moet kunnen verstrekken ten behoeve van een goede dienstverlening en de onbelemmerde toegang tot die vormen van juridische bijstand. Voor zover de commissie aanbevelingen heeft gedaan ten aanzien van de geheimhoudingsplicht van advocaten in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) zal ik een en ander betrekken bij de uitwerking van het nieuwe toezichtmodel voor de advocatuur, waarover ik uw Kamer bij brief van 7 februari jl. heb geïnformeerd².

6. Het Wwft-toezicht door het BFT

Ten aanzien van het Wwft-toezicht (Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme) doet de commissie een belangrijke constatering. De commissie is van oordeel dat het huidige aantal beroepsbeoefenaren dat onder toezicht staat van het BFT te omvangrijk is, in relatie tot de beschikbare capaciteit. De commissie stelt dat hierdoor de schijn van toezicht wordt gewekt, terwijl feitelijk het toezicht op de naleving van de Wwft onvoldoende mogelijk is. De commissie beveelt aan dat het BFT zich met betrekking tot het Wwft-toezicht concentreert op de juridische beroepen en de accountants met een wettelijk geregeld tuchtrecht. Hoewel de aanbeveling van de commissie wordt onderschreven en concentratie van de toezichtwerkzaamheden van het BFT gewenst wordt geacht (ook met het oog op de taakuitbreiding van het BFT in het wetsvoorstel wijziging van de Wet op het notarisambt), plaatst dat de Ministeries van Veiligheid en Justitie en van Financiën direct voor de vraag welke andere instantie de Wwft-toezichtwerkzaamheden op de

¹ Bijvoorbeeld: artikel 22 van de Wet op het notarisambt, artikel 218 Wetboek van Strafvordering voor de advocaat, artikel 53a Algemene wet rijksbelastingen en artikel 63 Invorderingswet 1990.

² Kamerstukken II 2010–2011, 32 500 VI, nr. 81.

overige beroepen (zijnde belastingadviseurs, administratiekantoren, rechtskundig adviseurs en accountants) van het BFT kan overnemen. Voor de belastingsadviseurs, de administratiekantoren, rechtskundig adviseurs en gemengde kantoren zal ik in overleg met de Minister van Financiën zoeken naar een zo efficiënt en effectief mogelijke vorm van toezicht op de naleving van de Wwft. Ten aanzien van het toezicht van het BFT op de naleving van de Wwft door de accountants benadruk ik de effectiviteit van de huidige samenwerking tussen het NIVRA en de NOvAA met het BFT. Zoals ik in de bovengenoemde brief van 7 februari jl. al heb aangegeven, zal het toezicht op advocaten, inclusief het Wwft-toezicht, niet worden belegd bij een externe toezichthouder, maar bij een onafhankelijk orgaan binnen de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). Het voorgaande geldt voor wat betreft het Wwft-toezicht ook voor belastingadviseurs die tevens advocaat zijn.

