

Evaluatie BFT



Amsterdam, juni 2018
In opdracht van het WODC

Evaluatie BFT

Johannes Hers
Ward Rougoor
Cindy Biesenbeek

Hanzo van Beusekom (Clear Conduct)
Robbert Barth (Clear Conduct)

CLEAR CONDUCT

seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2018-59

ISBN 978-90-6733-932-2

© 2018 WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Alle rechten voorbehouden.

Samenvatting

Introductie BFT

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) is enerzijds verantwoordelijk voor het financieel toezicht en kwaliteits- en integriteitstoezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders en anderzijds voor het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) door notarissen, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren. Het toezicht wordt uitgevoerd door twee aparte afdelingen binnen het BFT: de afdeling notariaat / gerechtsdeurwaarders en de afdeling Wwft.

Toezicht op notariaat en gerechtsdeurwaarders

Op grond van de Wet op het notarisambt (Wna) en de Gerechtsdeurwaarderswet (Gdw) houdt BFT toezicht op ongeveer 3200 (kandidaat) notarissen en 800 ambtelijk bevoegde gerechtsdeurwaarders in Nederland. Het BFT houdt integraal toezicht. Dit betekent dat het BFT zowel toeziet op de financiën als op de kwaliteit en de integriteit van de ondertoezichtgestelden. Het BFT is verantwoordelijk voor het financiële toezicht op beide beroepsgroepen. De zogenoemde derden-geldenrekening speelt hierin een belangrijke rol. Op deze rekening krijgen beroepsbeoefenaren geld van cliënten gestort. Beroepsbeoefenaren zijn wettelijk verplicht deze rekening aan te houden en dienen deze bovendien strikt gescheiden te houden van kantoor- of privévermogen. Zo kunnen financiële problemen van een notaris en/of het kantoor niet leiden tot schade bij de cliënt.

Wwft toezicht

Op grond van de Wwft 2008 en de aanpassing daarvan in 2012 houdt het BFT daarnaast toezicht op de naleving van de Wwft door een aantal beroepsgroepen, zoals notarissen, juridische of financieel-economische adviseurs, belastingadviseurs, accountants, administratiekantoren, en bedrijfs-economische adviseurs. In totaal gaat het om ruim 33.000 ondertoezichtstaanden.¹ Deze groep ondertoezichtgestelden is zeer omvangrijk en divers qua organisatie, grootte, type dienstverlening en mate van georganiseerdheid. Doel van de wet is het tegengaan van het witwassen van opbrengsten uit misdrijven en het financieren van terrorisme.² De wet verplicht daartoe financiële instellingen en financiële en juridische dienstverleners tot identificatie van cliënten, het verrichten van cliëntenonderzoek, en tot het melden van ongebruikelijke transacties

Evaluatie en onderzoeksmethode

In opdracht van het WODC heeft SEO Economisch Onderzoek in samenwerking met Clear Conduct onderzoek verricht naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht door het BFT.

Evaluatie van toezichthoudende organisaties is complex, omdat de gerealiseerde maatschappelijke uitkomsten niet alleen afhankelijk zijn van de kwaliteit van het toezicht, maar ook van het geheel van beleid en wetgeving en bovenal het gedrag van de ondertoezichtgestelden. Het vaststellen van de kwaliteit van toezicht is mede daarom met de nodige subjectiviteit omgeven. De vraag of het

¹ Jaarverslag BFT 2015, blz 19.

² Memorie van Toelichting bij de Wwft, kamerstuk 31238 2007-2008, blz 1. Het BFT voegt hier op zijn website een achterliggende doelstelling aan toe: “ten einde de integriteit van het financiële en economische stelsel te waarborgen.”

toezicht doeltreffend en doelmatig is kan niet alleen op basis van harde cijfers, directe benchmarking of andere feitelijke informatie worden vastgesteld. In het onderzoek hebben we daarom een aantal onderzoeksmethoden gecombineerd:

- *Een reconstructie van de beleidstheorie.* Deze is uitgewerkt voor zowel het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders als het Wwft toezicht
- *Deskresearch.* Het bestuderen van de jaarplannen, jaarverslagen, beleidsdocumentatie en eerdere evaluaties van het BFT, en overige relevante overige literatuur.
- *Dossieranalyse.* Een twintigtal geselecteerde representatieve toezichtdossiers is geanalyseerd om inzicht te krijgen in de kwaliteit en diepgang van de onderzoeken door het BFT.
- *Interviews.* Gestructureerde interviews en groepsgesprekken, met in totaal ongeveer 40 personen, zijn gehouden met beleidsbepalers en medewerkers van het BFT en met de belangrijkste stakeholders:
 - vertegenwoordigers van de Ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid
 - vertegenwoordigende organen van deurwaarders, notarissen, accountants, belastingadviseurs en administratieconsulenten
 - verschillende externe deskundigen en stakeholders

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2017 tot mei 2018.

Belangrijkste bevindingen voor het BFT als geheel

Het toezicht door het BFT is kwalitatief degelijk, in toenemende mate risico gestuurd en sterk gericht op het opsporen en bestrijden van normoverschrijding. De toezichthouders zijn ervaren en de dossieropbouw is van goede kwaliteit. Gedurende de periode 2012-2016 is het toezicht meer risico georiënteerd geworden door een duidelijke verschuiving van (a-selecte) reguliere naar risicogerichte bijzondere onderzoeken. De dominante risico-opvatting in de dagelijkse toezichtpraktijk is sterk afgebakend: mogelijke overtredingen van wet- en regelgeving door individuele ondertoezichtgestelden. De uitvoering van het toezicht die volgt uit deze strategie is gedegen en gestructureerd. Verantwoordelijkheden en prioritering zijn helder en werkwijzen zijn in redelijke mate gestandaardiseerd.

Het BFT is sterk gefocust op het primaire toezicht proces, er is weinig aandacht voor de bredere context van het toezicht. Het BFT is sterk gericht op het afgebakende primaire proces: aangeleverde data en signalen beoordelen en prioriteren, bijzondere onderzoeken uitvoeren en handhaven bij normoverschrijdingen. Het BFT doet geen onderzoek naar het nalevingsniveau van ondertoezichtstaande instellingen of (maatschappelijke) schade door niet-naleving. Er is beperkte duiding over de staat van de sector, nieuw opkomende risico's en hoe toezicht daarop kan reageren. De risico-identificatiefunctie wordt beperkt geëvalueerd en er is weinig zicht op de mate waarin handhaving leidt tot gedragsverbetering. Het is daarmee onduidelijk hoe scherp het zicht is op risico's en in welke mate de handhaving effectief is. Dit punt wordt versterkt doordat het lastig is om op basis van de regulier aangeleverde (kwartaal)cijfers kwaadwillende ondertoezichtstaanden te identificeren. Het BFT heeft weinig controlemechanismen om de validiteit van de ontvangen (kwartaal) data te verifiëren. Dit ondervangen vereist onaangekondigde controle(momenten), nadere verificatie door derden, en aanvullende gegevens van de beroepsbeoefenaren.

Uiteraard geldt dat de verbreding van perspectief naar een bredere analyse van de markt andere eisen stelt aan de (vaardigheden van) toezichthouders en de vaardigheden van de toezichthouders. Bij gegeven capaciteit gaat deze ontwikkeling mogelijk ten koste van de hoeveelheid bijzondere onderzoeken die met de huidige voorkeursmanier van werken worden uitgevoerd.

De handhaving is goed op orde, maar er zijn mogelijkheden om handhavingsinstrumenten breder in te zetten. Het BFT heeft een goed omschreven handhavingsbeleid en legt handhavingsmaatregelen op die passen bij de ernst van de overtredingen in een individueel geval. De dossiervorming is goed en klachten van het BFT houden meestal stand voor de tuchtrechter. Het mitigatie-instrumentarium dat ingezet wordt is echter relatief beperkt. Het BFT zet vooral formele instrumenten in gericht op individuele ondertoezichtgestelden. Deze vorm van risicomitigatie past niet noodzakelijkerwijs bij de aard van alle belangrijke risico's waarop het BFT zich zou kunnen richten. In het geval dezelfde risico's zich manifesteren bij veel verschillende ondertoezichtgestelden is een meer collectief georiënteerde mitigatiestrategie passender dan elke ondertoezichtgestelde individueel aan te pakken. De handhavingsaanpak kan bijvoorbeeld meer doeltreffend worden door bewust de gepercipieerde pakkans en het uitstralingseffect te vergroten door ook onaangekondigd te bezoeken en generiek te publiceren.

Het BFT stelt in beperkte mate vast of de handhavingsaanpak doeltreffend is. Er wordt bijgehouden in welke mate handhavingsdossiers standhouden. Er wordt niet bekeken hoe doeltreffend individuele maatregelen zijn, of bestrafte ondertoezichtgestelden blijvend verbeteren of meer kans op terugval hebben, of dat een alternatieve aanpak, zoals een lagere straf, informele beïnvloeding of een andere toonzetting in de communicatie hetzelfde effect hebben.

Het BFT behaalt resultaten maar de doeltreffendheid is lastig te beoordelen bij gebrek aan informatie over de naleving en impact van het toezicht daarop. Gegeven de beschikbare capaciteit en door de focus op het primaire toezichtproces voert het BFT een voldoende groot aantal onderzoeken uit en legt waar nodig handhavingsmaatregelen op. De kwaliteit van de dossiers wordt door ketenpartners als goed beoordeeld en tuchtklachten ingediend door het BFT houden vrijwel altijd stand voor de rechter. De impact van het toezicht wordt niet direct gemeten. Het BFT doet geen onderzoek naar het nalevingsniveau van onder toezicht staande instellingen, schade door niet-naleving of de gepercipieerde pakkans. Hierdoor is het niet goed mogelijk vast te stellen of het toezicht doeltreffend is. Wel geven zowel tuchtkamers als beroepsgroepen aan dat het BFT indien een ernstige normschending aan het licht komt snel en efficiënt ingrijpt.

Het BFT is aantoonbaar meer risicogericht gaan werken. Het BFT voert minder a-selecte onderzoeken uit en meer risico-gestuurde onderzoeken op basis van concrete signalen en zelf-assessments. Deze meer risico-gestuurde onderzoeken leiden tot meer handhavingsmaatregelen. De risicogerichte aanpak is daarmee doeltreffender dan de oorspronkelijke aanpak. Dit komt ook de doelmatigheid van het toezicht ten goede. Daarbij is het aantal taken van het BFT in deze periode gegroeid, terwijl budgetten en formatie grosso modo ongewijzigd zijn gebleven.

Communicatie en verantwoording richt zich vooral op verantwoorden van wat het BFT heeft gedaan, en minder op de effecten daarvan. De wijze waarop het BFT verantwoording aflegt sluit aan bij de focus op het primaire toezichtproces. In de jaarverslagen rapporteert het BFT aantallen onderzoeken en handhavingsmaatregelen maar niet over de effecten van het toezicht of

van ontwikkelingen in de markt. Het BFT is daarnaast in beperkte mate in staat om zelf deel te nemen aan de beleidsdiscussie. Daarvoor zijn weinig mensen (staffuncties) beschikbaar. De keuze om communicatie en verantwoording geen prioriteit te geven is gegeven de beperkte capaciteit in relatie tot de omvang van de toezichtopdracht van het BFT verklaarbaar, maar heeft tegelijkertijd negatieve gevolgen voor de verantwoording richting samenleving en stakeholders.

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat een aantal maatschappelijke stakeholders het BFT niet kent (zie bijlage B), of wel kent maar niet goed weet wat het BFT doet. Dit is een illustratie van de focus van het BFT op het primaire proces: toezicht op individuele ondertoezichtgestelden. Daarbij moet wel aangetekend worden dat onze steekproef beperkt van omvang was en bestond uit maatschappelijke stakeholders die wat verder van het BFT af staan. Desalniettemin zou het BFT zijn informatiepositie kunnen verbeteren (meer signalen genereren) door het BFT en de doelen en activiteiten bij een bredere groep stakeholders voor het voetlicht te brengen.

Aanvullende bevindingen specifiek voor het toezicht op Notariaat/gerechtsdeurwaarders

Het BFT geeft invulling aan het nieuw verkregen kwaliteit en integriteitstoezicht door een heldere en gestructureerde verzameling en prioritering van signalen die past bij de beschikbare toezicht capaciteit van het BFT. De kamers voor het notariaat en de gerechtsdeurwaarders die belast zijn met tuchtrechtspraak nemen graag de klachten die het BFT indient in behandeling en zijn zeer te spreken over de gedegen dossiervorming.

De beroepsorganisaties van notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn kritisch over het BFT. De keuzes en afwegingen die het BFT maakt over de opzet, de prioriteiten en de praktische uitvoering van toezicht en handhaving zijn niet altijd duidelijk voor de ondertoezichtgestelden. Ondertoezichtgestelden willen beter begrijpen welke keuzes het BFT maakt, welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen en welke implicaties dit met zich meebrengt voor de ondertoezichtgestelden. Deze behoefte aan meer uitleg over de wijze waarop toezicht en handhaving vormgegeven wordt kwam naar voren in gesprekken de beroepsorganisaties. Naar aanleiding van de ‘brandbrief’ door de ledenraad van de KNB is inmiddels een werkgroep in het leven geroepen om verdere samenwerking en de wijze waarop die vorm en inhoud wordt gegeven, te verbeteren.³

De verbreding van de toezichttaak voor gerechtsdeurwaarders is recent en het is logisch dat het BFT en KBvG positie zoeken. De KBvG ervaart overlap in verantwoordelijkheden met de toezichthouder waar het gaat om het toezicht op de kwaliteit en integriteit van de gerechtsdeurwaarders. In de optiek van de KBvG leidt het beleggen van dit toezicht bij het BFT ertoe dat beide organen toezicht houden op de kwaliteit en integriteit van gerechtsdeurwaarders, met dubbele administratieve lasten als gevolg. Voor een goede samenwerking in de toekomst is het van belang dat de verschillende verantwoordelijkheden van beide partijen (de KBvG draagt bij aan verhogen van kwaliteit en integriteit onder haar leden, en het BFT houdt toezicht) helder gecommuniceerd worden.

³ <https://www.bureaufn.nl/2018/03/12/nieuwe-gezamenlijke-verklaring-bft-knb-dd-12-maart-2018/>

Aanvullende bevindingen specifiek voor het Wwft-toezicht

Het grote aantal ondertoezichtstaanden is een belangrijke factor die in overweging genomen moet worden bij het Wwft-toezicht. Het BFT is overigens niet de enige toezichthouder die worstelt met het toezicht op de Wwft.⁴ Gegeven deze situatie heeft het BFT in de evaluatieperiode duidelijk stappen gezet om te komen tot een praktisch uitvoerbare en op hoofdlijnen effectieve strategie. Er is een duidelijke verschuiving naar risicogericht bijzonder onderzoek waarneembaar, en bovendien wordt sinds 2016 ook het regulier onderzoek risicogericht uitgevoerd op basis van een digitale *self-assessment* (DIGIN). Dit is een goed voorbeeld van instrumentontwikkeling.

Het BFT heeft met succes energie gestoken in de samenwerking met de ketenpartners waardoor er van meer partners rijke signalen worden ontvangen. Het aantal signalen is dus toegenomen, maar er is nog ruimte voor verbetering. Het aantal echt rijke signalen van ketenpartners is nog steeds beperkt. Het project “niet-melders” is een goed voorbeeld van een creatieve, meer thematische aanpak die effectief is gebleken om samen met ketenpartners een belangrijk probleem aan te pakken.⁵ In het Wwft toezicht is er nog weinig aandacht voor een systematische weging van signalen – naarmate het aantal signalen verder stijgt, zal dit in toenemende mate noodzakelijk zijn. Het vastleggen van interne afwegingen over de risicoselectie gebeurt weinig en is van belang om systematisch te kunnen leren en evalueren (wat werkt, wat kan beter). Ook de thematische aanpak kan verder versterkt worden. De meeste geselecteerde thema’s hebben geen eigen onderzoeksmethodologie, analyse, interventies of rapportage maar worden, in de huidige toezichtstrategie alleen als verzwarende factor voor het risicosignaal gebruikt.

Slotbeschouwing

Het BFT is een toezichthouder die sterk gericht is op het primaire proces van toezicht houden en dat in toenemende mate op een risicogerichte manier uitvoert. Het BFT heeft in de evaluatieperiode duidelijk een stap gezet in zijn ontwikkeling. Het bureau is nu toe aan een volgende stap, door het verbreden van het perspectief naar een integrale analyse van de markt en de maatschappelijke context van het toezicht, het dieper analyseren van de onderliggende oorzaken van problemen, en het experimenteren met alternatieve toezichtsinterventies. Deze volgende stap zal de al bestaande druk op de relatief beperkte capaciteit van het BFT vergroten. De verdere ontwikkeling van het BFT zal een groter beroep doen op analytische en projectmatige vaardigheden van de medewerkers. Mogelijk zijn niet alle gevraagde nieuwe competenties in voldoende mate in huis. Het BFT zal scherpe bestuurlijke keuzes moeten maken met als mogelijk gevolg een verminderde inzet op de reguliere en bijzondere onderzoeken om de genoemde stap mogelijk te maken. Een alternatief is een uitbreiding van de huidige formatie en budgetten om te kunnen ontwikkelen zonder de huidige operationele toezichtcapaciteit te verminderen.

⁴ Zie bijvoorbeeld de kritische rapporten van de Rekenkamer over de uitvoering van de Wwft in den brede, bijvoorbeeld: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2014/03/06/bestrijden-witwassen-stand-van-zaken-2013>.