7. Bestuursrechtelijke handhaving Wwft

Een onderwerp dat nauw samenhangt met het toezicht op de naleving van de Wwft is de wijze van handhaven. Waar toezicht wordt uitgeoefend is soms handhaving noodzakelijk. Thans vindt de handhaving van de normen uit de Wwft voor de beroepsbeoefenaren zoals notarissen plaats via de tuchtrechter. In gevallen waarin door het BFT overtreding van de Wwft wordt geconstateerd, kan een klacht bij de tuchtrechter worden ingediend. De commissie adviseert de tuchtrechtelijke handhaving voort te zetten. Zowel de handhavingspraktijk van de afgelopen jaren als het rapport inzake de evaluatie van de tuchtrechtelijke handhaving van de Wwft¹ hebben mij aanleiding gegeven tot het heroverwegen van het tuchtrecht als handhavinginstrument voor de naleving van de Wwft. Ik ben daarbij tot het oordeel gekomen dat effectievere handhaving van de Wwft mogelijk is door tevens bestuursrechtelijke handhaving mogelijk te maken, waarbij de toezichthouder derhalve kan kiezen voor oplegging van een bestuurlijke geldboete, en, indien nodig, de inzet van een last onder dwangsom. Ik acht zulks vooral in het belang voor de situatie waarin een notaris ten onrechte geen melding heeft gedaan in het kader van de Wwft, door middel van een bestuursrechtelijke sanctie kan worden aangespoord zulks alsnog te doen. Een sanctionering in de vorm van een berisping of waarschuwing door de tuchtrechter is in dergelijke gevallen minder effectief, omdat het belang van de naleving van de Wwft er vooral in gelegen is dat de melding tot stand komt. Tuchtrechtelijke handhaving dient echter wel mogelijk te blijven, met name voor die gevallen waarin de oplegging van specifiek tuchtrechtelijke sancties zoals schorsing of ontzetting uit ambt zijn aangewezen. In het geval van de advocatuur acht ik optreden door de toezichthouder langs tuchtrechtelijke weg en door bestuursrechtelijke handhaving van de Wwft eveneens de meest aangewezen weg.

8. Het instrumentarium van het BFT

De commissie heeft het bestaande toezichtsinstrumentarium van het BFT beoordeeld. De commissie heeft daarbij de uitbreiding van het toezichtsinstrumentarium op grond van het wijzigingswetsvoorstel van de Wna onderschreven. Voorts beveelt de commissie aan tot het scheppen van een wettelijke spoedvoorziening, die het mogelijk maakt dat het BFT, de beroepsorganisaties KBvG en KNB via de voorzitter van het betreffende tuchtcollege direct maatregelen kan treffen. In beginsel onderschrijf ik de aanbeveling van de commissie, maar wijs op de thans reeds bestaande mogelijkheid voor de tuchtrechter om spoedheidshalve maatregelen op te leggen. Er is daarmee een toereikend instrumentarium voorhanden voor spoedeisende situaties waarbij een beroepsbeoefenaar op zeer korte termijn geschorst kan worden. Voor zover het toezicht door het BFT

¹ «Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers», Eindrapport van 4 juni 2009, uitgevoerd door METRO, Maastricht, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum Ministerie van Justitie.

betrekking heeft op de integriteit van notarissen krijgt het BFT in wetsvoorstel 32 250 een zelfstandige bevoegdheid tot het inzien van dossiers met het oog op het kunnen beoordelen van de beroepsmatige gedragingen van de notaris. Op deze wijze is tevens een scheiding aangebracht tussen de toezichthoudende en tuchtrechtelijke taken en daarbij behorende bevoegdheden. Ten aanzien van de gerechtsdeurwaarders ben ik voornemens, in aanvulling op het bestaande financiële toezicht, een wettelijke regeling te maken inzake het toezicht op de integriteit. Hiervoor zal het toezicht op de beroepsuitoefening in het notariaat zoals opgenomen in wetsvoorstel 32 250, als voorbeeld worden genomen.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

Implementatie-overzicht van de aanbevelingen*Aanbeveling 1.*

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

Deze aanbeveling wordt onderschreven. In het wetsvoorstel 32 250 waarin de Wet op het notarisambt wordt gewijzigd blijft een grondslag voor een zelfstandige toezichtorganisatie bestaan.

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.

Deze aanbeveling wordt niet onderschreven.

De nadere uitwerking van het toezicht op de advocatuur zal bij de wijziging van de Advocatenwet aan de orde komen. Over het nieuwe toezichtmodel voor de advocatuur is de Tweede Kamer al afzonderlijk geïnformeerd bij brief van 7 februari jl. Daarbij is het uitgangspunt dat het toezicht zal worden belegd bij een onafhankelijk orgaan binnen de NOvA, met inbegrip van de naleving van de Wwft door advocaten.

Aanbeveling 3.

De commissie adviseert het eerstelijns toezicht 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.

Zie de reactie op aanbeveling 2.

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.

In de memorie van toelichting op wetsvoorstel 32 250 wordt toegelicht op welke wijze het BFT en de KNB ieder zelfstandige inzagebevoegdheid hebben in cliëntdossiers. Omdat het uitgangspunt is dat de geheimhoudingsplicht van de notaris in stand blijft, zijn in de wet een aantal uitzonderingen opgenomen waarin de geheimhoudingsplicht moet wijken voor specifieke doeleinden als intercollegiale kwaliteitstoetsing, toezicht of onderzoek in het kader van tuchtrecht. Uitwisseling van gegevens is daarbij mogelijk binnen de grenzen van de doeleinden van deze uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht van de notaris, daarbuiten geldt een afgeleide geheimhoudingsverplichting waaraan een verschoningsrecht is verbonden. Het BFT kan bij het constateren van strafbare feiten gepleegd door een notaris daarvan aangifte doen bij het OM, echter zonder overlegging van onder de geheimhoudingsplicht vallende cliëntgegevens¹.

Aanbeveling 5.

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

Deze aanbeveling wordt onderschreven. Zoals uit de brief waartoe deze bijlage behoort blijkt, wordt als beginsel gehanteerd dat het toezicht zoveel mogelijk in overeenstemming wordt gebracht met de specifieke

¹ Zie verder Kamerstukken II 2009–2010, 32 250, nr. 3, blz 8 en 9.

kenmerken van het desbetreffende beroep. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het toezicht op ambtelijke beroepen die door de Kroon worden benoemd enerzijds zoals gerechtsdeurwaarders en notarissen en anderzijds het toezicht op advocaten.

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.

Deze aanbeveling wordt onderschreven. In overleg met het BFT en de kamers van toezicht zal worden bezien op welke wijze de voortgangsrapportage kan worden geoptimaliseerd.

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.

Deze aanbeveling wordt onderschreven. In overleg met het BFT zal worden bezien op welke wijze de samenwerking tussen andere toezicht-houders kan bijdragen aan het wederzijds functioneren.

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.

In wetsvoorstel 32 250 is een nieuwe regeling c.q. uitbreiding opgenomen van de taken van het BFT alsmede de bevoegdheden van de KNB ten aanzien van de kwaliteitsonderzoeken. Tevens bevat het voorstel een scheiding van de toezichttaken en de tuchtrechtspraak.

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.

Samenwerking tussen toezichthouder en beroepsorganisaties is van groot belang voor een effectief toezicht. Het maken van werkafspraken tussen de beroepsorganisaties en het BFT zal dan ook zoveel als mogelijk worden bevorderd.

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.

In wetsvoorstel 32 250 wordt op verschillende wijzen de informatie die het BFT nodig heeft voor zijn taak geregeld. Ten eerste door een zelfstandige inzagebevoegdheid in cliëntdossiers in het kader van het integriteitstoezicht, in de tweede plaats door de invoering van een landelijk register voor het notariaat die door het BFT kan worden geraadpleegd en op de derde plaats door de invoering van een wettelijke plicht voor notarissen om

bijzondere omstandigheden met financiële gevolgen voor hun praktijk te melden aan het BFT.

Aanbeveling 11.

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

Dit uitgangspunt van de commissie wordt onderschreven, met dien verstande dat de concentratie tevens het algemeen toezicht op de gehele beroepsuitoefening omvat.

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.

In overleg met het BFT en de beroepsorganisaties zal worden bezien op welke wijze zij kunnen worden betrokken bij het ontwikkelen van het 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.

Deze aanbeveling wordt onderschreven. Het belang van een efficiënte en doelmatige werkwijze is gezien de beperkte omvang van het BFT en de beperkt beschikbare financiële middelen noodzakelijk. Het BFT zal worden gevraagd om hieraan concreet gestalte te geven en over de voortgang te rapporteren.

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.