⁵ In dit project leveren ketenpartners zoals de politie en de FIOD informatie aan waarbij in bijvoorbeeld een strafrechtelijk onderzoek een ondertoezichtstaande instelling genoemd wordt. Bijvoorbeeld een drugshandelaar noemt zijn administratiekantoor tijdens zijn verhoor. Deze administratiekantoren zijn in een groot percentage van de gevallen ‘niet-melders’. Ze hadden wel moeten melden maar hebben dat niet gedaan. Nader onderzoek naar deze ‘niet-melders’ leidt in een hoog percentage van de onderzoeken tot succesvolle handhaving

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | i |
| 1 Inleiding | 1 |
| 1.1 Achtergrond | 1 |
| 1.2 Vraagstelling | 1 |
| 1.3 Introductie BFT..... | 2 |
| 1.4 Aanpak van de evaluatie..... | 5 |
| 1.5 Beoordelingskader..... | 6 |
| 2 Toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders | 11 |
| 2.1 Beschrijving toezicht..... | 11 |
| 2.2 Analyse toezichtaanpak | 15 |
| 2.3 Conclusies over doeltreffendheid | 33 |
| 3 Toezicht op de Wwft | 39 |
| 3.1 Beschrijving toezicht..... | 39 |
| 3.2 Analyse toezichtaanpak..... | 44 |
| 3.3 Conclusies over doeltreffendheid | 55 |
| 4 Doelmatigheid van het BFT | 61 |
| 4.1 Bekostiging en financiële administratie..... | 61 |
| 4.2 Interne organisatie en toezicht | 62 |
| 4.3 Externe organisatie..... | 64 |
| 4.4 Beoordeling doelmatigheid | 65 |
| 5 Conclusies | 67 |
| Literatuur | 75 |
| Bijlage A Aanbevelingen uit de vorige evaluatie | 77 |
| Bijlage B Interviewpartners | 85 |
| Bijlage C Samenstelling begeleidingscommissie | 87 |
| Bijlage D Summary | 89 |

1 Inleiding

Het BFT houdt integraal toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders en op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft). De voorliggende evaluatie van het BFT gaat in op de vraag hoe effectief en doelmatig het BFT heeft gefunctioneerd in de periode 2012-2016.

1.1 Achtergrond

Het Bureau financieel toezicht (BFT) vervult een belangrijke maatschappelijke rol in Nederland. Het BFT houdt toezicht op gerechtsdeurwaarders, notarissen en op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft) door notarissen, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren. Het BFT beoogt met zijn toezicht bij te dragen aan de rechtszekerheid, het beschermen van de collectieve financiële belangen en de integriteit van het financiële stelsel in Nederland. De aangewezen toezichtsterreinen zijn:

- integraal toezicht op de gerechtsdeurwaarder, waarnemend gerechtsdeurwaarders, toegevoegd gerechtsdeurwaarder en kandidaat-gerechtsdeurwaarder;
- integraal toezicht op de notaris, toegevoegd notaris en kandidaat-notaris;
- toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft). Hieronder vallen de Wwft-plichtige beroepsgroepen, zoals accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren en notarissen.

Het BFT is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Zbo's worden elke vijf jaar geëvalueerd. Het onderzoek is aangevraagd door de Directie Rechtsbestel (DRB) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) en uitgevoerd in opdracht van het WODC. Met het onderzoek wil DRB voldoen aan de wettelijke vijfjaarlijkse evaluatieverplichting. De voorliggende evaluatie is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (SEO) in samenwerking met Clear Conduct. Daarnaast heeft Bart Bierens (Radboud Universiteit Nijmegen) additionele specialistische juridische kennis ingebracht. Het onderzoek is begeleid door een WODC-begeleidingscommissie (zie bijlage C voor de samenstelling).

1.2 Vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is om een scherp beeld te geven van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Bft. De probleemstelling van het onderzoek is:

In welke mate was het toezicht en de handhaving door het Bft op de aangewezen toezichtsterreinen in de jaren 2012 tot en met 2016 in de praktijk doelmatig en doeltreffend?

Door het WODC is een aantal deelvragen gesteld die de evaluatie dient te beantwoorden (zie hoofdstuk 5 voor een overzicht en korte beantwoording daarvan). Doeltreffendheid gaat over de vraag in welke mate het BFT er in geslaagd is bij te dragen aan zijn missie. De missie van het BFT is:

Het BFT houdt – ten aanzien van de onder zijn toezicht staande beroepsbeoefenaren – vanuit zijn wettelijke taak onafhankelijk toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving. Daarmee draagt het BFT bij aan de rechtszekerheid, het beschermen van de collectieve financiële belangen van de gebruikers van diensten van die beroepsbeoefenaren en de integriteit van het financiële stelsel in Nederland.

Een analyse van de beleidsinterventiologica geeft inzicht in de te verwachten doeltreffendheid. Kan op basis van de beleidsdoelstellingen en de gekozen werkwijze, activiteiten en instrumenten verwacht worden dat de BFT bijdraagt aan zijn missie? En zien we ook aanwijzingen voor deze bijdrage in de praktijk, bijvoorbeeld doordat operationele doelstellingen behaald worden? Doeltreffendheid en doelmatigheid is lastig direct te meten; de mate waarin doelstellingen behaald worden is ook afhankelijk van omstandigheden die buiten de invloedssfeer van het BFT liggen. Daarom is een aantal meer indirecte beoordelingscriteria gehanteerd voor de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid (zie paragraaf 1.4). Deze criteria sluiten goed aan bij een aantal deelvragen (hoofdstuk 5) die betrekking hebben op de praktische uitvoering van het toezicht ten aanzien van de uitvoering van taken door het BFT.

1.3 Introductie BFT

Deze paragraaf geeft een korte schets van het BFT. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de (wettelijke) taken en ondertoezichtgestelden van het BFT, en op de organisatie inclusief de institutionele context. Deze wettelijke taken en context zijn een gegeven voor het BFT en bepalen het kader waarbinnen het toezicht wordt uitgevoerd. Tenslotte wordt kort ingegaan op de uitkomsten van de evaluatie uit 2009.

Taak en ondertoezichtgestelden

Het BFT houdt toezicht op gerechtsdeurwaarders, notarissen en op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft) door notarissen, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren. Het BFT beoogt met zijn toezicht bij te dragen aan de rechtszekerheid, het beschermen van de collectieve financiële belangen en de integriteit van het financiële stelsel in Nederland. De aangewezen toezichtterreinen zijn integraal toezicht op notariaat en gerechtsdeurwaarders en het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft) voor een aantal beroepsgroepen.

Op grond van de Wet op het notarisambt (Wna) en de Gerechtsdeurwaarderswet (Gdw) houdt BFT toezicht op ongeveer 3200 (kandidaat) notarissen en 800 ambtelijk bevoegde gerechtsdeurwaarders in Nederland. Het BFT is verantwoordelijk voor het financiële toezicht op beide beroepsgroepen. De zogenoemde derdengeldenrekening staat hierin centraal. Op deze rekening krijgen beroepsbeoefenaren geld van cliënten gestort. Beroepsbeoefenaren zijn wettelijk verplicht deze rekening aan te houden en dienen deze bovendien strikt gescheiden te houden van kantoor- of privévermogen. Zo kunnen financiële problemen van een notaris, gerechtsdeurwaarder en/of het kantoor niet leiden tot schade bij de cliënt. Sinds 1 januari 2013 is sprake van integraal toezicht op notarissen, en na de wijziging van de Gdw per 1 juli 2016 is dat ook het geval voor het toezicht op gerechtsdeurwaarders. Integraal toezicht wil zeggen dat het BFT zowel toeziet op de financiën als op de kwaliteit en de integriteit van de ondertoezichtstaanden.

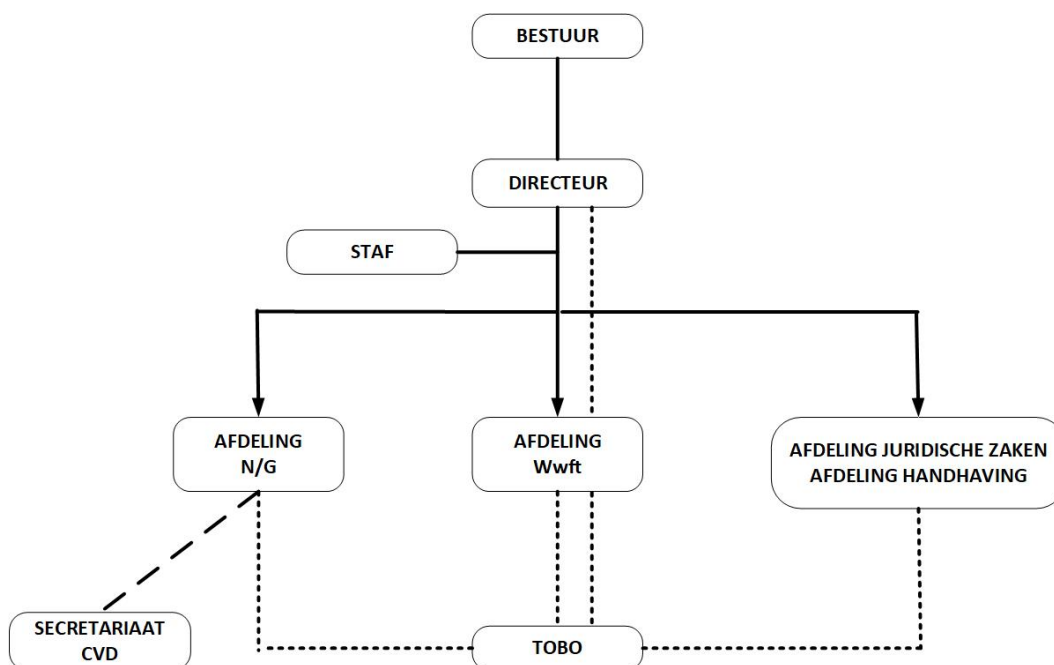
Op grond van de Wwft 2008 en aanpassing daarvan in 2013 houdt het BFT daarnaast toezicht op de naleving van de Wwft door een aantal beroepsgroepen, zoals notarissen, juridische of financieel-

economische adviseurs, belastingadviseurs, accountants, administratiekantoren, en bedrijfseconomische adviseurs. In totaal gaat het om ruim 33.000 ondertoezichtstaanden.⁶ Deze groep ondertoezichtgestelden is zeer omvangrijk en divers qua organisatie, grootte, type dienstverlening en mate van georganiseerdheid. Doel van de wet is het tegengaan van het witwassen van opbrengsten uit misdrijven en het financieren van terrorisme.⁷ De wet verplicht daartoe financiële instellingen en financiële en juridische dienstverleners tot identificatie van cliënten en het verrichten van cliëntenonderzoek, en daarnaast tot het melden van ongebruikelijke transacties. Dergelijke transacties dienen gemeld te worden aan de Financial Intelligence Unit (FIU).

Organisatie en institutionele context

Het BFT is een zelfstandig bestuursorgaan en wordt gesubsidieerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het ministerie van Financiën is eerstverantwoordelijke voor de Wwft. Het BFT heeft als formele opdrachtgever het ministerie van Justitie en Veiligheid, in samenspraak met het ministerie van Financiën voorzover het om Wwft-toezicht gaat.

Figuur 1.1 Organogram BFT



Bron: BFT

Op grond van de Wna berust de algemene leiding van het BFT en het beheer en de beschikking over het vermogen bij het bestuur van het BFT. De dagelijkse leiding berust bij de directeur, die dit samen doet met het managementteam. De directeur wordt verder ondersteund door de staf. Het BFT kent verschillende afdelingen: toezicht op notariaat/gerechtsdeurwaarders (N/G), toezicht op de Wwft, en afdeling handhaving en juridische zaken. Ook voert het BFT het secretariaat over de Commissies van Deskundigen die tot taak heeft de ondernemingsplannen van startende notarissen en gerechtsdeurwaarders te beoordelen. Daarnaast is er een virtuele afdeling, bezet door capaciteit in te lenen van de genoemde afdelingen, die zich bezig houdt met ontwikkeling en analyse

⁶ Jaarverslag BFT 2015, blz 19.

⁷ Memorie van Toelichting bij de Wwft, kamerstuk 31238 2007-2008, blz 1. Het BFT voegt hier op zijn website een achterliggende doelstelling aan toe: "ten einde de integriteit van het financiële en economische stelsel te waarborgen."

(Team Ontwikkeling en Bijzondere Onderzoeken, TOBO). Het TOBO houdt zich bezig met methodiekontwikkeling, maar ook met de beschrijving van trends, het delen en borgen van kennis binnen de organisatie en beleidsmatige werkzaamheden. Het TOBO analyseert de ontvangen signalen en doet voorstellen voor bijzondere onderzoeken die vervolgens door de afdelingen worden uitgevoerd.

De formatie van het BFT bestaat uit 41,8 FTE (2016). De formatie van de afdeling toezicht N/G is met 15,2 FTE het grootst. Samen met de afdelingen Wwft en Juridische zaken en Handhaving is circa 31 FTE direct betrokken bij het primaire proces, waarbij aangetekend moet worden dat een deel van de stafleden ook participeert in het primaire proces.

Tabel 1.1 **Formatie BFT 2016**

| Afdeling | Formatie in FTE's |
|-------------------------------|--------------------------|
| Staf | 9,2 |
| Toezicht N/G | 15,2 |
| Wwft | 10,5 |
| Juridische zaken / Handhaving | 5,2 |
| Gedetacheerd | 1,4 |
| Bestuur | 0,3 |
| Totaal | 41,8 |

Bron Jaarverslag BFT 2016

Omgeving

Bij de uitoefening van zijn toezichtstaak heeft het BFT te maken met het bredere speelveld van beroepsorganisaties, ketenpartners en tuchtrecht. De beroepsorganisaties van de notarissen (KNB) en gerechtsdeurwaarders (KBvG) hebben de wettelijke taak om de goede beroepsuitoefening van de beroepsbeoefenaren te bevorderen. Zij zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van kwaliteits-toetsen bij hun leden. Ook van belang zijn de vier kamers voor het notariaat en de kamer voor gerechtsdeurwaarders. Bij deze tuchtcolleges kunnen klachten worden ingediend over een notaris of gerechtsdeurwaarder. Het BFT heeft de mogelijkheid klachten in te dienen. Het tuchtcollege toetst of de beklagde zich aan de gedragsregels heeft gehouden. Aan het eind van de procedure beslist het tuchtcollege of de klacht wel of niet gegrond is. De uitspraak kan een waarschuwing of een berisping zijn. Het college kan ook beslissen dat de beklagde zijn beroep voorlopig of helemaal niet meer mag uitoefenen. Het BFT werkt daarnaast samen met beroepsbeoefenaren en ketenpartners om de effectiviteit van het Wwft –toezicht en het toezicht op de Wna en Gdw te vergroten. Samenwerking met ketenpartners is primair gericht op het verbeteren van de informatiepositie en het vergroten van het aantal signalen. Daartoe heeft het BFT een aantal convenanten gesloten met ketenpartners (bijvoorbeeld met het Financieel Expertisecentrum, Fraudehulpdesk, Kadaster, en Belastingdienst en is er samenwerking en Regionale Informatie en Expertise Centra).

Evaluatie 2009

De evaluatie uit 2009 concludeerde dat het financieel toezicht op notariaat en gerechtsdeurwaarders (destijds was het BFT nog niet verantwoordelijk voor het kwaliteits- en integriteitstoezicht) binnen de randvoorwaarden effectief kon zijn in de taakuitvoering. Belangrijke suggesties voor een verbetering van de effectiviteit waren destijds een verruiming van de bevoegden van het BFT (sanctio-

neren buiten tuchtrecht) en een grotere differentiatie in de frequentie en diepgang van onderzoeken. Daarbij werd opgemerkt dat dit zou kunnen leiden tot een optimalisatie van effectiviteit die in de basis al op orde was.

Wat betreft het Wwft-toezicht werd geconstateerd dat het BFT binnen de gegeven condities niet effectief kon zijn in de taakuitvoering. “De kosten (inzet) en baten van het Wwft-toezicht staan op systeemniveau niet in verhouding en bieden geen richtinggevend perspectief. Naast de eerder genoemde aandachtspunten bij het BFT zelf, liggen oorzaken vooral ook bij de wetgeving (zoals bevoegdheden met betrekking tot in formatie en sanctionering), de specifieke kenmerken van de groepen ondertoezichtgestelden (veel, pluriform, gesloten), het informatiearrangement in de toezicht- en handhavingketen rond witwassen (beschikbaarheid en beschikbaar stellen van restinformatie, koppeling van gegevens etc.), de organisatorische condities bij een aantal in deze keten betrokken partijen (zoals capaciteit bij kamer van toezicht) en het ontbreken van een helder kader dat richting geeft aan de ontwikkeling van een meer systematisch toezicht.”⁸

1.4 Aanpak van de evaluatie

Het theoretisch kader van de evaluatie wordt gevormd door de economische literatuur over de productie van publieke goederen en in het verlengde daarvan *agency theory*.⁹ Daarnaast zijn relevant theorieën over risico gestuurd toezicht die een gedifferentieerde benadering van verschillende vormen van non-compliance voorstaan – bijvoorbeeld verschillen tussen non-compliance uit onwetendheid en doelbewuste non-compliance.¹⁰ In het verlengde daarvan is het werk van Moore (Public Value) en Sparrow (Regulatory Craft) relevant.¹¹ Evaluatie van toezichthoudende organisaties is complex, omdat de gerealiseerde maatschappelijke uitkomsten niet alleen afhankelijk zijn van de kwaliteit van het toezicht, maar ook van het geheel van beleid en wetgeving en de marktomstandigheden. Een praktische invulling hiervan op basis van het input, throughput, output, outcome model wordt verder uitgewerkt in de beleidstheorie van het BFT. Daarnaast is het vaststellen van de kwaliteit van het toezicht met de nodige subjectiviteit omgeven.

Omdat de mate waarin doelstellingen zijn gehaald en diverse concrete onderzoeksvragen niet op basis van harde cijfers, directe benchmarking of andere feitelijke informatie kunnen worden vastgesteld, vereist het onderzoek ook het bevragen van de stakeholders. In het onderzoek hebben we daarom een aantal onderzoeksmethoden gecombineerd: een reconstructie van de beleidstheorie aangevuld met literatuuronderzoek en dossieronderzoek, aangevuld met interviews en groeps gesprekken met de stakeholders.

Deskresearch. Een groot aantal interne en externe documenten van het BFT is bestudeerd. Dit zijn bijvoorbeeld de jaarplannen, jaarverslagen, beleidsdocumentatie, eerdere evaluaties en relevante overige literatuur.

⁸ Arena/Pro Facto, 2009, Systeem in zaken, een evaluatie van de effectiviteit en doelmatigheid van het BFT, blz. vi

⁹ Dit gaat terug op bijvoorbeeld Olson M., Evaluating performance in the public sector, in: Moss, M., 1973, The measurement of economic and social performance, NBER en Mitnick, B. 1975, The theory of agency: The policing "paradox" and regulatory behavior. *Public Choice* (Winter), **24**: 27-42.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Ayres I. en J. Braithwaite, 1992, *Responsive Regulation: Transcending the deregulation debate*, Oxford University Press.

¹¹ Zie Moore M., 2013, *Recognizing Public Value*, Harvard University Press, en Sparrow M.K., *Character of Harms*, Cambridge University Press.

Dossieranalyse. Een twintigtal geselecteerde representatieve toezichtdossiers is geanalyseerd om inzicht te krijgen in de kwaliteit en diepgang van de onderzoeken door het BFT. Het BFT heeft een geclassificeerde lijst aangeleverd met alle dossiernummers uit het jaar 2016. De classificatie was naar toezichtgebied (notarissen, gerechtsdeurwaarders, Wwft), naar type (regulier, bijzonder), naar opvolging (wel of geen handhaving). Het onderzoeksteam heeft binnen de gewenste classificaties een a-selecte steekproef op nummer getrokken. Het BFT heeft vervolgens de bijbehorende dossiers ter inzage gelegd, inclusief de eventueel bijbehorende handavingsdossiers. Dossiers zijn beoordeeld op de beschrijving van de situatie, de juridische grondslag, consistentie van logica en verantwoording daarvan.

Interviews. Gestructureerde interviews en groepsgesprekken zijn gehouden met beleidsbepalers en medewerkers van het BFT en met de belangrijkste stakeholders: vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën en Justitie en Veiligheid, vertegenwoordigende organen van deurwaarders, notarissen, accountants, belastingadviseurs en administratieconsulenten en verschillende externe deskundigen en maatschappelijke stakeholders (in totaal 40 personen, zie overzicht in bijlage B).

1.5 Beoordelingskader

Het beoordelingskader bestaat uit een aantal criteria die gebruikt worden om te komen tot een oordeel over respectievelijk doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit gaat breder dan het uitvoeren van de wettelijke taak: het kader dient immers ook een oordeel over de wijze waarop – hoe doeltreffend en doelmatig – de wettelijke taak wordt uitgevoerd mogelijk te maken. Het beoordelingskader wordt gebruikt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van die uitvoering door het BFT in de periode 2012-2016 te beoordelen. Die beoordeling kan vervolgens de basis vormen voor aanbevelingen gericht op het verder verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Achtereenvolgens wordt hierna het beoordelingskader voor doeltreffendheid en doelmatigheid beschreven.

I. Doeltreffendheid

De meningen lopen uiteen over wat goed toezicht is. Duidelijk is dat er geen eenvoudige formule is voor ‘goed toezicht’ die opgaat voor elke toezichtorganisatie en elke situatie. Anderzijds zijn er diverse bronnen die criteria voor goed toezicht formuleren die sterk overlappen. Wij bouwen voort op het beoordelingskader zoals dit is uiteengezet in de recente evaluatie van de Kansspelautoriteit (“Kansen begrensd”) en op het beoordelingskader voor effectief toezicht zoals geformuleerd door het markttoezichthoudersberaad.¹² Ons denken is daarbij voornamelijk beïnvloed door de genoemde werken van Malcolm Sparrow (2000, 2008) en Mark Moore (1997, 2001). Ook sluiten we aan bij de effectiviteitstrap, die in de voorgaande evaluatie van het BFT is gebruikt door Arena Consulting (2009).

Box 1.1 Definitie doeltreffendheid

De mate waarin toezicht bijdraagt aan de gewenste uitkomsten. Gewenste uitkomsten zijn:

- Borging van publiek belang: rechtszekerheid, de collectieve financiële belangen en het maatschappelijk vertrouwen in de beroepsgroepen die onder het BFT toezicht vallen.
- Reductie van risico: zoals de mogelijke schending van de derdengeldenrekening door de notaris of gerechtsdeurwaarder; en beperking van het risico op witwassen.

¹² Zie Markttoezichthoudersberaad, Criteria voor goed toezicht, 23 april 2013.

Criterium 1: Stelt risico's centraal en heeft zicht op risico's

Het eerste criterium voor doeltreffend toezicht is dat risico's centraal staan en dat het er voldoende zicht is op de risico's, zodat tijdig relevante risico's en ontwikkelingen gesignaleerd worden bij individuele onder toezichtgestelden of breder in het toezichtveld (thematisch perspectief). Het begrip risico kan op verschillende manieren ingevuld worden: een brede invulling is *gedragingen, ontwikkelingen en omstandigheden die afbreuk (kunnen) doen aan publiek belang*, een smalle is *(mogelijke) niet-naleving van wet- en regelgeving*.

- Zit centraal stellen van risico in haarvaten van de organisatie en is er een gedeelde risico-opvatting? Hoe wordt het begrip risico ingevuld: breed of smal?
- Worden veranderingen in de omgeving en context nauwlettend gevolgd? Staat het vizier open voor de identificatie van andere of nieuwe manifestatie van risico?
- Is de risico-identificatie gestructureerd opgezet en past de opzet bij de aard van de risico's? Meten en leren: wordt de risico-identificatie gedisciplineerd uitgevoerd en periodiek geëvalueerd of het zicht op risico's voldoende scherp is?

Criterium 2: Selecteert de belangrijke risico's

Het tweede criterium voor doeltreffend toezicht gaat over het selecteren van belangrijke risico's. Dit omvat het goed analyseren en op waarde schatten van de aard en omvang van risico's en het kiezen en capaciteit toekennen aan die risico's. Dit vraagt naast vakkundige toezichthouders ook flexibiliteit van de organisatie om wanneer nodig de agenda aan te passen.

- Heeft de organisatie de kennis, ervaring en informatiepositie om data/signalen/ontwikkelingen te kunnen duiden en aard en omvang van risico's te doorgronden?
- Randvoorwaarden: worden hulpmiddelen gebruikt ter bevordering van consistentie en kwaliteit, zoals een beoordelingskader en prioriteringscriteria? Hebben toezichthouders voor hun gevoel voldoende tijd en ruimte om alle belangrijke risico's te agenderen?
- Meten en leren: Worden keuzes en afwegingen vastgelegd en periodiek geëvalueerd?

Criterium 3: Hanteert een passende aanpak

Het derde criterium is de mate waarin de mitigatie past bij de aard en omvang van het risico. Dit betekent enerzijds het wiel niet telkens onnodig opnieuw uitvinden en dus een zekere standaardisatie van het toezichtproces. Dit betekent anderzijds dat specifieke risico's om specifieke oplossingen vragen. Centraal staat de vraag: wat is een passende aanpak in deze situatie?

- Vast: Hoe ziet de voorkeursaanpak eruit? Is deze vastgelegd in het handhavingsbeleid? Past deze strategie met instrumentarium bij de aard van de risico's?
- Flexibel: In welke situaties en op welke wijze wordt afgeweken van de voorkeursaanpak? Vindt er informele beïnvloeding plaats of worden enkel de formele mogelijkheden benut?
- Meten en leren Hoe ziet toezicht of de aanpak werkt? Hoe wordt voortgang en impact gemeten, geëvalueerd en bijgestuurd?

Criterium 4: Verantwoordt zich en communiceert op transparante wijze

Het vierde criterium is de mate waarin er verantwoording wordt afgelegd en gecommuniceerd naar de directe stakeholders van het toezicht en de samenleving. Daarbij gaat het om de rol als beleidsadviseur richting overheden, om voorlichting richting sector en consumenten, maar ook om het communiceren van de effecten van toezicht:

- Is het BFT actief als beleidsadviseur naar overheden en als voorlichter naar sector en consument?
- Communiceert het BFT de effecten van het toezicht naar stakeholders en de samenleving?

- Toetst het BFT regelmatig visie en handelen aan recente ontwikkelingen en verwachtingen van stakeholders?

Criterium 5: Behaalt resultaten

Uiteindelijk gaat het om het resultaat. Dat wil zeggen de mate waarin de resultaten worden behaald, aantoonbaar en overtuigend zijn. Dit is het belangrijkste criterium. Daarbij niet op de hoge lat van causaliteit, maar op doelbereiking, geïllustreerd met aansprekende voorbeelden van risicoreductie, verbetering van normbesef of nalevingsgedrag, toename (perceptie van) pakkans, of behoud/ herstel van maatschappelijk vertrouwen. Dit gaat niet alleen over het aantal maatregelen of aantal onderzoeken, maar ook over effecten:

- Output: Aantal bijzondere, reguliere en thematische onderzoeken, de handhaving inclusief uitstralingseffecten en bewustwording, en het effect op naleving daarvan
- Outcome: ‘de ontwikkeling van financiële schade door onjuist gebruik/ misbruik derdengeldrekening’, ‘mate van naleving binnen een beroepsgroep’ of een periodieke ‘de staat van het notariaat’ rapportage‘ de ontwikkeling van het vertrouwen van de maatschappij in bepaalde beroepsgroepen’
- Incidenten: het aantal en de ernst van incidenten, schandalen of maatschappelijke zorgen.

II. Doelmatigheid

Box 1.2 Definitie doelmatigheid

Doelmatigheid gaat over de relatie tussen de effecten van toezicht (de doeltreffendheid) en de kosten daarvan. Het toezicht van BFT is doelmatig wanneer de gewenste effecten tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt.

Criterium 1: Bekostiging en financiële administratie

Om te kunnen sturen op doelmatigheid dient voldoende inzichtelijk te zijn waaraan BFT in de huidige praktijk zijn budget besteedt. Doelmatigheid vereist kostentoewijzing per functietype (toezicht, handhaving, staf, directie, administratie), maar ook per afdeling (notariaat, gerechtsdeurwaarders en Wwft) en activiteit (naar type onderzoek, overleg, reistijd, tuchtzaken e.d.). Indien het BFT inzicht heeft in de mate waarin verschillende activiteiten drukken op het budget wordt het ook eenvoudig om daarbinnen op zoek te gaan naar mogelijkheden de doelmatigheid te vergroten. Op hoofdlijnen kan dit op twee manieren:

- Het tegengaan van ‘verspilling’. Dat wil zeggen activiteiten en kosten die niet nodig zijn om de gewenste effectiviteit van het toezicht te halen.
- Het aangrijpen van ongebruikte mogelijkheden. Gebruik maken van nieuwe potentieel kosteneffectieve mogelijkheden om dezelfde toezichtuitdaging met minder middelen in te vullen. Het nalaten daarvan is niet doelmatig

Criterium 2: Interne organisatie en toezicht

Dit betreft de wijze waarop BFT:

- a. intern is georganiseerd. Hierbij valt te denken aan de personeelsopbouw, huisvesting, ondersteuning en management.
- b. de toezichtstaken uitvoert. Dit gaat over de inzet en planning van capaciteit in termen van uren, kennis en expertise.

In beide bovenstaande gevallen zijn aanwijzingen van verspilling of ongebruikte mogelijkheden relevant. Hierbij is de invalshoek primair de doelmatigheid voor het BFT: de administratieve lasten voor de sector zijn in de beoordeling niet systematisch betrokken, maar komen wel aan de orde

waar het gaat om de opvatting van onderzichtsstaanden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht.

criterium 3: Externe betrekkingen

Het BFT staat niet op zichzelf. Er bestaat een relatie met de ministeries van J&V en Financiën, een samenwerking met diverse organisaties van beroepsbeoefenaars en tuchtcolleges, diverse ketenpartners. Daarnaast zijn er stakeholders die ervan afhankelijk zijn dat BFT zijn taken als toezicht houder uitvoert. In het derde criterium van doelmatigheid toetsen we of deze externe omgeving en de governance daarvan doelmatig is. Voor een deel bevindt de externe organisatie zich binnen de invloedssfeer van BFT.

2 Toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders

In dit hoofdstuk staat het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders centraal. De centrale vraag is: *In welke mate is het toezicht doeltreffend?*

Wij *beschrijven* allereerst wat de verantwoordelijkheden van het toezicht zijn en hoe het toezicht op hoofdlijnen wordt vormgegeven. We geven daarbij aan of aan de randvoorwaarden wordt voldaan om de opdracht te vervullen. Wij *analyseren* vervolgens de toezichtopzet en uitvoering. Wij *beoordelen* tenslotte de mate waarin het toezicht doeltreffend is aan de hand van criteria uit het beoordelingskader (paragraaf 1.5).

2.1 Beschrijving toezicht

Op grond van de Wet op het notarisambt (Wna) en de Gerechtsdeurwaarderswet (Gdw) houdt BFT toezicht op ongeveer 3200 (kandidaat) notarissen en 800 ambtelijk bevoegde gerechtsdeurwaarders in Nederland. Sinds 1 januari 2013 is sprake van integraal toezicht op notarissen. Met de wijziging van de Gdw per 1 juli 2016 is ook het toezicht op gerechtsdeurwaarders van integrale aard. Voor de wetwijzigingen was BFT enkel verantwoordelijk voor het financiële toezicht op beide beroepsgroepen. Integraal toezicht wil zeggen dat het BFT zowel toeziet op de financiën als op de kwaliteit en de integriteit van de ondertoezichtstaanden.

In het geval van het toezicht op de notarissen is de wetwijziging ingegeven vanuit de wens toezicht en tuchtrecht te scheiden.¹³ De memorie van toelichting bij de wetwijziging¹⁴ noemt daarnaast het optreden van malafide vastgoedtransacties als aanleiding om te kiezen voor een meer preventieve vorm van toezicht op de integriteit van het notariaat. Het toezicht op gerechtsdeurwaarders was tot 1 juli 2016 enkel financieel van aard. Gezien de publieke taken die gerechtsdeurwaarders verrichten en het feit dat deze een publieke functie uitoefenen in concurrentie met andere gerechtsdeurwaarders ziet het kabinet risico op ‘uitglijders’.¹⁵ Vanwege de overeenkomsten tussen notarissen en gerechtsdeurwaarders en het feit dat BFT reeds financieel toezicht hield op de gerechtsdeurwaarders is het nieuwe integrale toezicht vervolgens ook bij BFT belegd.

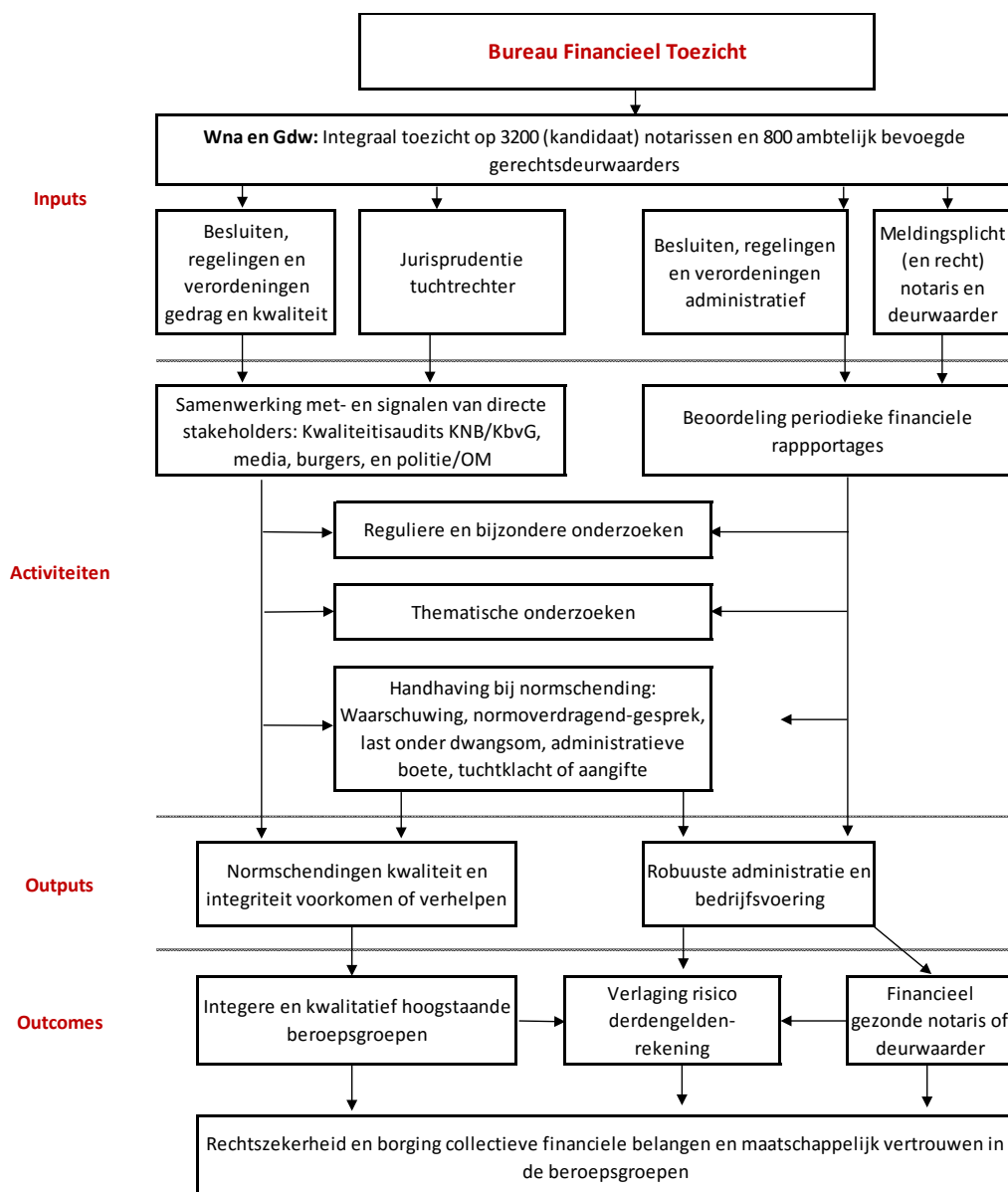
Figuur 2.1 is een weergave van de als onderdeel van deze evaluatie gereconstrueerde beleidstheorie. Deze paragraaf beschrijft achtereenvolgens de inputs, activiteiten, outputs en outcomes van het BFT ten aanzien van het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders. Paragraaf 2.2 gaat vervolgens diepgaand in op de toezichtactiviteiten van het BFT. Paragraaf 2.3 beoordeelt de effectiviteit van het BFT (met betrekking tot het realiseren van outputs). Paragraaf 2.4 bevat conclusies en mogelijke verbeterpunten.

¹³ Voor de wetwijzigingen waren beide ondergebracht bij de kamers van toezicht over de notarissen.

¹⁴ Kamerstukken II, 2009-2010.32 250, nr. 3.

¹⁵ Kamerstukken II, 2014-2015.34 047, nr. 3.

Figuur 2.1 Gereconstrueerde beleidstheorie BFT toezicht op notarissen en deurwaarders



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Clear Conduct

Inputs:

De Wna en Gdw wijzen het Bft aan als toezichthouder van notarissen en gerechtsdeurwaarders. Artikel 110 van de Wna stelt:

“Er is een Bureau Financieel Toezicht. Het Bureau bezit rechtspersoonlijkheid. Het Bureau is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met inbegrip van toezicht op de zorg die zij als notaris, toegevoegd notaris of kandidaat-notaris behoren te betrachten ten opzichte van degenen te wier behoeve zij optreden en ter zake van enig handelen of nalaten dat een beoorlijkt notaris, toegevoegd notaris of kandidaat-notaris niet betaamt. Het Bureau is tevens verantwoordelijk voor andere taken die het bij of krachtens deze wet en andere wetten zijn opgedragen.”