Deze aanbeveling heeft reeds concreet gestalte gekregen in artikel 25a Wna zoals dat is voorzien in het eerder genoemde wetsvoorstel 32 250.

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.

Met het oog op een efficiënte taakvervulling door het BFT wordt deze aanbeveling onderschreven. In het bijzonder wordt gewezen op artikel 24, vierde lid en vijfde lid, Wna, zoals voorzien in het wetsvoorstel 32 250, waarin een verklaring of een mededeling van een accountant wordt voorgeschreven bij de verlies en winstrekening, de balans en toelichting daarbij.

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.

Met wetsvoorstel 32 250 wordt in artikel 24, vijfde lid, Wna de mogelijkheid gecreëerd om bij verordening regels te stellen betreffende de inhoud van het verslag en de verklaring van de accountant bij de financiële administratie van de notaris. Hiermee wordt het mogelijk om een standaardisering voor te schrijven van de financiële bescheiden van de notaris die bijdraagt aan de efficiency van het toezicht. Daarbij ligt het in de rede dat de reeds bestaande praktijk van digitale aanlevering van gegevens zoveel mogelijk zal worden geoptimaliseerd.

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.

In het kader van effectiviteit en doelmatigheid van het BFT is het van belang dat het BFT die informatie krijgt die noodzakelijk is voor goed toezicht. In dat kader moet artikel 111b, tweede lid, Wna, zoals voorzien in wetsvoorstel 32 250 worden beschouwd, waarin het BFT de bevoegdheid krijgt om geldboeten en /of dwangsommen op te leggen voor de niet naleving van de bepalingen inzake de aanlevering van informatie die van belang is voor de uitoefening van toezicht (artikelen 24 en 25a). Op deze wijze kan het BFT feitelijk afdwingen dat, indien zij daartoe redenen aanwezig acht, een notaris de informatie levert die nodig is voor het toezicht. Voorts geeft ook de Algemene wet bestuursrecht aanvullende bevoegdheden aan het BFT als toezichthouder voor het verkregen aan inlichtingen en inzage in zakelijke gegevens en bescheiden¹.

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 Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zal in overleg met de Minister Financiën bezien op welke wijze zo effectief en efficiënt mogelijk het Wwft-toezicht op de genoemde beroepsgroepen kan worden vormgegeven. Over de uiteindelijke keuzen zal de Tweede Kamer nader schriftelijk worden geïnformeerd. Het toezicht op de advocatuur, inclusief het Wwft-toezicht, zal worden belegd bij een onafhankelijk orgaan binnen de NOvA.

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.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen, zie hierover de algemene uitgangspunten inzake het Wwft-toezicht in de brief. Wel zal worden bezien op welke wijze de samenwerking tussen het BFT en de KNB gestalte kan krijgen in het kader van de raakvlakken die er zijn tussen de kwaliteitsonderzoeken en het wettelijk toezicht.

¹ Zie de artikelen 5:16, 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.

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.

Tussen de werkzaamheden die op dit moment worden uitgevoerd door de Commissies van deskundigen (voor zowel het notariaat als de gerechtsdeurwaarders) en de kennis en informatie die het BFT heeft omtrent de uitvoeringspraktijk van het notariaat is sprake van een samenhang.

Na de inwerkingtreding van de wijzigingen van de Wet op het notarisambt zullen de werkzaamheden van de huidige Commissie van deskundigen voor het notariaat, die de ondernemingsplannen beoordeelt met het oog op de benoeming, kunnen worden gecombineerd met de werkzaamheden van de nieuwe commissie die wordt belast met de persoonstoets. Het is naar mijn oordeel zinvol om na te gaan in hoeverre, mede in het kader van een doelmatige allocatie van mensen en middelen, die werkzaamheden kunnen worden geoptimaliseerd.

Een zelfde geldt eveneens voor de herziening van de gerechtsdeurwaarderswet die eveneens een commissie van deskundigen kent die ondernemingsplannen toetst. Een wettelijke informatieplicht levert naar mijn oordeel geen bijzondere meerwaarde op.

Aanbeveling 21.

De commissie adviseert de minister 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.

In wetsvoorstel 32 250 is voorzien in de toepasselijkheid van de Kaderwet op het BFT.

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).

Wanneer het BFT onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is gebracht, zal tevens het bestuursmodel conform de Kaderwet worden ingericht.

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 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.*

Ik acht, zoals de commissie, een wijziging van de bestuursstructuur van het BFT op termijn wenselijk. Daarbij gaan de gedachten uit naar een bestuursmodel dat bestaat uit een college van ten hoogste drie personen, waarvan de voorzitter is belast met de dagelijkse leiding. Naast het college wordt een raad van advies benoemd die een adviserende rol

vervult voor het college. In deze raad kunnen personen worden benoemd die kennis en ervaring bezitten die van belang is voor de taken van het BFT. Qua deskundigheden kan worden gedacht aan notariële kennis of kennis van de gerechtsdeurwaarderpraktijk, accountancy, bestuurskunde, toezichtexpertise, wetenschappelijke juridische of economische deskundigheid. Bij deze keuze heeft een afweging plaatsgevonden tussen een efficiënte bestuursvorm en de mogelijkheden voor voldoende continuïteit, deskundigheid en mogelijkheden voor reflectie. Bij de keuze voor het bestuursmodel speelt tevens een rol dat vanuit de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie voor het functioneren van het BFT de voorkeur is gegeven aan de mogelijkheid om de bestuurders direct verantwoording te laten afleggen aan de minister in plaats van een raad van toezicht.

Aanbeveling 24.

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

Zoals reeds uiteengezet in de brief, wordt deze aanbeveling niet overgenomen. Een aanwijzingsbevoegdheid jegens het BFT voor uitzonderlijke situaties acht ik niet noodzakelijk. Door middel van periodiek bestuurlijk overleg met het bestuur van het BFT alsmede door betrokkenheid van Veiligheid en Justitie bij de planning en control in het kader van de financiering en verantwoording, zijn er voldoende mogelijkheden voor sturing van het toezicht op hoofdlijnen. Daarbij moet worden bedacht dat de keuze om het BFT als zelfstandig bestuursorgaan voort te zetten ook meebrengt dat zij in zelfstandigheid de toezichttaken verricht. Een ingrijpen door de Minister van Veiligheid en Justitie op individueel niveau doorkruist daarbij de gewenste zelfstandige positie en professioneel oordeel van de toezichthouder en de onafhankelijke tuchtrechter.

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.

In het regeerakkoord is opgenomen dat de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak zullen worden doorberekend. De nadere uitwerking van de doorberekening van de genoemde kosten is nog niet afgerond.

Aanbeveling 26.

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

De economische situatie in Nederland en daarmee de financiële positie van het Rijk maken dat de beschikbare middelen schaars zijn. Dat dwingt dan ook tot het maken van keuzen. Omdat de effectiviteit van het BFT voorop staat is het uitgangspunt dat de beschikbare middelen op een doelmatiger manier worden ingezet. Daarbij is de keuze gemaakt om het takenpakket van het BFT te concentreren op gerechtsdeurwaarders en notarissen, maar wel met een intensivering als het gaat om de integriteit van deze beroepsbeoefenaren. Ten behoeve van deze intensivering met betrekking tot het notariaat wordt de formatie van het BFT met 8 formatieplaatsen uitgebreid.

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 standpunt van de commissie dat het tuchtrecht naar zijn aard niet geschikt is voor het sanctioneren van rechtspersonen wordt onderschreven. Een en ander is ook in overeenstemming met (het kabinetsstandpunt bij) het rapport van de Werkgroep wettelijk geregeld tuchtrecht (de Werkgroep Huls)¹. Het tuchtrecht als zodanig richt zich tot de individuele beroepsbeoefenaar. Voor het sanctioneren van rechtspersonen zijn bestuursrechtelijke sancties als geldboeten en dwangsommen meer voor de hand liggende handhavingsinstrumenten.