Artikel 30 van de Gdw luidt:

“Het toezicht op de naleving door de gerechtsdeurwaarder, de waarnemend gerechtsdeurwaarder, toegevoegd gerechtsdeurwaarder en kandidaat-gerechtsdeurwaarder van het bepaalde bij of krachtens deze wet, wordt uitgeoefend door het Bureau.”

De toezichtstaak zoals volgt uit artikel 110 is breed geformuleerd. Er is sprake van een integrale toezichtstaak. Het Bft operationaliseert deze taak vervolgens als het houden van toezicht op drie aandachtsgebieden¹⁶:

- financiën
- kwaliteit
- integriteit

Voor het financiële toezicht op notarissen zijn artikelen 23-25 van de Wna van belang. Samengevat staat hierin dat notaris te allen tijde moet zorgen te kunnen voldoen aan zijn financiële verplichtingen, een adequate administratie dient te voeren en een separate rekening dient aan te houden voor de derdengelden. Artikelen 17-19 van de Gdw stellen vergelijkbare eisen aan gerechtsdeurwaarders. De wettelijke eisen gesteld aan de administratie zijn nader uitgewerkt in de Administratieverordening gerechtsdeurwaarders en de Administratieverordening notarissen. Zowel gerechtsdeurwaarders als notarissen hebben een meldplicht¹⁷ Deze stelt dat ondertoezichtstaanden gebeurtenissen die aanmerkelijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor de financiële positie dienen te melden bij het BFT.

Ten aanzien van de eisen aan kwaliteit en integriteit stellen de Wna en Gdw de beroepsorganisaties KNB en KBvG centraal. Beide worden belast met de taak de goede beroepsuitoefening te bevorderen en kwaliteitstoetsen uit te voeren. De eisen ten aanzien van deze toetsen en de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening in het algemeen zijn vastgelegd in een aantal verordeningen.¹⁸ Het BFT gebruikt de normen in deze verordeningen bij het toezicht op kwaliteit en integriteit.

De Wna en Gdw stellen extra eisen aan startende notarissen en gerechtsdeurwaarders. Naast de juiste opleiding en een inschrijving in het beroepsregister dienen zij te beschikken over voldoende financiële middelen om een kantoor te houden en een ondernemingsplan waaruit blijkt dat de praktijk na drie jaar kostendekkend kan worden uitgeoefend.¹⁹ Deze procedure is er op gericht om het ontstaan van kansloze of slecht renderende notaris- of gerechtsdeurwaarderspraktijken te voorkomen. De ondernemingsplannen worden beoordeeld door twee commissies van deskundigen. BFT voert het secretariaat voor deze commissies.

Activiteiten

Het BFT toezicht bestaat uit twee sporen. Het financiële toezicht begint met een analyse van de door notarissen en gerechtsdeurwaarders jaarlijks, en per kwartaal, (digitaal) ingediende cijfers. Deze cijfers komen terecht in een database. De analyse is er primair op gericht de grootste risico's te identificeren. Bij kantoren met een hoog- of bijzonder risico voert BFT aanvullend risicogericht onderzoek uit. Afhankelijk van de geïdentificeerde risico's betreft dit inwinning van aanvullende

¹⁶ <http://www.bureaufn.nl/notariaat/werkwijze-toezicht/werkwijze-3/>

¹⁷ Uitgewerkt in de Regeling meldplicht voor gerechtsdeurwaarders en de Regeling op het notarisambt

¹⁸ Onder andere de verordening op de kwaliteit en de verordening beroeps- en gedragsregels voor notarissen en de verordening bevordering vakbekwaamheid en de verordening normen voor kwaliteit voor gerechtsdeurwaarders

¹⁹ Zie artikel 6 Gdw en artikel 7 Wna.

informatie, een bedrijfsbezoek of een formeel (regulier of bijzonder) onderzoek.²⁰ Daarnaast voert BFT regelmatig thematische onderzoeken uit bij meerdere kantoren wanneer blijkt dat een bepaald thema bredere aandacht van de toezichthouder verdient.

Het tweede toezichtsspoor betreft toezicht op de kwaliteit en integriteit van notarissen en gerechtsdeurwaarders. Kwaliteit en integriteit laten zich niet vangen in een jaar- of kwartaalrapportage door notarissen en gerechtsdeurwaarders. Het BFT vaart zodoende op signalen van normoverschrijding bij notarissen of gerechtsdeurwaarders, gemeld door consumenten, nieuwsmedia, politie of de beroepsorganisaties. De KNB en KbvG voeren zogenoemde kwaliteitsaudits uit onder hun leden welke mogelijk input vormen voor het BFT. BFT zoekt naar patronen in de signalen en audits en identificeert zo risicokantoren of beroepsbeoefenaren om nader onderzoek bij uit te voeren.

Het BFT heeft verschillende handhavingsinstrumenten om in te zetten wanneer onderzoek uitwijst dat sprake is van een normschending. Het betreft hier zowel informele instrumenten als instrumenten met een wettelijke basis. In geval van relatief milde normschendingen volstaat BFT met een waarschuwingsbrief of een zogenoemd normoverdragend gesprek. Bij serieuzere vergrijpen kan het BFT een last onder dwangsom of een administratieve boete opleggen. Het zwaarste handhavingsinstrument is het indienen van een tuchtklacht.²¹ In dat geval buigt de tuchtrechter zich over de zaak. Indien de rechter de klacht gegrond acht heeft deze tevens de mogelijkheid een maatregel op te leggen. Deze maatregel varieert van een waarschuwing of berisping tot een geldboete, schorsing of ontzetting uit het ambt. Een uitspraak van de tuchtrechter resulteert tevens in nieuwe jurisprudentie en mogelijk nieuwe- of nader gespecificeerde normen. BFT gebruikt deze normen vervolgens in de toekomstige uitoefening van het toezicht.

Outputs

Het toezicht en de handhaving door BFT en de tuchtrechter dienen normschendingen door notarissen en gerechtsdeurwaarders te verhelpen of idealiter zelfs te voorkomen. Daarnaast beoogt BFT met zijn toezicht een robuuste administratie en bedrijfsvoering bij beroepsbeoefenaren te bevorderen.

Outcomes

Het uiteindelijke doel van BFT is het borgen van rechtszekerheid, de collectieve financiële belangen en het maatschappelijk vertrouwen in de beroepsgroepen van notarissen en gerechtsdeurwaarders. Voorwaarden daarvoor zijn een integere en kwalitatief hoogstaande en financieel gezonde beroepsgroep. Het financiële toezicht staat in het teken van het waarborgen van de derdengeldenrekening. Het lijkt immers aannemelijk dat een in financiële nood (dreigend faillissement) verkerende notaris of gerechtsdeurwaarder eerder geneigd zal zijn een greep in de derdengeldenrekening te doen. Daarbij kunnen ook de kwaliteit en integriteit van de beroepsbeoefenaar een rol spelen. De maatschappelijke risico's die hieraan ten grondslag liggen vormen de legitimering voor integraal toezicht op gerechtsdeurwaarders en notarissen.

²⁰ Een van de risicobepalende factoren is de tijd sinds het laatste bezoek door BFT. Op deze manier worden kantoren die al lang niet door BFT zijn bezocht omdat de risico's laag zijn tóch periodiek bezocht.

²¹ Naast tuchtklachten doet BFT in een enkel geval aangifte (strafrecht) tegen ondertoezichtstaanden.

Conclusie ten aanzien van de beleidstheorie van BFT

De in overleg met het BFT gereconstrueerde beleidstheorie van het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders vormt een sluitend geheel. Wet- en regelgeving resulteert in heldere bevoegdheden. Ten aanzien van het voorkomen van schending van de derdenrekening is toezicht op kwaliteit en integriteit naast het financieel toezicht een logische keuze. Jurisprudentie van de tuchtrechter zorgt waar nodig voor uitleg van de normstelling. Op papier sluiten de activiteiten van het BFT goed aan op zijn taakomschrijving. Wel speelt met name bij het toezicht op kwaliteit en integriteit afhankelijkheid van signalen van derden. Dit heeft als gevolg dat BFT pas kan ingrijpen nadat de normoverschrijding heeft plaatsgevonden (waarbij dat ingrijpen wel preventief kan werken richting andere notarissen en gerechtsdeurwaarders). De nadruk komt dan te liggen op het voorkomen van herhaling.

2.2 Analyse toezichtaanpak

We analyseren in dit deel de toezichtaanpak. Met de toezichtaanpak bedoelen we de opzet en uitvoering van de voornaamste **activiteiten**: *risico-identificatie en prioritering, risicoanalyse en –beoordeling, risicomitigatie*, en *verantwoording* (2.2.2 – 2.2.5). Het onderwerp *samenwerking* met stakeholders zit verweven in elk van deze activiteiten en lichten we apart uit (2.2.6). De toezichtaanpak wordt beïnvloed door de *Context en opzet* (2.2.1.) waarbinnen toezicht opereert. Met ‘context en opzet’ bedoelen we de toezichtverantwoordelijkheid, de verwachtingen van stakeholders, de aard van de risico’s en de staat van het toezichtveld²².

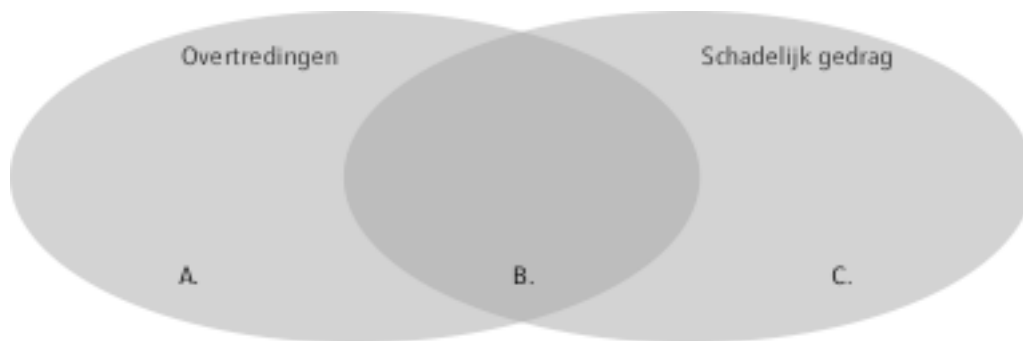
2.2.1 Context en opzet

Wet en naleving staan centraal in het toezicht

In de dagelijks toezichtpraktijk staan de wet- en regelgeving en naleving centraal. Dit blijkt uit gesprekken met Bft, beleidsdocumenten, jaarverslagen, dossieranalyse, en interviews met stakeholders. Toezicht richt zich op overtredingen – de linkerhelft (A) van onderstaand venndiagram (Sparrow, 2000). Toezicht op notariaat en gerechtsdeurwaarders richt zich niet op ‘schadelijk gedrag, waarbij geen sprake is van een overtreding’, weergegeven door gebied C in onderstaande illustratie. Deze manier van denken komt in alle aspecten van de toezichtaanpak terug. Het BFT legt de focus op naleving en gebruikt wet- en regelgeving om potentiële normschending aan te toetsen. In het handhavingsbeleid is de tuchtklacht de zwaarste vorm van handhaving. De daarop volgende juridische procedure is vanzelfsprekend ook gebaseerd op wet- en regelgeving. Tot slot is de interactie van BFT met ondertoezichtgestelden formeel van aard. Communicatie is feitelijk en gericht op het aankondigen van een aanstaand onderzoek of de resultaten daarvan in termen van geconstateerde normschendingen.

²² Zie ook 1.5

Figuur 2.2 Focus van het toezicht



Bron: Sparrow, 2000

De wetgever is uiteraard niet in staat om vooraf rekening te houden met alle nieuwe ontwikkelingen, manifestaties van risico en veranderende maatschappelijke verwachtingen. Dit betekent dat wet- en regelgeving op enig moment minder dan perfect is: er zijn overtredingen van wetgeving die niet schadelijk zijn (gebied A), of schadelijke gedragingen die niet tegen de wet zijn (gebied C). Indien het toezicht zich alleen op overtredingen richt, dan ontstaat een blinde vlek voor wat betreft risico's in gebied C. Ondertoezichtgestelden zouden bijvoorbeeld op een schadelijke manier de grenzen van de wet kunnen opzoeken, of systematisch gebruik kunnen maken van een lacune in deze zelfde wet. Toezicht kan het belang en relevantie van de risico's in gebied C alleen vaststellen, door een deel van zijn capaciteit hierop te richten. Het BFT kiest ervoor dit slechts in beperkte mate te doen. Dit blijkt uit het feit dat schendingen van concrete normen bij individuele ondertoezichtgestelden steeds het startpunt zijn.²³ Er is maar weinig ruimte voor een bredere verkenning van potentiële risico's die bijvoorbeeld voortkomen uit technologische ontwikkeling of concurrentie tussen ondertoezichtgestelden onderling. In het integriteits- en kwaliteitstoezicht prioriteert het BFT ontvangen signalen wel actief om juist die schendingen die veel maatschappelijke schade te weeg brengen het eerst op te pakken.

Toezicht is meer risicogestuurd geworden

De aanpak van risico's staat centraal in het denken en doen van toezicht. Dit wordt aangedragen in gesprekken met het BFT en zien we terug in de dossiers en jaarverslagen. In het financieel toezicht vindt er bijvoorbeeld een risicogestuurde selectie van ondertoezichtgestelden plaats. Uit onderstaande Tabel 2.1 blijkt dat een verschuiving heeft plaatsgevonden van reguliere, niet-risicogestuurde onderzoeken naar bijzondere onderzoeken. In 2012 en 2013 was ongeveer twee-derde van de onderzoeken regulier van aard. Deze onderzoeken werden uitgevoerd op basis van periodiciteit. De voornaamste grond om onderzoek uit te voeren was in dat geval dat er al enige tijd geen onderzoek meer was verricht bij de specifieke ondertoezichtgestelden.

Vanaf 2015 voert BFT in beginsel geen onderzoeken meer op grond van periodiciteit. Het grootste gedeelte van de onderzoeken is nu zogenoemd bijzonder onderzoek waarbij als gevolg van een

²³ De thematische onderzoeken zijn in praktijk een serie individuele onderzoeken waarin specifiek aandacht wordt besteed aan een bepaald type risico. Ook deze onderzoeken zijn in die zin gericht op bekende risico's en individuele naleving.

specifiek risicosignaal onderzoek wordt uitgevoerd. De enige uitzonderingen zijn ondertoezichtgestelden die al langer dan zeven jaar niet zijn bezocht of bijvoorbeeld een structuurwijziging als het vertrek of de komst van een nieuwe partner bij de ondertoezichtgestelden.

Vanaf 2014 telt het BFT onderzoeken consequent op basis van onderzochte kantoren, ook als daarbij meerdere notarissen of gerechtsdeurwaarders privé zijn onderzocht. Daarvoor werden in sommige gevallen het onderzochte kantoor en de verschillende onderzoeken naar de privé situatie van de bij dat kantoor werkzame notarissen of gerechtsdeurwaarders als separate onderzoeken geteld. Dit verklaart ten dele de daling van het aantal onderzoeken tussen 2013 en 2014. Een andere waarschijnlijke oorzaak is de verschuiving naar risicogericht toezicht. Het exacte effect van de verschuiving naar relatief zware bijzondere onderzoeken op het aantal uitgevoerde onderzoeken is door de gewijzigde methodiek echter niet te bepalen.

Tabel 2.1 Het aantal uitgevoerde onderzoeken

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| Notariaat | | | | | |
| Totaalaantal uitgevoerde onderzoeken | 287 | 263 | 158 | 156 | 112 |
| <i>Waarvan: reguliere onderzoeken</i> | 175 | 179 | 114 | 65 | 10 |
| <i>Waarvan: bijzondere onderzoeken</i> | 83 | 22 | 22 | 70 | 83 |
| <i>Waarvan: beoordelingen privé situatie</i> | 13 | 30 | | 11 | 10 |
| <i>Waarvan: bedrijfsbezoeken</i> | 3 | 27 | 22 | | |
| <i>Waarvan: thematische onderzoeken</i> | 13 | 5 | | 10 | 9 |
| Gerechtsdeurwaarders | | | | | |
| Totaalaantal uitgevoerde onderzoeken | 31 | 47 | 38 | 25 | 29 |
| <i>Waarvan: reguliere onderzoeken</i> | | 20 | 15 | 8 | 6 |
| <i>Waarvan: bijzondere onderzoeken</i> | 10 | 5 | 13 | 12 | 18 |
| <i>Waarvan: beoordelingen privé situatie</i> | | 10 | | 5 | 5 |
| <i>Waarvan: bedrijfsbezoeken</i> | | 12 | 10 | | |

Bron: BFT – voor de oudere jaren is niet de volledige uitsplitsing naar typen onderzoeken beschikbaar

BFT besteedt meer capaciteit aan financieel toezicht dan aan kwaliteits- en integriteits-toezicht

Sinds de vorige evaluatie van 2009 is het takenpakket van het BFT uitgebreid. In plaats van enkel financieel toezicht houdt het BFT sinds 2013 (notarissen) respectievelijk 2016 (gerechtsdeurwaarders) ook toezicht op de kwaliteit en integriteit, zogenoemd integraal toezicht. Het toezicht op de kwaliteit en integriteit (KT/IT) van de beroepsgroep is dus nieuw ten opzichte van de vorige evaluatie. Het grootste deel van de capaciteit van het BFT wordt echter nog steeds besteed aan financieel toezicht.

Het BFT heeft een werkprogramma ontwikkeld voor KT/IT. Dit programma is vastgelegd en terug te vinden in de beleidsdocumenten. Dit programma is logisch, aangezien de aard van dit toezicht anders is dan van financieel toezicht:

- Het integriteit/ kwaliteitstoezicht kent meer onzekerheid: risico's zijn lastig te identificeren of vast te stellen door de aard van deze risicotypen en het grote aantal aktes en dossiers. De beoordeling is meer ambigu omdat de normen voor kwaliteit en integriteit meer open zijn dan de financiële regels.
- Het financieel toezicht heeft meer houvast: financiële risico's zijn overwegend bekend, goed zichtbaar en eenduidig te beoordelen. Bovendien is meer informatie beschikbaar.