Aanbeveling 28.

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

In overleg met de Minister van Financiën zal nader de noodzaak worden bezien van bestuursrechtelijk sanctioneren op multidisciplinaire samenwerkingsverbanden. Daarbij wordt opgemerkt dat het voornemen bestaat om de Wwft-handhavingsmogelijkheden op de juridische beroepsbeoefenaren uit te breiden met de mogelijkheid om te kiezen voor het opleggen van bestuurlijke geldboeten of dwangsommen of voor een tuchtrechtelijke procedure, afhankelijk van de aard van de overtreding van de Wwft.

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 de kamer van toezicht (c.q. de kamer voor het notariaat).

Voor advocaten en notarissen is in 2009 de wettelijke mogelijkheid gecreëerd tot het opleggen van een spoedheidshalve schorsing bij ernstige normschendingen door de desbetreffende tuchtrechter.² Voor gerechtsdeurwaarders bestond deze mogelijkheid al in artikel 38 van de Gerechtsdeurwaarderswet.

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.

In het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel waarin de Wet op het notarisambt wordt gewijzigd (Kamerstukken 32 250) wordt onder andere de taak van het BFT uitgebreid met het toezicht op de integriteit. Gezien de aard en de complexiteit van integriteitstoezicht zal na een periode van vier jaar de resultaten worden geëvalueerd. Bij deze termijn moet worden bedacht dat enige tijd benodigd is voor het ontwikkelen van zowel de toezichts- en handhavingspraktijk als voor het eventueel herijken van het normenkader omtrent integriteit.

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.

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 29 279, nr. 61.

² Artikel 60ab, eerste lid, Advocatenwet en artikel 106, eerste lid, van de Wet op het notarisambt.

Door de voorgenomen wijziging van de taken van het BFT zullen er keuzen moeten worden gemaakt ten aanzien van de in te zetten menskracht en financiële middelen. Ook ten aanzien van de omvang van de werkzaamheden en de diepgang daarvan zullen er opnieuw afwegingen moeten worden gemaakt. Ik zal gezamenlijk met het bestuur van het BFT bezien op welke wijze effectieve en doelmatige keuzen kunnen worden gemaakt, die ertoe moeten leiden dat effectief toezicht door het BFT mogelijk is.

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.

Zoals de commissie terecht constateert, is samenwerking tussen het BFT en de beroepsorganisaties van groot belang voor een effectief toezicht. Deze samenwerking vloeit zowel voort uit de rol die de beroepsorganisaties vervullen in het kader van de kwaliteitsbevordering, maar ook uit het feit dat naleving van de beroeps- en gedragsregels en kwaliteit begrippen zijn die elkaar in de uitvoeringspraktijk deels overlappen. Dit betekent dat uit kwaliteitstoetsingen informatie naar boven kan komen die van betekenis is voor het toezicht op de beroepsuitoefening. Ook de omgekeerde situatie waarbij de uitoefening van het toezicht informatie oplevert aangaande de kwaliteit van de beroepswerkzaamheden kan zich voordoen. Het sluiten van convenanten tussen het BFT en de beroepsorganisaties kan daarbij een stimulans zijn voor de uitvoeringspraktijk voor het uitwisselen van signalen van ernstige misstanden. Daarbij moet uiteraard wel de wettelijke taakopdracht van zowel het BFT als de beroepsorganisaties in acht worden genomen ten aanzien van de uitwisseling van informatie. Ook hiervoor kan het sluiten van convenanten wederzijds helderheid verschaffen omtrent de verwachtingen en mogelijkheden.

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.

De constatering van de commissie dat de civielrechtelijke aansprakelijkheid van het BFT een adequate prikkel vormt voor het goed uitvoeren van haar taken onderschrijf ik. Voorts acht ik de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor het BFT passend gezien haar zelfstandige positie.