Tabel 2.2 vat kort samen op welke wijze toezicht op kwaliteit en integriteit verschillen van financieel toezicht.

Tabel 2.2 Toezichtaanpak per risicotype

| Risicotype | Risico-identificatie | Risicobeoordeling | Omvang toezichtveld |
|-------------|---|---|--|
| Financieel | Risico's zijn relatief goed zichtbaar mits data valide zijn | Beoordeling is bij begrip van situatie eenduidig | Overzichtelijk aantal (OTG) en redelijk homogeen |
| Kwaliteit | Risico's zijn redelijk zichtbaar maar vraagt om grotere toezichtcapaciteit om vast te stellen | Beoordeling vraagt meer professional judgement door open normen | Groot aantal (aktes en dossiers) en gevarieerd |
| Integriteit | Risico's zijn inherent lastig zichtbaar | Beoordeling soms eenduidig, soms niet | Groot aantal (aktes en dossiers) en gevarieerd |

Bron: SEO Economisch Onderzoek / Clear Conduct

Gegeven deze kenmerken van de risico's is het logisch dat er meer toezichtcapaciteit nodig is voor het identificeren en beoordelen van KT/IT-risico's dan voor financiële risico's. In de toezichtpraktijk wordt echter meer capaciteit besteed aan financieel toezicht. In de periode 2012 tot 2016 was de inzet van medewerkers van het BFT op financieel toezicht bij notarissen ongeveer tweemaal zo groot als de inzet voor kwaliteit/integriteitstoezicht.²⁴ (Tabel 2.3). Hier zijn twee verklaringen mogelijk:

KT/IT zijn zoals genoemd relatief nieuwe taken voor het BFT. In beide gevallen is het BFT in voorbereiding al eerder begonnen met het vrijmaken van capaciteit voor deze taak. De capaciteit die het BFT inzet op KT/IT bij het notariaat blijft tussen 2012 en 2018 stabiel rond de vier FTE. Het argument dat sprake is van een nieuwe taak gaat hier dus niet op. Dat geldt wel voor het KT/IT op gerechtsdeurwaarders waar sinds 2015 een duidelijke groei zichtbaar is.

²⁴ Voor gerechtsdeurwaarders is pas vanaf 2016 sprake van integraal toezicht maar ook hier is de inzet op kwaliteit/integriteit toezicht in 2017 lager dan op financieel toezicht.

Tabel 2.3 Verdeling FTE over typen toezicht

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Notariaat | | | | | | |
| Financieel toezicht | 8,5 | 7,3 | 7,8 | 7 | 6,5 | 8 |
| Kwaliteit/Integriteit toezicht | 4,6 | 4,1 | 3,7 | 3,5 | 3,5 | 3,5 |
| Gerechtsdeurwaarders | | | | | | |
| Financieel toezicht | 3,7 | 3,7 | 3 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| Kwaliteit/Integriteit toezicht | 0 | 0 | 0 | 0,3 | 0,8 | 1,3 |

Bron: Verstrekkt door het BFT ten behoeve van deze evaluatie

Een andere mogelijkheid is dat de risico gedreven aanpak resulteert in deze capaciteitsinzet. In dat geval zijn er simpelweg meer of belangrijkere financiële risico's dan KT/IT risico's geïdentificeerd. Daarbij speelt wel dat financiële risico's zich middels de door ondertoezichtgestelden aan te leveren kwartaalrapportages makkelijker te identificeren zijn. Voor KT/IT is het BFT veel meer afhankelijk van signalen van derden om risico's te identificeren. In potentie kan de eigen inzet dan laag zijn maar daarbij dient wel de kanttekening geplaatst te worden dat het 'toezicht' dan in steeds grotere mate buiten het BFT plaatsvindt, en de dekking van het BFT toezicht afhankelijk is van de mate waarin signalen hun weg vinden naar het BFT.

BFT heeft meer aandacht voor risico's bij individuele ondertoezichtgestelden dan voor thema's

Het BFT voert naast onderzoeken bij individuele ondertoezichtgestelden ook thematische onderzoeken uit. Een thematisch onderzoek richt zich op een bepaald risico of een groep ondertoezichtgestelden met specifieke kenmerken. Voorbeelden hiervan zijn "misbruik rechtspersonen", "één euro transacties", "voortvarendheid bij oude dossiers" en "grote kantoren". Het BFT schat dat deze thematische onderzoeken ongeveer 10% van de totale onderzoeksinspanning vormen. Het merendeel van het onderzoek is dus sterk gericht op de naleving van wet- en regelgeving door individuele ondertoezichtgestelden. Ook voor de thematische onderzoeken geldt overigens dat de uitkomsten primair van individuele aard zijn. Dit blijkt zowel uit gesprekken en de dossiers.

Een thema wordt ingebracht of komt naar boven in het interne werkoverleg. Een toezichthouder ziet bijvoorbeeld een patroon of tijdens het overleg wordt een verband gelegd tussen individuele dossiers. Indien besloten wordt een thema onderzoek te starten krijgt een van de toezichthouders de opdracht om voorwerk te doen, een werkprogramma te maken en ondertoezichtgestelden te selecteren. Vervolgens worden deze ondertoezichtgestelden verdeeld over (verantwoordelijk) toezichthouders. De toezichthouders verrichten bijzondere onderzoeken bij de ondertoezichtgestelden die hen zijn toegewezen en de bevindingen van de onderzoeken worden centraal gedeeld en besproken. Het thematische onderzoek mondt uit in een serie individuele rapportages en waar nodig handhaving. Resultaten van thematische onderzoeken worden daarnaast kort besproken in het jaarverslag; er zijn geen aparte thematische rapportages.

Een belangrijke afweging die het BFT moet maken is of risico's bij ondertoezichtgestelden primair uniek van aard zijn of dat ondertoezichtgestelden onderling dusdanig vergelijkbaar zijn dat er efficiëntiewinst kan worden geboekt door minder individueel gericht toezicht te houden.

De toezichtaanpak is grotendeels stabiel

Het financieel toezicht is qua wijze van identificeren, analyseren, beoordelen en aanpakken de afgelopen jaren min of meer hetzelfde gebleven. De belangrijkste verandering is geweest het meer risico-georiënteerd selecteren van ondertoezichtgestelden om onderzoek bij uit te voeren. Dit blijkt uit de beleidsdocumenten en gesprekken met BFT en interviews met stakeholders. De stabiele toezichtaanpak biedt houvast en zekerheid aan toezichthouders, terwijl de meer risicogestuurde selectie en frequente uitvraag het toezicht meer responsief maken. Bovendien leidt een stabiele toezichtaanpak tot leereffecten en een efficiënte uitvoering (routine).

Een stabiele toezichtaanpak is geen doel op zich. De gekozen toezichtaanpak is een middel om tot het doel van risicoreductie en gewenst nalevingsgedrag te komen. Een stabiele aanpak kan werken indien financiële risico's begrepen en onveranderlijk zijn. Toezicht moet dan wel alert zijn of de aanpak niet 'bot' wordt door voorspelbaar toezicht waar ondertoezichtgestelden handig op inspelen.

Het KT/IT is nog meer in ontwikkeling, zeker met betrekking tot de stap risico-identificatie. Verschillende stakeholders geven aan vooralsnog slechts in beperkte mate terug te zien dat BFT nu ook toezicht houdt op integriteit en kwaliteit. Ten aanzien hiervan ligt er een taak voor het BFT om meer inzichtelijk te maken op welke wijze het toezicht is veranderd naar aanleiding van de taakuitbreiding. Indien KT/IT naadloos geïntegreerd kan worden in de financiële toezichtspraktijk is dit vanuit een efficiëntieoogpunt te prefereren. Wel dient er dan oog te zijn voor de perceptie van ondertoezichtgestelden. Heldere communicatie van verwachtingen en de wijze waarop BFT het KT/IT vormgeeft kan bijdragen aan de toezichtuitdaging omdat het de ondertoezichtgestelden (ook zonder onderzoek) bewust kan maken van de aan hen gestelde eisen. We gaan hier nader op in 2.2.5.

2.2.2 Risico-identificatie & prioritering

De aanpak om risico's te identificeren en prioriteren is helder en systematisch

Het proces van identificeren en prioriteren van risico's vindt systematisch plaats en de verantwoordelijkheden zijn duidelijk belegd. Wij baseren dit op gesprekken met het BFT en analyse van beleidsdocumenten. De opzet is erop gericht om de informatiepositie van het toezicht te verbeteren door periodieke data-uitvraag en het vastleggen van signalen. Informatie wordt daarbij zoveel mogelijk centraal verzameld.

Het BFT registreert signalen zowel in een totaaloverzicht als per ondertoezichtgestelde. Voor de weging van signalen hanteert het BFT een helder afwegingskader. Het BFT veronderstelt dat een financieel zwakke ondertoezichtgestelde mogelijk ook vatbaarder is voor kwaliteit- of integriteitsrisico's. Verder selecteert het BFT op de meest directe risico's. Signalen over bijvoorbeeld een notaris die niet langer actief is of met betrekking tot een reeds bestaande klacht bij de tuchtkamer zijn in de regel geen reden voor een onderzoek. Tot slot houdt BFT rekening met de herkomst van het

signaal. Signalen afkomstig van de beroepsorganisaties, het OM, de Belastingdienst of het Kadaster wordt meer gewicht toegekend.

Het BFT weegt signalen op een schaal van 0 (geen risico) tot 4 (zeer hoog risico) waarbij in het laatste geval direct ingrijpen vereist is. Elk signaal krijgt bovendien een status mee (open of afgerond) zodat gedurende het proces steeds duidelijk is welke signalen nog opvolging behoeven.

De uitdaging voor alle toezichtorganisaties is daarbij om niet alleen de gestructureerde data vast te leggen, maar ook andere typen informatie, zoals inzichten van de eigen toezichthouders. Binnen BFT zijn de afstanden kort (voordeel van kleine organisatie), is helder wie de signalen en inzichten verzamelt en is er periodiek overleg om deze te bespreken. Om effectief risico's te identificeren en te prioriteren dient een toezichtorganisatie (gezamenlijke) risicohypotheses te hebben. In gesprekken met het BFT komt naar boven dat deze risicohypotheses er wel zijn, maar zich veelal in de hoofden van toezichthouders bevinden. Een meer expliciete benadering zou BFT kunnen helpen om hypothesen expliciet te toetsen en te evalueren. Een detailversie van de in 2.1 gereconstrueerde beleidstheorie leent zich hier goed voor.

Risico-identificatie is afhankelijk van kwaliteit aangeleverde data en signalen

Het BFT kent twee belangrijke vormen van risico-identificatie ten aanzien van toezicht op notariaat en gerechtsdeurwaarders. De eerste zijn de kwartaalrapportages met financiële gegevens die onder toezichtgestelden aanleveren. Op basis hiervan kan BFT op afstand toetsen of een ondertoezichtgestelden zich houdt aan de wet- en regelgeving gestelde eisen ten aanzien van liquiditeit, solvabiliteit en de bewaringspositie. De tweede soort risico-identificatie zijn de van derden (en BFT-intern) ontvangen signalen. BFT analyseert deze signalen en prioriteert deze op basis van ernst en mate van concreetheid.

Een voordehand liggende maar desalniettemin belangrijke vaststelling is dat BFT door deze manier van werken afhankelijk is van de kwaliteit van aangeleverde data en signalen. Ten aanzien van de door BFT van notarissen en gerechtsdeurwaarders ontvangen kwartaalrapportages is dan een aantal observaties te maken:

- Kwartaalrapportages bieden meer informatie dan de jaarrapportages die tot 2012 door BFT werden opgevraagd. In elk geval geven deze rapportages het BFT vier maal per jaar informatie over de ondertoezichtgestelden om op te acteren. Zo kan het BFT bijvoorbeeld na twee slechte kwartalen ingrijpen in plaats van pas na anderhalf jaar.
- Het BFT beschikt slechts in beperkte mate over een mechaniek om in te schatten of de informatie in de kwartaalrapportages accuraat en betrouwbaar is. Vanaf 2014 waren notarissen verplicht om bij het aanleveren van kwartaalcijfers een samenstellingsverklaring ter verificatie op te nemen. Daaruit blijkt dat een accountant het kantoor heeft bijgestaan bij het opstellen van de kwartaalcijfers en dat is voor het BFT een indicatie dat de cijfers betrouwbaar zijn. Medio 2017 werden deze praktijk echter opgeschort naar een uitspraak van de rechter die stelde dat de Wna onvoldoende grond biedt voor een dergelijke verplichtstelling.²⁵ De consequentie van het wegvallen van de samenstellingsverklaring is dat het voor BFT moeilijker is om na te gaan in hoeverre de kwartaalcijfers kloppen. Er is inmiddels een werkgroep in het leven geroepen waarin het BFT en de KNB op directieniveau overleg voeren over onder andere dit punt.²⁶

²⁵ <https://www.bureaufn.nl/2017/09/11/opschorting-verplichting-samenstellingsverklaring/>

²⁶ <https://www.bureaufn.nl/2018/03/12/nieuwe-gezamenlijke-verklaring-bft-knb-dd-12-maart-2018/>

- Het BFT is op basis van kwartaalcijfers alleen nauwelijks in staat om bewust schadelijk gedrag door ondertoezichtgestelden te signaleren. Een ondertoezichtgestelden met kwade wil kan de kwartaalcijfers zo doen laten lijken dat deze voldoet aan de in wet- en regelgeving gestelde eisen terwijl dit in werkelijkheid niet het geval is. Het is ook denkbaar dat een kwaadwillende ondertoezichtgestelden een tekort op de derdengeldenrekening laat bestaan gedurende het kwartaal maar zorgt dat dit weer is bijgevoerd ten tijde van het opmaken van de kwartaalcijfers.
- Toezicht gebaseerd op kwartaalcijfers van ondertoezichtgestelden is naar verwachting goed in staat om problemen of (onschuldige) fouten bij ‘eerlijke’ ondertoezichtgestelden snel te signaleren. Deze werkwijze is echter niet erg geschikt om ondertoezichtgestelden die bewust de regels breken op te sporen.

Naast de kwartaalrapportages ontvangt het BFT signalen van convenantpartners, burgers, andere toezichthouders. Het BFT verzamelt deze signalen in een database en vult deze aan met interne signalen die voortkomen uit onderzoeken of kwartaalrapportages. Deze database is de belangrijkste bron van informatie voor het integriteit- en kwaliteitstoezicht van BFT en vormt de basis voor risicogestuurd toezicht. BFT brengt vervolgens prioritering aan te brengen in signalen op basis van concreetheid en ernst. Deze werkwijze past goed bij een toezichthouder met beperkte capaciteit zoals het BFT.²⁷ Door gebruik te maken van informatie van externen en hierop te prioriteren kan met enkele toezichthouders toch toezicht houden op een grote groep ondertoezichtgestelden. Een kanttekening bij bovenstaand is dat BFT door deze wijze van werken afhankelijk is van de kwaliteit van de ontvangen signalen. Het is dus van belang dat het BFT een inschatting maakt van de mate waarin deze signalen ‘dekkend’ zijn: ontvangt het BFT over alle typen risico’s veel signalen of ontvangt het over bepaalde typen risico’s geen of weinig signalen? Tabel 2.4 en Tabel 2.5 geven het aantal ontvangen signalen weer voor het notariaat respectievelijke gerechtsdeurwaarders. BFT maakt daarin een onderscheid tussen interne en externe signalen. Interne signalen zijn een veredeling van informatie door het BFT. Voorbeelden zijn de analyses van financiële informatie en/of meldingen van collega’s naar aanleiding van bevindingen tijdens een onderzoek. Interne signalen zijn tevens handhavingsmaatregelen van het BFT. Externe signalen zijn signalen ontvangen van convenantpartners, burgers, rechtshandhavers en meldingen van ondertoezichtgestelden op grond van de wet op het notarisambt en de gerechtsdeurwaarderswet. Er valt een aantal zaken op:

- Het aantal signalen voor het notariaat is ongeveer tienmaal zo groot als het aantal signalen bij gerechtsdeurwaarders. De onderliggende populatie van notarissen is echter maar vier maal zo groot als die van gerechtsdeurwaarders. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat het BFT pas sinds 2016 KT/IT houdt op gerechtsdeurwaarders. Dit verklaart tevens de sterke toename van het aantal signalen tussen 2016 en 2017.
- Het aantal signalen van beroepsorganisaties KNB en KBvG is beperkt. Ondanks de convenanten die het BFT met deze organisaties heeft gesloten vindt dus relatief weinig informatie-uitwisseling plaats. Zowel KNB als KBvG voeren eigen audits uit met betrekking tot kwaliteit en integriteit. In potentie zouden deze partijen dus een belangrijke partner kunnen zijn van het BFT in het houden van toezicht. Het BFT ziet signalen van de beroepsorganisaties bovendien als bijzonder waardevol. De samenwerking met KNB en KBvG verloopt echter stroef (zie ook 2.2.6).

²⁷ Het aantal FTE is gelijk gebleven tussen 2010 en 2018 terwijl het toezicht is uitgebreid van enkel financieel toezicht naar integraal toezicht.

- Een groot deel van de signalen is afkomstig van de tuchtkamers (KvhN en KvG) voor beide beroepsgroepen. De klachten bij of uitspraken van tuchtkamers zijn meestal niet direct aanleiding tot een onderzoek. BFT monitort deze desalniettemin omdat hieruit een beeld ontstaat van de werkwijze van de notaris/gerechtsdeurwaarder. Dit wordt vervolgens meegenomen in de beoordeling.

Tabel 2.4 Bron en aantal van signalen notariaat

| Signalen notariaat | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------------|----------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| Art. 25a Meldingen | | 1 | 30 | 22 | 22 | 25 |
| Art. 111c Wna (Belastingdienst) | | 14 | 7 | 9 | 33 | 44 |
| Belastingdienst overig | | | 2 | 4 | 6 | |
| BFT Intern | | | 4 | 2 | 2 | 42 |
| Burgersignalen | | 1 | 21 | 9 | 9 | 25 |
| FIOD | | | 1 | | 6 | 1 |
| Kadaster | | | 136 | 39 | 15 | 26 |
| KvhN – Beslissingen | 2 | 11 | 435 | 479 | 344 | 401 |
| KvhN – Klachten | | 2 | 329 | 383 | 278 | 311 |
| KNB | | | 4 | 1 | | 9 |
| Politie | | | 5 | 3 | 4 | 1 |
| OM | | | 4 | | 2 | |
| RIEC | | | | | 1 | |
| Media | | 1 | 4 | 15 | 12 | |
| MMA | | | | 1 | | |
| Kamer van Koophandel | | | 1 | | 1 | |
| FEC/AFM/FIU/iSZW | | | | 2 | 3 | |
| Overig | | | 3 | 5 | 4 | |
| Totaal | 2 | 30 | 986 | 974 | 741 | 886 |

Bron: Verstrekkt door het BFT ten behoeve van deze evaluatie

Tabel 2.5 Bron en aantal signalen gerechtsdeurwaarders

| Signalen Gerechtsdeurwaarders | 2016 | 2017 |
|-------------------------------|-----------|-----------|
| Rechtelijke macht | 2 | |
| KvG / Hof Amsterdam | 4 | 33 |
| Burgersignalen | 8 | 25 |
| Art. 19a Gdw meldingen | | 4 |
| BFT - intern | | 24 |
| KBvG signalen | | 6 |
| Media | | 1 |
| Totaal | 14 | 93 |

Bron: Verstrekkt door het BFT ten behoeve van deze evaluatie

Niet elk ontvangen signaal leidt tot een onderzoek door het BFT. Burgersignalen zijn relatief vaak onbruikbaar en veelal ingegeven door persoonlijke frustratie. De meest rijke signalen zijn die van de belastingdienst, de beroepsorganisaties KNB en KBvG en de meldingen op grond van de Wna

25a en Gdw 19a (melding van een verslechtering financiële positie door de beroepsbeoefenaar zelf). Dit type signalen leidt vrijwel altijd tot een BFT onderzoek.

BFT voert geen omgevingsanalyse en financiële trendanalyse uit

De focus van het BFT op individuele ondertoezichtgestelden (zie ook 2.2.1 observatie 5) betekent ook dat er minder aandacht is voor een bredere omgevingsanalyse. Het BFT voert ook geen overstijgende data-analyse uit over de aangeleverde financiële data terwijl dit mogelijk inzage zou kunnen bieden in de financiële gezondheid van de beroepsgroep als geheel en de ontwikkeling daarvan.²⁸ Dit blijkt uit gesprekken met het BFT en wordt ook aangedragen in interviews met stakeholders.

Het BFT heeft zodoende beperkt zicht op de ontwikkeling van de markt en de daarbij horende nieuwe risico's. Ook in de communicatie hierover in bijvoorbeeld de jaarverslagen van het BFT is relatief weinig aandacht voor de stand van de ondertoezichtgestelden. Inzicht hierin volgt pas wanneer verschillende individuele onderzoeken resulteren in gelijksoortige normschendingen.

Ook op het moment dat risico's reeds duidelijk in kaart zijn gebracht vindt weinig overkoepelende analyse plaats. Zo houdt het BFT niet bij hoe lang een ondertoezichtgestelde bijvoorbeeld al een hoog risico kwalificatie heeft. Er is geen zicht op het aandeel ondertoezichtgestelden met een hoog risico kwalificatie dat zich vervolgens herstelt (niet langer hoog risico) versus het aandeel dat uiteindelijk failliet gaat of wordt geschorst. Ook op de recidive in de vorm van kantoren die na herstel opnieuw de kwalificatie hoog risico krijgen heeft het BFT geen zicht.

Een veronderstelling die ten grondslag ligt aan de wijze waarop het BFT het toezicht inricht is dat een verslechtering van de financiële positie van een ondertoezichtgestelde leidt tot een vergroot kwaliteit- en integriteitsrisico (zie ook Figuur 2.1). Dit is een intuïtief logische veronderstelling. Desondanks heeft BFT vooralsnog geen formele toets uitgevoerd op bijvoorbeeld de historisch waargenomen normschendingen om deze hypothese te toetsen op basis van de gegevens verzameld in het toezicht proces.

BFT prioriteert aan de hand van harde criteria en professional judgement

Het BFT houdt een lijst bij van zogenoemde hoog-risicokantoren. Van een ondertoezichtgestelde met een hoog-risico is sprake wanneer het BFT bij ten minste vier van de zeven risicogebieden een hoog risico inschat. Deze risicogebieden zijn: bewaring, liquiditeit, solvabiliteit, resultaat, kwaliteit, integriteit en overig. Een ondertoezichtgestelde kan ook op de hoog risico lijst worden geplaatst indien op minder dan vier van deze zeven risicogebieden sprake is van een uitzonderlijk groot risico.

De prioritering van risico is zodoende een combinatie van het scoren van risico op verschillende breed gedefinieerde criteria aangevuld met beroepsoordeel van de toezichthouder, dat getoetst wordt in collegiaal overleg. Deze manier van prioriteren past bij een kleine toezichtorganisatie waarin de lijnen kort zijn en regelmatig onderling overleg plaatsvindt. Om consistentie te bewaren,

²⁸ Ten behoeve van het toezicht op gerechtsdeurwaarders beschikt het BFT wel over door ondertoezichtgestelde aangeleverde kengetallen. Op basis hiervan voert het BFT analyses uit om bijvoorbeeld een praktijk van het rekenen van bovenmatige incassokosten door individuele ondertoezichtgestelden te identificeren. De insteek hiervan is echter niet om een beeld te krijgen van de financiële gezondheid van de ondertoezichtgestelde als geheel.

ook tussen regio's, kan het nuttig zijn prioriteringscriteria verder uit te splitsen (bijvoorbeeld binnen de categorie kwaliteit). Door de keuzes en afwegingen expliciet vast te leggen wordt prioritering herleidbaar en bestaat de mogelijkheid om de gemaakte keuzes op een later moment te evalueren.

Het BFT heeft de benodigde kennis en ervaring om dit soort risico's te duiden en prioriteren. We baseren dit op onder andere de feedback van de Kamers, gesprekken met het BFT en de kwaliteit van de onderzochte dossiers.

Bij prioritering behoort ook de toekenning van capaciteit en de wendbaarheid van de organisatie om zich op nieuwe prioriteiten te richten. We krijgen uit gesprekken met het BFT terug dat de agenda's niet voor langere termijn vaststaan en dichtzitten, maar dat er ruimte is om prioriteiten en werkzaamheden aan te passen, indien ontwikkelingen daarom vragen. De afstemming vindt in de lijn en via de overlegstructuren plaats. De lijnen zijn kort.

BFT selecteert vooral risicovolle ondertoezichtgestelden

Het BFT heeft terecht gekozen voor risicogericht toezicht. Dit past bij de toezichtuitdaging en de beschikbare capaciteit. Enkel selecteren op risicovolle ondertoezichtgestelden heeft echter ook een keerzijde. Het BFT heeft nu geen mechanisme om te controleren of het selectieproces effectief is. Om dit te kunnen beoordelen zou het BFT vaker als laag-risico getypeerde ondertoezichtgestelden moeten bezoeken. Als dan blijkt dat bij deze ondertoezichtgestelden inderdaad significant minder normschendingen worden vastgesteld is dit een teken dat het selectiemechanisme zijn werk doet. Indien desondanks toch normschendingen bij laag-risicokantoren worden vastgesteld kan dit aanleiding zijn de selectiecriteria of –mechaniek aan te passen.

Het BFT geeft in gesprek met ons aan dat de enige laag-risico ondertoezichtgestelden die het bezoekt ondertoezichtgestelden zijn die al langer dan zeven jaar niet zijn onderzocht omdat er in die tijd geen verhoogd risico werd waargenomen. Het BFT zou deze onderzoeken kunnen gebruiken om te toetsen of de selectie goed is. In het geval dat een ondertoezichtgestelden zeven jaar lang niet op de radar is gekomen en bij onderzoek inderdaad blijkt dat geen sprake is van normschending is dit een teken dat het risicogericht toezicht functioneert. Echter vormen ondertoezichtgestelden die al lang niet onderworpen zijn aan een onderzoek op hun eigen manier ook een risico waardoor de toets niet volledig zuiver is. In aanvulling op deze groep zou BFT daarom kunnen overwegen elk jaar ook een groep laag risico ondertoezichtgestelden te selecteren voor een onderzoek. Dit zou mogelijk vormgegeven kunnen worden in een thema-onderzoek expliciet bedoeld om meer inzage te verkrijgen in de identificatiefunctie van het BFT zelf.

2.2.3 Risicoanalyse & beoordeling

Nadere onderzoeken zijn gestructureerd, ter plekke en aangekondigd

Nader onderzoek vindt plaats nadat risico's geprioriteerd zijn. De meeste nadere onderzoeken zijn 'bijzonder' van aard: er is een specifiek signaal of zorg dat aandacht van toezicht vraagt. Een klein deel van de nadere onderzoeken is 'regulier': een ondertoezichtgestelde is dan lang niet bezocht en dit is reden om te bekijken of dit terecht is.

Nadere onderzoeken worden goed voorbereid en gestructureerd vormgegeven. Dit blijkt onder andere uit de werkprogramma's en de dossieropbouw. Voorwerk wordt gedaan om relevante informatie te verzamelen. Een werkprogramma gericht op het toetsen van naleving wordt opgesteld op basis van de uitgebreide standaardwerkprogramma's dat het BFT ontwikkeld heeft voor het financieel, kwaliteits- en integriteitstoezicht. In deze werkprogramma's worden wetgeving en verplichtingen vertaald naar uitgebreide sets onderzoeksvragen en richtsnoeren over hoe bevindingen te beoordelen. De gestructureerde aanpak zien we terug in de dossiers. De dossiers zijn volgens vaste structuur ingedeeld. Dit maakt ze toegankelijk en overzichtelijk. De aanleiding en het risico worden in de dossiers helder beschreven. Het onderzoek richt zich op het vaststellen van naleving of overtreding van een bepaalde wettelijke bepaling. De bevindingen in de rapportage zijn geordend per wettelijke bepaling. Bevindingen worden onderbouwd aan de hand van feiten. Er worden geen aannames gemaakt of meningen gegeven.

Uit gesprekken met het BFT blijkt dat de geprefereerde werkwijze is dat er nader onderzoek wordt verricht na prioritering van een risico ter plekke bij de ondertoezichtgestelden. Dat onderzoek wordt vooraf aangekondigd. Deze manier van werken heeft voordelen. Toezichthouders kunnen ter plekke zich een beeld vormen van het functioneren van een ondertoezichtgestelden dat op afstand niet altijd mogelijk is. De aankondiging vooraf vergroot de acceptatie voor het onderzoek en bevordert de doelmatigheid: de ondertoezichtgestelde kan de gevraagde informatie alvast klaarzetten en medewerkers beschikbaar maken. Deze voorkeursmanier van werken heeft ook nadelen. Het nadere onderzoek bij individuele ondertoezichtgestelden ter plekke uitvoeren kost veel tijd. Het vooraf aankondigen van het onderzoek vergroot de mogelijkheid van niet-integere ondertoezichtgestelden om toezicht te bespelen.

Beoordelingen worden zoveel mogelijk geobjectiveerd

De werkprogramma's van het BFT bieden richtsnoeren met betrekking tot hoe bevindingen beoordeeld dienen te worden. Deze bieden toezichthouders houvast en vergroot de consistentie van het handelen. Het handhavingsbeleid van het BFT geeft vervolgens een kader hoe een feitencomplex van bevindingen beoordeeld moet worden. De opzet van dit beleid is vergelijkbaar met een handhavingspiramide. De ernst wordt bepaald aan de hand van criteria en een bepaalde beslisregel. De op te leggen maatregel wordt zwaarder indien de overtreding ernstiger is en de overtreder meer verwijtbaar. Door de guidance uit de werkprogramma's en het handhavingsbeleid toe te passen wordt de oordeelsvorming zoveel mogelijk geobjectiveerd. In de praktijk wordt de toepassing van het beleid en de gemaakte afwegingen niet altijd vastgelegd in het hiervoor ontwikkelde format, maar collegiaal besproken, zeker indien het dossier complex of ernstig is.

De beoordelingen worden zoveel mogelijk geobjectiveerd, maar het BFT onderkent dat hier soms lastige afwegingen aan ten grondslag liggen. Het feitencomplex dat je beoordeelt, wordt namelijk beïnvloed door de keuzes die je maakt over de afbakening en diepgang van het onderzoek. Ter illustratie. Bij een grote ondertoezichtgestelde met tienduizenden dossiers is het logisch dat 'een paar dossiers' niet op orde zijn. Als bij onderzoek blijkt dat een dossier niet op orde is, dan kan dit gebrek beoordeeld worden als een overtreding. De toezichthouder vraagt zich echter af of in deze situatie het tekortschietende dossier een *uitzondering* vormt op de regel ('vrijwel alle dossiers zijn op orde') of dat het een indicatie is dat het *stelselmatig* misgaat ('veel dossiers zijn niet op orde'). Indien het de uitzondering betreft dan past een milde beoordeling en lichte bestraffing. Indien het stelselmatig misgaat dan past stevig ingrijpen. De vraag is hoeveel dossiers onderzocht moeten worden

om vast te kunnen stellen of er sprake is van een incident of van een stelselmatig probleem. Tien dossiers is duidelijk te weinig, maar voor een onderzoek van vijfhonderd dossiers is geen capaciteit. De afbakening en diepgang van het onderzoek beïnvloeden dus hoe je de situatie uiteindelijk interpreteert en beoordeelt. Het gaat ons hier niet zozeer om welke keuze de betere is – een klein of uitgebreid onderzoek – maar om het vermogen van de organisatie om dit soort lastige afwegingen bewust te maken met inachtneming van de ruimte die de wet en jurisprudentie daarvoor biedt. Het feit dat BFT zich dit soort vragen stelt vinden we belangrijk.

De beelden over de kwaliteit van analyse en beoordeling zijn diffuus

De evaluatie levert een diffuus beeld op ten aanzien van de kwaliteit van de analyse en beoordeling. De dossieranalyse laat zien dat de dossiervorming van het BFT helder, gestructureerd en objectief is. Ook de Kamers zijn tevreden over de kwaliteit van dossiers. Tegelijkertijd stellen we vast dat analyses vooral gericht zijn op naleving en het registreren van overtredingen bij individuele onderzochtgestelden en maar beperkt gericht zijn op het begrip van onderliggende oorzaken en drijfveren. Tot slot laten de beroepsorganisaties zich kritisch uit over het vermogen van het BFT om de praktijk en risico's die daar spelen te doorgronden.

Wij denken dat er verschillende verklaringen zijn voor de wisselende signalen over de kwaliteit van analyse en beoordeling. Een verklaring is verschil in risico- of toezichtopvatting. Het BFT richt zich sterk op de feitelijke vaststelling van naleving van regelgeving. Dit komt overeen met de blik die de Kamers hanteren. Een kanttekening hierbij is dat de duiding van de precieze aard en ernst van een situatie om een breder perspectief vraagt: Hoe komt het dat regelgeving is overtreden? Wordt de situatie waarin de ondertoezichtgestelden verkeren voldoende doorgrond? Hoe kan voorkomen worden dat dit soort situaties optreden? Is deze situatie zo uniek voor deze ene onderzochtgestelde of speelt het breder in de sector? Een tweede verklaring is dat stakeholders beperkt zicht hebben op de wijze waarop het toezicht wordt vormgegeven. Bovendien is sprake van een verschil in belangen. Het belang van het BFT is niet gelijk aan het belang van de beroepsorganisaties. De beroepsorganisaties zien het liefst dat hun leden met zo min mogelijk administratieve lasten worden geconfronteerd. Tegelijkertijd dient het BFT als verantwoordelijke toezichthouder in staat gesteld te worden om de noodzakelijke informatie van de ondertoezichtgestelden te verkrijgen. Zie voor meer hierover observatie 3 in paragraaf 2.2.5.

2.2.4 Risicomitigatie

Handhaving is de voornaamste mitigatiestrategie

Het BFT heeft een duidelijke voorkeursmanier van werken om risico's te mitigeren, namelijk het opleggen van handhavingsmaatregelen die passen bij de ernst van de overtredingen in een individueel geval. Dit zien we terug in beleidsdocumenten, dossiers en jaarverslagen. Deze klassieke mitigatiestrategie van toezichtorganisaties is consistent met de opzet van het toezichtproces. De gedachte is dat de risicogestuurde toezichtaanpak de *geperijpideerde pakkans* vergroot en daarmee ondertoezichtgestelden (verder) stimuleert om de eigen naleving te borgen. De gekozen maatregel bij overtreding moet *effectief* zijn en de bestrafte ondertoezichtgestelde stimuleren om naleving op orde te krijgen. De publicatie van overtredingen en maatregelen kan *uitstralingseffect* hebben op een bredere groep van ondertoezichtgestelden en ook hen bewegen om de eigen naleving beter te borgen.

Het BFT geeft aan in beperkte mate andere mitigatiestrategieën te hanteren, zoals een strategie gericht op de beïnvloeding van een groep ondertoezichtgestelden. We zien niet dat er geëxperimenteerd wordt met andere manieren van beïnvloeding of de inzet van informele instrumenten. De inzet van andere instrumenten of experimenteren is uiteraard geen doel op zich. Het doel is om risico's op passende wijze te mitigeren. Wat passend is hangt af van de aard en omvang van het risico. Het risico bij de huidige manier van werken is dat de afweging wat passend is niet gemaakt wordt en dat er automatisch voor handhaving gekozen wordt.

De overdracht van toezicht naar handhaving werkt goed

Het BFT heeft een sterke scheiding tussen het toezicht- en handhavingsproces. We zien dit terug in de wijze waarop de organisatie is georganiseerd en in de dossieropbouw. We zien geen problemen in hoe dit in de praktijk functioneert. De verantwoordelijkheden en wederzijdse afhankelijkheden zijn helder. De toezichtdossiers zijn gericht op de het objectiveren van bevindingen per individuele ondertoezichtgestelde en dit sluit naadloos aan bij het handhavingsperspectief. Beide gebruiken dezelfde beheersysteem (CRM) als basis. Het handhavingsbeleid is vastgesteld en geeft houvast voor consistente maatvoering.

Er worden relatief veel lichte handhavingsmaatregelen genomen

Uit jaarverslagen blijkt dat veruit het meest gebruikte handhavingsmiddel door BFT de waarschuwingsbrief is. Dit is een uiting van het gehanteerde beslisschema om te komen tot handhaving. De beoordeling die hieraan ten grondslag ligt is redelijk helder, gestructureerd en formeel. Helder aangezien een overtreding vastgesteld wordt aan de hand van gesloten normen. Gestructureerd aangezien de ernst bepaald wordt aan de hand van twaalf criteria en volgens een heldere beslissereg. Formeel aangezien bij een bepaalde beoordeling een bepaalde formele maatregel hoort.

De criteria zijn:

| | | |
|--------------------|---------------------|-------------------|
| 1. oorzaak | 5. medewerking | 9. recidive |
| 2. duur | 6. impact | 10. herstel |
| 3. verwijtbaarheid | 7. nadeel/voordeel | 11. combinatie |
| 4. inkeer | 8. voorbeeldfunctie | 12. samenspanning |

Het BFT scoort elk criterium (van 0 niet ernstig tot 4 ernstig). De score die het vaakst is gekozen (0, 1, 2, 3 of 4) bepaalt de ernst van de beoordeling en daarmee de voorgestelde maatregel. Een score van 1 leidt tot een waarschuwing, 2 betekent last onder dwangsom en 3 of 4 resulteren in een (pré) tuchtrechtelijk traject. Toezichthouders controleren onderling elkaars bevindingen en beoordelen, het getoonde feitencomplex en de voorgestelde maatregelen. Het onderzoeksrapport wordt vervolgens overgedragen voor handhaving indien daar aanleiding toe is.

Tabel 2.6 Gebruik handhavingsmaatregelen

| Handhavingsmaatregelen | Notarissen | | | | Gerechtsdeurwaarders | | | |
|---|------------|------------|------------|--------------------|----------------------|-----------|-----------|-----------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 ²⁹ | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Eindgesprek volstaat | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Waarschuwingbrief (evt. met hersteltermijn) | 132 | 152 | 205 | 82 | 24 | 7 | 8 | 3 |
| Last onder dwangsom | 4 | 28 | 17 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| Invorderingsbeschikking | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Normoverdragend gesprek | 2 | 24 | 4 | 4 | 2 | 2 | 6 | 0 |
| Dwangbevel | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pre-tuchtrechtelijk traject | 4 | 9 | 14 | 16 | 1 | 7 | 1 | 1 |
| Tuchtklacht | 10 | 18 | 17 | 20 | 5 | 7 | 8 | 5 |
| Aangifte strafrecht | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Totaal | 152 | 236 | 263 | 124 | 32 | 23 | 25 | 14 |

Bron: Informatie aangeleverd door het BFT ten behoeve van de evaluatie

Het feit dat het BFT relatief veel waarschuwingsbrieven verzendt zegt ook iets over de ernst van de gedragingen. Volgens de beoordelingssystematiek komt een score van 1 overeen met een incidentele schending, van korte duur, vaak per ongeluk (geen recidive). De betreffende notaris of gerechtsdeurwaarder verleent bovendien medewerking en werkt mee aan herstel en het voorkomen van herhaling. De conclusie is tweeledig. Enerzijds blijkt uit de cijfers dat BFT goed ‘bovenop’ de ondertoezichtgestelden zit. BFT stelt veel relatief lichte niet-naleving vast en mitigeert dit middels de inzet van lichte nalevingsmiddelen. Hier gaat een preventief karakter vanuit. Door ook onschuldige incidenten te adresseren geeft het BFT als toezichthouder een sterk signaal af. De keerzijde is dat bij met name beroepsbeoefenaren het gevoel kan ontstaan dat het BFT vooral acteert op kleine vergrijpen en mogelijk onvoldoende aandacht heeft voor het opsporen van structurele en opzettelijke normschending met potentieel grote schade voor de beroepsgroep als gevolg.

De handhavingsmogelijkheden worden niet ten volle benut

De handhavingsstrategie is een klassieke mitigatiestrategie voor toezichtorganisaties. De strategie past bij de opvatting dat een toezichtorganisatie opgesteld staat om wet- en regelgeving te controleren en te handhaven indien er sprake is van overtredingen. Deze strategie gaat ervan uit dat handhaving resulteert in aangepast gedrag, zijnde naleving van regelgeving. En dat bij naleving van regelgeving alle belangrijke risico's gemanaged worden. Het is uiteraard belangrijk dat het BFT deze aannames periodiek ter discussie stelt. Daarnaast kan binnen de keuze voor de handhavingsstrategie de impact op drie manieren vergroot worden: door de perceptie van de pakkans, de effectiviteit van de maatregel en het uitstralingseffect ten volle te benutten. BFT meet de pakkans niet en zet geen middelen in om de *gepercipieerde* pakkans te vergroten, bijvoorbeeld door onaangekondigd onderzoek te doen. BFT doet geen metingen om het effect van de verschillende formele maatregelen te evalueren, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van bestrafte ondertoezichtgestelden over ver-

²⁹ Het BFT geeft in zijn jaarverslag over 2017 aan dat in 2017 minder waarschuwingen zijn verzonden als gevolg van de het te laat/niet tijdig indienen van cijfers/samenstellingsverklaringen, dit gelet op de perikelen omtrent de samenstellingsverklaringen bij de kwartaalcijfers. Ook was het aantal waarschuwing in 2016 relatief hoog als gevolg van toezicht op het behalen van PE (educatie) punten door notarissen. Dit gebeurt echter alleen in even jaren.

schillende looptijden te vergelijken met een controlegroep. BFT gebruikt in beperkte mate casuïstiek en bevindingen om gerichte boodschappen over te brengen aan groepen ondertoezichtgestelden en daarmee het uitstralingseffect van zijn handelen te vergroten.

2.2.5 Verantwoording

De verantwoording gaat vooral over de uitgevoerde werkzaamheden, typen bevindingen en opgelegde maatregelen

De publicatie van het jaarverslag is een belangrijk moment voor een toezichtorganisatie om verantwoording af te leggen over zijn prestaties en functioneren. Dit geldt ook voor het BFT. In zijn jaarverslagen beschrijft het BFT met betrekking tot het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders onder andere de volgende onderwerpen:

- Taken en doel van het BFT;
- Typering toezichtpopulatie (in aantallen);
- Werkwijze toezicht op hoofdlijnen en uitgevoerde werkzaamheden per toezichttaak, waaronder de verschillende typen onderzoeken en het aantal uitgevoerde onderzoeken;
- Veelvoorkomende bevindingen en de ontwikkeling van het aantal hoog-risico kantoren
- Werkwijze handhaving op hoofdlijnen en het aantal en de typen opgelegde maatregelen

Stakeholders en geïnteresseerden kunnen aan de hand van de jaarverslagen een goed beeld krijgen van *wat* BFT doet en, op hoofdlijnen *hoe* zij zijn werkzaamheden organiseert en vormgeeft.

De verantwoording gaat in beperkte mate over het effect van toezicht

Toezichtorganisaties, zoals het BFT, hebben als doel bepaalde publieke belangen te borgen en hebben daarmee een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het hogere doel van BFT is als volgt beschreven:

Het doel van het toezicht is vooral te bevorderen dat de maatschappij vertrouwen heeft in de beroepsgroepen waar het BFT op toeziet, de bevordering van een gelijk speelveld voor deze groepen en het leveren van een bijdrage aan de integriteit van het financiële stelsel.

Bij deze maatschappelijke functie hoort het periodiek verantwoording afleggen over de mate waarin de publieke belangen geborgd zijn en op welke wijze het toezicht daaraan heeft bijgedragen. Het aantonen van effect – het causale verband tussen de realisatie van publieke belangen en de activiteiten van toezicht – is daarbij in de regel een brug te ver. De praktische toezichtrealiteit vraagt dan om overtuigende rapportages waarin een koppeling wordt gemaakt tussen publieke belangen, de ontwikkeling van risico en de activiteiten van toezicht. We zien deze koppeling niet sterk terugkomen in de verantwoording door het BFT, zoals jaarverslagen. De grotere vragen die afgeleid zijn van het doel van toezicht worden niet beantwoord. Het gaat dan om in welke mate de maatschappij vertrouwen heeft in de beroepsgroepen, of er sprake is van een gelijk speelveld van deze groepen; en een bijdrage is geleverd aan de integriteit van het financiële stelsel. Dat geldt ook voor afgeleide vragen, zoals rondom de staat van het toezichtveld. Gaat het vanuit toezichtperspectief beter met notarissen of nemen de zorgen toe? Wat verantwoord wordt in jaarverslagen is bijvoorbeeld de ontwikkeling van hoog-risico kantoren en de ontwikkeling van het aantal maatregelen. Deze cijfers worden niet verder toegelicht, geanalyseerd en in perspectief gesteld. Het wordt daarmee ook lastig om te verantwoorden hoe doeltreffend het BFT heeft gefunctioneerd. In de vorm van illustraties

laat het BFT zien dat ze zijn werk goed uitvoert, bijvoorbeeld doordat het Hof een klacht van het BFT op alle onderdelen gegrond heeft verklaard.

Vanuit ondertoezichtgestelden bestaat behoefte aan betere verantwoording

Het BFT is een onafhankelijke toezichtorganisatie met taken en verantwoordelijkheden. Als ZBO bepaalt het BFT zelf hoe invulling te geven aan het toezicht en de handhaving gegeven de vrijheidsgraden en beschikbare capaciteit die zij hiervoor heeft. De keuzes en afwegingen die het BFT maakt over de opzet, de prioriteiten en de praktische uitvoering van toezicht en handhaving zijn niet altijd duidelijk voor de ondertoezichtgestelden. Uit interviews met stakeholders blijkt dat ondertoezichtgestelden beter willen begrijpen welke keuzes het BFT maakt, welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen en welke implicaties dit met zich meebrengt voor de ondertoezichtgestelden. Deze behoefte aan meer uitleg over de wijze waarop toezicht en handhaving vormgegeven wordt kwam naar voren in diverse overleggen met stakeholders. Concrete vragen waren bijvoorbeeld: Waarom is het belangrijk dat data periodiek wordt uitgevraagd? Wat kan en doet BFT hiermee in de toezichtpraktijk? En worden de administratieve lasten voor ondertoezichtgestelden meegewogen bij de vormgeving van de toezichtopzet? Intensievere interactie met ondertoezichtgestelden over dit soort vragen doet geen afbreuk aan de onafhankelijkheid van het BFT.

Op dit punt zou een betere communicatie vanuit het BFT over de afwegingen en keuzes in het toezicht kunnen bijdragen aan meer doelmatige samenwerking met de beroepsorganisaties. Dit geldt temeer omdat het BFT als kleine toezichthouder baat heeft bij regelmatige en rijke signalen om met name het kwaliteits- en integriteitstoezicht te kunnen uitoefenen.

2.2.6 Samenwerking

De samenwerking met beroepsorganisaties is nog onvoldoende

De taken en verantwoordelijkheden van het BFT-toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn de afgelopen jaren verruimd. Met het toezicht op de kwaliteit en integriteit van de beroepsorganisaties is de samenhang – en zelfs overlap – met de eigenstandige verantwoordelijkheden van de beroepsorganisaties van notarissen (KNB) en gerechtsdeurwaarders (KBvG) toegenomen.

Goede samenwerking is nodig vanuit doelmatigheidsperspectief: om te voorkomen dat het werk dubbel wordt gedaan, dus door zowel het BFT als de beroepsorganisatie. De administratieve lasten zijn dan onnodig hoog voor de sector. Goede samenwerking is ook nodig vanuit doeltreffendheidsperspectief: het toezicht richt zich idealiter op basis van alle beschikbare informatie (meldingen, signalen, opgevraagde data, etc.) op die risico's die het belangrijkste zijn en dit kan alleen indien informatie uitgewisseld wordt en de cijfers betrouwbaar zijn.

Er is in de periode 2012-2016 geen sprake van structureel goede samenwerking. Dit blijkt uit gesprekken met het BFT en stakeholders. Informatie over de toezichtaanpak, prioriteiten en over (mogelijke) risico's wordt in beperkte mate over en weer gedeeld. De brandbrief van de ledenraad van de KNB is een illustratie van de spanning in de relatie tussen het BFT en het notariaat. Naar aanleiding van de 'brandbrief' door de ledenraad van de KNB is inmiddels een werkgroep in het

leven geroepen om verdere samenwerking en de wijze waarop die vorm en inhoud wordt gegeven, te verbeteren.³⁰

We zien verschillende oorzaken voor de tekortschietende samenwerking. Een oorzaak is de toegenomen overlap in verantwoordelijkheden tussen toezichthouder en beroepsorganisatie als gevolg van de introductie van het BFT-toezicht op kwaliteit en integriteit. De toegenomen verantwoordelijkheid van het BFT zet druk op de kwaliteits-bevorderende rol van de beroepsorganisaties. De verbreding van de toezichttaak voor gerechtsdeurwaarders is recent en het is logisch dat het BFT en KBvG positie zoeken. De KBvG ervaart overlap in verantwoordelijkheden met de toezichthouder waar het gaat om het toezicht op de kwaliteit en integriteit van de gerechtsdeurwaarders. In de optiek van de KBvG leidt het beleggen van dit toezicht bij het BFT ertoe dat beide organen toezicht houden op de kwaliteit en integriteit van gerechtsdeurwaarders, met dubbele administratieve lasten als gevolg. Voor een goede samenwerking in de toekomst is het van belang dat de verschillende verantwoordelijkheden van beide partijen (de KBvG draagt bij aan verhogen van kwaliteit en integriteit onder haar leden, en het BFT houdt toezicht) helder gecommuniceerd worden.

Een andere oorzaak lijkt een gebrek aan vertrouwen te zijn. De beroepsorganisaties stellen fundamentele vragen over het functioneren van toezicht. Zij vragen zich bijvoorbeeld af of het toezicht niet te rigide en repressief is, of het toezicht in staat is om de risico's in de veranderende praktijk te ontwarren en hoe het BFT acteert op informatie die van beroepsorganisaties ontvangen wordt. Dit gebrek aan vertrouwen wordt deels gevoed door onbekendheid met de wijze waarop BFT zijn toezicht precies vormgeeft, welke keuzes zij maakt en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen (zie vorige punt, Verantwoording).

De werkrelatie met de tuchtkamers is positief

De relatie met de kamers is van een andere orde. Hier zit geen overlap, maar aansluiting in de werkzaamheden. De kwaliteit van de samenwerking hangt sterk samen met de kwaliteit van de dossiers die worden aangeleverd. Hier oordelen de kamers positief over BFT onderbouwt klachten overwegend goed. Daar waar verbetering mogelijk is luistert het BFT naar adviezen van de kamers en past zijn werkwijze en dossiervorming waar nodig aan.³¹ De kamers voor zowel de notarissen als de gerechtsdeurwaarders geven aan dat wanneer BFT een klacht indient er vrijwel altijd echt iets aan de hand is. De BFT-klachten houden bovendien stand in de rechtszaal.

Het BFT heeft ogenschijnlijk een lage bekendheid onder stakeholders

We hebben als onderdeel van deze evaluatie met maatschappelijke stakeholders van het BFT gecommuniceerd. Daarbij werd duidelijk dat een aantal stakeholders het BFT niet kent (zie bijlage B), of wel kent maar niet goed weet wat het BFT doet. Dit is een illustratie van de focus van het BFT op het primaire proces: toezicht op individuele ondertoezichtgestelden. Daarbij moet wel aangetekend worden dat onze steekproef beperkt van omvang was en bestond uit maatschappelijke stakeholders die wat verder van het BFT af staan. Desalniettemin zou het BFT kunnen profiteren van een bredere naamsbekendheid en begrip van wat het BFT doet. Het BFT kan het net dan breder uitgooien en gebruik maken van (mogelijk rijke) signalen die aangedragen worden door stakeholders die het BFT nu niet (goed) kennen, zeker voor wat betreft het kwaliteits- en integriteittoezicht.

³⁰ <https://www.bureaufn.nl/2018/03/12/nieuwe-gezamenlijke-verklaring-bft-knb-dd-12-maart-2018/>

³¹ Met de vier kamers voor het notariaat vindt bijvoorbeeld elk half jaar een overleg plaats.

2.3 Conclusies over doeltreffendheid

In deze paragraaf confronteren we de analyse uit paragraaf 3.2 met het toetsingskader dat uiteengezet is in hoofdstuk 1 en komen we tot conclusies. Om herhaling te voorkomen worden niet alle bevindingen uit de vorige paragraaf herhaald ter ondersteuning van de beoordeling maar kort samengevat. Paragraaf 2.2 en 2.3 moeten dus in samenhang gelezen worden. We hanteren de volgende doeltreffendheidscriteria, waarbij het vijfde criterium uiteindelijk het belangrijkste is:

1. Stelt risico's centraal en heeft zicht op risico's
2. Selecteert belangrijke risico's
3. Mitigeert op passende wijze
4. Verantwoordt zich en communiceert op transparante wijze
5. Behaalt resultaten

Criterium 1. Stelt risico's centraal en heeft zicht op risico's

Het eerste criterium voor doeltreffend toezicht is dat risico's centraal staan en dat het er voldoende zicht is op de risico's, zodat tijdig relevante risico's en ontwikkelingen gesignaleerd worden bij individuele ondertoezichtgestelde of breder in het toezichtveld (thematisch perspectief):

- *Zit centraal stellen van risico in haarvaten van de organisatie en is er een gedeelde risico-opvatting? Hoe wordt het begrip risico ingevuld: breed of smal?*
- *Worden veranderingen in de omgeving en context nauwlettend gevolgd? Staat het vizier open voor de identificatie van andere of nieuwe manifestatie van risico?*
- *Is de risico-identificatie gestructureerd opgezet en past de opzet bij de aard van de risico's? Meten en leren: wordt de risico-identificatie gedisciplineerd uitgevoerd en periodiek geëvalueerd of het zicht op risico's voldoende scherp is?*

Het BFT is meer risicogestuurd gaan werken en heeft een gedeelde maar wat nauwe risico-opvatting. Het toezicht is gericht op (mogelijke) niet-naleving door individuele onder toezichtgestelden. Een ruimere risico-opvatting is niet alleen de focus op overtredingen van wet- en regelgeving maar ook op schade aan het publieke belang; en niet alleen, zoals het BFT nu doet, puur gericht zijn op risico's bij individuele ondertoezichtgestelden maar ook op de risico-ontwikkeling bij segmenten ondertoezichtgestelden.

Toezicht identificeert risico's door middel van analyse van verzamelde data en signalen. Deze wijze van risico's identificeren is gestructureerd opgezet. Het BFT is daarbij afhankelijk van de kwaliteit van de aangeleverde data en signalen. Het BFT heeft relatief weinig controlemechanismen om foutief aanleveren te detecteren en voorkomen. Verder worden niet alle informatiebronnen optimaal benut. De voor de hand liggende verbetering is om volledig toegang te krijgen tot de informatie waarover de beroepsorganisaties beschikken. De informatie over de kwaliteit en integriteitsrisico's bij individuele ondertoezichtgestelden ligt momenteel verspreid bij het BFT en de beroepsorganisaties, zodat geen enkele organisatie optimaal zicht heeft.

Andere manieren om risico's te identificeren, zoals omgevings- en trendanalyses, worden niet uitgevoerd. Veranderingen in de omgeving en context worden niet nauwlettend gevolgd. Het BFT voert geen overstijgende data-analyse uit over de aangeleverde financiële data terwijl dit mogelijk inzage zou kunnen bieden in de financiële gezondheid van de beroepsgroep als geheel. Dit maakt het toezicht van BFT kwetsbaar voor het niet tijdig identificeren van nieuwe of andere risico's. Een

manier om hier verandering in te brengen is om bijvoorbeeld elke twee jaar een ‘contextanalyse’ op te leveren waarin beschreven wordt hoe de sector ervoor staat, wat de voornaamste ontwikkelingen zijn, welke impact deze kunnen hebben op de risico-ontwikkeling en hoe het BFT daarmee wilt omgaan. Daarbij moet uiteraard worden aangetekend dat het BFT een kleine organisatie is en dat het volgen van veranderingen in de omgeving ten koste zal gaan van bijvoorbeeld een aantal bijzondere onderzoeken.

De risico-opvatting en de wijze van risico-identificatie staan niet ter discussie binnen BFT. De risico-identificatiefunctie wordt beperkt geëvalueerd. Het is daarmee onduidelijk hoe scherp het zicht is op risico’s. Dat wordt versterkt doordat het lastig is om op basis van de regulier aan te leveren kwartaalcijfers kwaadwillende ondertoezichtstaanden te identificeren. De risico-identificatie kan geëvalueerd worden, bijvoorbeeld door onverwachte en tussentijdse controles en als controlegroep meer laag-risico ondertoezichtgestelden te bezoeken, door cruciale aannames te toetsen (zoals de aanname is dat een forse verslechtering van de financiële positie van een ondertoezichtgestelden leidt tot een vergroot integriteitsrisico) en door risicohypotheses te expliciteren, te onderzoeken en toetsen in welke mate deze accuraat bleken.

Criterium 2. Selecteert belangrijke risico’s

Het tweede criterium voor doeltreffend toezicht gaat over het selecteren van belangrijke risico’s. Dit omvat het goed analyseren en op waarde schatten van de aard en omvang van risico’s en het kiezen en capaciteit toekennen aan die risico’s. Dit vraagt naast vakkundige toezichthouders ook flexibiliteit van de organisatie om wanneer nodig de agenda aan te passen.

- *Heeft de organisatie de kennis, ervaring en vaardigheden om ontwikkelingen te kunnen duiden en aard en omvang van risico’s te doorgronden?*
- *Heeft de organisatie de wendbaarheid om zijn prioriteiten aan te passen?*
- *Gebruikt toezicht hulpmiddelen ter bevordering van consistentie en kwaliteit, zoals een beoordelingskader en prioriteringscriteria? Hebben toezichthouders voor hun gevoel voldoende tijd en ruimte om alle belangrijke risico’s te agenderen?*

Het BFT heeft een duidelijke voorkeursmanier van werken gericht op overtredingen bij individuele ondertoezichtgestelden. Het BFT is hierop ingericht en heeft de benodigde kennis, ervaring, hulpmiddelen en wendbaarheid om deze voorkeursmanier van werken goed vorm te geven. Het BFT kiest er niet voor om risico’s vanuit een breder perspectief te doorgronden.

Het BFT heeft de benodigde kennis en ervaring om overtredingen van wet- en regelgeving bij individuele ondertoezichtgestelden op waarde te schatten en prioriteren. Vervolgens vindt op gestructureerde wijze onderzoek ter plekke plaats. Bevindingen worden zoveel mogelijk geobjectiveerd. Het BFT heeft ruim voldoende hulpmiddelen ter ondersteuning van de *uitvoering* van het toezicht- en handhavingsproces. Er zijn werkprogramma’s, beoordelingskaders, handhavingsbeleid en standaard tekstdelen voor de toezicht en handhavingsrapportages. Dit stelt het BFT in staat de consistentie en een minimale kwaliteit van onderzoeken te waarborgen, de beoordeling van de situatie bij een ondertoezichtgestelde te objectiveren, en het vergroot de herkenbaarheid van toezichtuitingen. De hulpmiddelen worden gebruikt door individuele medewerkers en in de verschillende overlegstructuren. Wij zien daarbij overigens dat het BFT meer aandacht heeft voor de vastlegging van de keuze of conclusie en minder aandacht heeft voor de vastlegging van de afwegingen

die hieraan ten grondslag liggen. Een meer consistentie vastlegging van afwegingen zou allereerst het lerend vermogen en vervolgens de doeltreffendheid van het toezicht ondersteunen

Stakeholders laten zich kritisch uit over het vermogen van het BFT om de praktijk waarbinnen een ondertoezichtgestelden opereert en de veranderingen die daar plaats vinden te begrijpen of te volgen. Er wordt gesproken van een nauw financieel perspectief. Uiteraard is er samenhang tussen de beschikbare kennis en ervaring en de risico-opvatting. Verbreding van de risico-opvatting leidt als vanzelf tot de behoefte aan medewerkers met een ander profiel.

Het BFT heeft de wendbaarheid om capaciteit toe te wijzen aan gewijzigde prioriteiten zonder achter elk brandje aan te lopen. Elke toezichtorganisatie probeert een balans te vinden in het enerzijds vasthouden aan de eigen agenda en het anderzijds adequaat reageren op nieuwe risico's. Binnen het gekozen toezichtmodel gericht op overtredingen van individuele ondertoezichtgestelden kan het BFT de capaciteit flexibel inzetten en adequaat reageren wanneer een urgente situatie daarom vraagt. Zowel de tuchtkamers als de beroepsgroepen geven aan dat BFT waar nodig snel en efficiënt ingrijpt zodra een ernstige normschending aan het licht komt. Dit wil niet zeggen dat het BFT voldoende capaciteit heeft om alles te doen wat zij nodig acht. De afgelopen jaren is het aantal reguliere onderzoeken fors afgenomen mede als gevolg van de keuze in te zetten op bijzondere onderzoeken. Dit betekent tegelijkertijd dat het nu langer duurt alvorens een ondertoezichtgestelde waarbij geen normschendingen zijn geconstateerd opnieuw wordt bezocht. Het BFT is zicht bewust van deze afruil.

criterium 3. Mitigeert op passende wijze

Het derde criterium is de mate waarin de mitigatie past bij de aard en omvang van het risico. Dit betekent enerzijds het niet telkens onnodig opnieuw uitvinden en dus een zekere standaardisatie van het toezichtproces. Dit betekent anderzijds dat specifieke risico's om specifieke oplossingen vragen. Centraal staat de vraag: wat is een passende aanpak in deze situatie?

- *Vast: Hoe ziet de voorkeursaanpak eruit? Is deze vastgelegd in het handhavingsbeleid? Past deze strategie met instrumentarium bij de aard van de risico's?*
- *Flexibel: In welke situaties en op welke wijze wordt afgeweken van de voorkeursaanpak? Vindt er informele beïnvloeding plaats?*
- *Metten en leren: Hoe ziet toezicht of de aanpak werkt? Hoe wordt voortgang en impact gemeten, geëvalueerd en bijgestuurd?*

De risicomitigatie past bij de risico-opvatting en het toezichtproces van het BFT. Het BFT hanteert een handhavingsstrategie: het opleggen van handhavingsmaatregelen die passen bij de ernst van de overtredingen in een individueel geval. Deze vaste manier van werken is voorspelbaar en consistent. Wij denken dat deze handhavingsaanpak meer doeltreffend kan worden door bewust de gepercipieerde pakkans en het uitstralingseffect te gaan vergroten. Dit vraagt om een uitgekende doordachte communicatiestrategie richting de populatie ondertoezichtgestelden.

De risicomitigatie past niet noodzakelijk bij de aard van alle belangrijke risico's waarop het BFT zich zou kunnen richten. Stel – ter illustratie - dat een groot deel van de notarissen moeite heeft om invulling te geven aan een van de vereisten. Handhaving van alle individuele notarissen die op dat vlak in overtreding zijn is dan niet de meest doeltreffende manier om deze situatie op te lossen. Begrepen moet worden waarom een groot deel van de notarissen niet voldoet, en afhankelijk van

de oorzaak moet een passende interventie komen – en dat kan een heel andere interventie zijn dan handhaving op individueel niveau. De mitigatie is een afgeleide van de aard van het risico, en niet een vooraf vastgestelde manier.

Het BFT stelt in beperkte mate vast of de handhavingsaanpak doeltreffend is. Er wordt bijgehouden in welke mate handhavingdossiers standhouden. Er wordt niet bekeken hoe doeltreffend individuele maatregelen zijn, of bestrafte ondertoezichtgestelden blijvend verbeteren of meer kans op terugval hebben, of dat een lagere straf, informele beïnvloeding of een andere toonzetting in de communicatie hetzelfde effect hebben.

Criterium 4. Verantwoordt zich en communiceert op transparante wijze

Het vierde criterium is de mate waarin er verantwoording wordt afgelegd en gecommuniceerd naar de directe stakeholders van het toezicht en de samenleving in den brede. Daarbij gaat het om de rol als beleidsadviseur richting overheden, om voorlichting richting sector en consumenten, maar ook om het communiceren van de effecten van toezicht:

- *Is het BFT actief als adviseur naar overheden en als voorlichter naar sector en consument?*
- *Communiceert het BFT de effecten van het toezicht naar stakeholders en de samenleving in den brede?*
- *Toetst het BFT regelmatig visie en handelen aan recente ontwikkelingen en verwachtingen van stakeholders?*

Het BFT heeft weinig capaciteit om als beleidsadviseur op te treden. De beschikbare capaciteit wordt zoveel mogelijk ingezet op het primaire proces: toezicht en handhaving. Het BFT heeft de basis in orde voor wat betreft de wijze waarop zij periodiek verantwoording aflegt aan de maatschappij. Net als veel andere toezichtorganisaties richt het BFT zich met zijn jaarverslagen in belangrijke mate op de uitgevoerde werkzaamheden, bevindingen en opgelegde maatregelen. Er wordt niet gerapporteerd over ontwikkeling van nalevingspercentages, trends en de analyse daarvan.

We zien weinig duiding over hoe de sector ervoor staat en op welke wijze toezicht daaraan bijdraagt. Het BFT toont wel in een tabel wat het aantal hoog-risico kantoren is. Deze indicator kan bijdragen aan een beeld van hoe de sector zich ontwikkelt. De cijfers worden echter niet toegelicht of in perspectief gesteld. Het formuleren van afgeleide toezichtdoelstellingen die in tegenstelling tot de huidige doelen - zoals bijdragen aan de integriteit van het financiële stelsel - meetbaar en indicatief kunnen zijn voor het functioneren van het BFT.

Het BFT kan aan gezag winnen en tegelijk de relatie met beroepsorganisatie verbeteren door regelmatig en duidelijk uit te leggen hoe zij het toezicht vormgeeft, welke lastige afwegingen en keuzes daarbij gemaakt worden en door het voortouw te nemen om lastige zaken te adresseren, zoals de verhouding met de beroepsorganisaties. Stakeholders geven aan behoefte te hebben aan een meer open, constructieve houding met het BFT.

Criterium 5. Behaalt resultaten

Het vijfde criterium is het belangrijkste en betreft de mate waarin de resultaten worden behaald, aantoonbaar en overtuigend zijn. Wij doelen daarbij niet op de hoge lat van causaliteit, maar op doelbereiking, geïllustreerd met aansprekende voorbeelden van risicoreductie, verbetering van normbesef of nalevingsgedrag, toename perceptie van pakkans, of behoud/ herstel van maatschappelijk vertrouwen. Dit gaat niet alleen over het aantal maatregelen of aantal onderzoeken, maar ook over effecten.

Het BFT behaalt resultaten. Er wordt jaarlijks flinke productie gedraaid, zoals blijkt uit de aantallen onderzoeken en handhavingsmaatregelen afgezet tegen de beschikbare capaciteit. Het BFT heeft daarbij een duidelijke voorkeursmanier van werken die gestructureerd en consistent wordt doorgevoerd.

Het is niet mogelijk om direct aan te geven hoe doeltreffend het BFT heeft gefunctioneerd, omdat er gebrek is aan informatie over de naleving en over de effecten van toezicht. De risico-identificatie en risicomitigatie zijn de afgelopen jaren niet geëvalueerd. De rapportages tonen geen koppeling tussen publieke belangen, de ontwikkeling van risico en activiteiten van het BFT. Beoordeling van de doeltreffendheid wordt ook bemoeilijkt doordat er geen expliciete norm of doelstelling is geformuleerd.

Het BFT is aantoonbaar meer risico gericht gaan werken. Het BFT voert minder a-selecte onderzoeken uit en meer risico-gestuurde onderzoeken op basis van concrete signalen, en onderzoeken leiden tot meer handhavingsmaatregelen. De selectie en aanpak is dus risicogerichter geworden dan de oorspronkelijke aanpak, en daarmee doeltreffender. Een kanttekening hierbij is dat een aantal incidenten van de afgelopen jaren verklaard kan worden door de toezichtopzet. De risicosturing van het BFT vindt onder andere plaats door aangeleverde data te interpreteren. Zoals geconstateerd onder het eerste criterium komen ondertoezichtgestelden die willens en wetens foutief informeren en een rooskleurig beeld schetsen niet naar boven als risicovol. Zij kunnen buiten het zicht van toezicht blijven zolang er geen andere signalen over hun gedrag ontvangen worden. Op een later moment wanneer het incident aan de oppervlakte komt rijst de vraag waarom de toezichthouder dit niet eerder gezien heeft.

3 Toezicht op de Wwft

In dit hoofdstuk staat het toezicht op de Wwft centraal. De centrale vraag is: *In welke mate is het toezicht doeltreffend?*

Wij *beschrijven* allereerst wat de verantwoordelijkheden van het toezicht zijn en hoe het toezicht op hoofdlijnen wordt vormgegeven. We geven daarbij aan of aan de randvoorwaarden wordt voldaan om de opdracht te vervullen. Wij *analyseren* vervolgens de toezichtopzet en uitvoering. Wij komen tenslotte tot *conclusies* over de mate waarin het toezicht doeltreffend is aan de hand van criteria uit het beoordelingskader.

3.1 Beschrijving toezicht

Op grond van de Wwft 2008 en aanpassing daarvan in 2012 houdt het BFT toezicht op de naleving van de Wwft door een aantal beroepsgroepen, zoals notarissen, juridische of financieel-economische adviseurs, belastingadviseurs, accountants, administratiekantoren, en bedrijfseconomische adviseurs. In totaal gaat het om ruim 33.000 ondertoezichtstaanden.³² Doel van de wet is het tegaan van het witwassen van opbrengsten uit misdrijven en het financieren van terrorisme.³³ De wetgever gaat daarbij in het verlengde van de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF) uit van een risicogerichte aanpak. De wet verplicht daartoe financiële instellingen en financiële en juridische dienstverleners tot identificatie van cliënten en het verrichten van **cliëntenonderzoek**, en daarnaast tot het melden van **ongebruikelijke transacties**. Cliëntenonderzoek betreft verificatie van de gegevens van de cliënt, het in kaart brengen van de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt, de verplichting om de uiteindelijke belanghebbende (UBO) van een transactie te identificeren en verifiëren en de monitoring van het risicoprofiel van de cliënt. Ongebruikelijke transacties worden omschreven als een transactie waarbij de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme, concreter gedefinieerd aan de hand van een aantal objectieve en subjectieve indicatoren.³⁴ Dergelijke transacties dienen gemeld te worden aan de Financiële Inlichtingen Eenheid (FIU). De Wwft is in 2012 gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen betreffen aanscherping van het cliëntenonderzoek, aanpassing van het transactiebegrip, uitbreiding van de verplichting ongebruikelijke transacties te melden en de introductie van een regeling voor de uitwisseling van informatie tussen toezichthouders.³⁵

³² Jaarverslag BFT 2015, blz 19.

³³ Memorie van Toelichting bij de Wwft, kamerstuk 31238 2007-2008, blz 1. Het BFT voegt hier op zijn website een achterliggende doelstelling aan toe: “ten einde de integriteit van het financiële en economische stelsel te waarborgen.”

³⁴ Uitvoeringsbesluit Wwft 2016. Concreet worden bijvoorbeeld genoemd: een transactie voor een bedrag van € 15.000 of meer, waarbij contante omwisseling in een andere valuta of van kleine naar grote coupures plaatsvindt. Een contante storting voor een bedrag van € 15.000 of meer ten gunste van een creditcard of een vooraf betaald betaalinstrument (prepaid card). Het gebruik van een creditcard of een vooraf betaald betaalinstrument (prepaid card) in verband met een transactie voor een bedrag van € 15.000 of meer. Een geldtransfer voor een bedrag van € 2.000 of meer, tenzij het een geldtransfer betreft door een instelling die de afwikkeling van bedoelde geldtransfer overlaat aan een andere instelling op welke de meldingsplicht eveneens van toepassing is.

³⁵ Er staat een aantal nieuwe aanpassingen van de Wwft op stapel: zie [link](#). Daarnaast ligt er een concept uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Deze zijn voor de evaluatieperiode niet relevant dus worden verder niet besproken.

Inputs

De meldingsplicht, de verplichting tot het uitvoeren van cliëntenonderzoek en het handhavingsinstrumentarium Wwft in geval van normoverschrijdingen zijn de belangrijkste inputs. De verplichting tot het verrichten van cliëntenonderzoek en de meldingsplicht ongebruikelijke transacties en het toezicht (vastgelegd in artikel 3 en 16 Wwft) zijn vastgelegd in de wet, en voor de reeds genoemde beroepsgroepen is het BFT aangewezen als de toezichthouder op de naleving ervan (art 24). Bij het constateren van onvoldoende naleving van de wettelijke bepalingen en overtreding hiervan kan het BFT dwingend aanwijzingen geven tot het volgen van een bepaalde gedragslijn met betrekking tot het ontwikkelen van procedures en controles, en het volgen van opleidingen. Ook bestaat de mogelijkheid voor bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke sanctionering. Het BFT heeft de bevoegdheid om een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom op te leggen.³⁶ In ernstige gevallen kan het BFT aangifte doen bij de officier van Justitie, die vervolgens een strafrechtelijk onderzoek kan instellen. Het niet naleven van de Wwft is een economisch delict waarop, voor zover zij opzettelijk is begaan, een gevangenisstraf staat van maximaal twee jaar, een taakstraf of een geldboete.³⁷

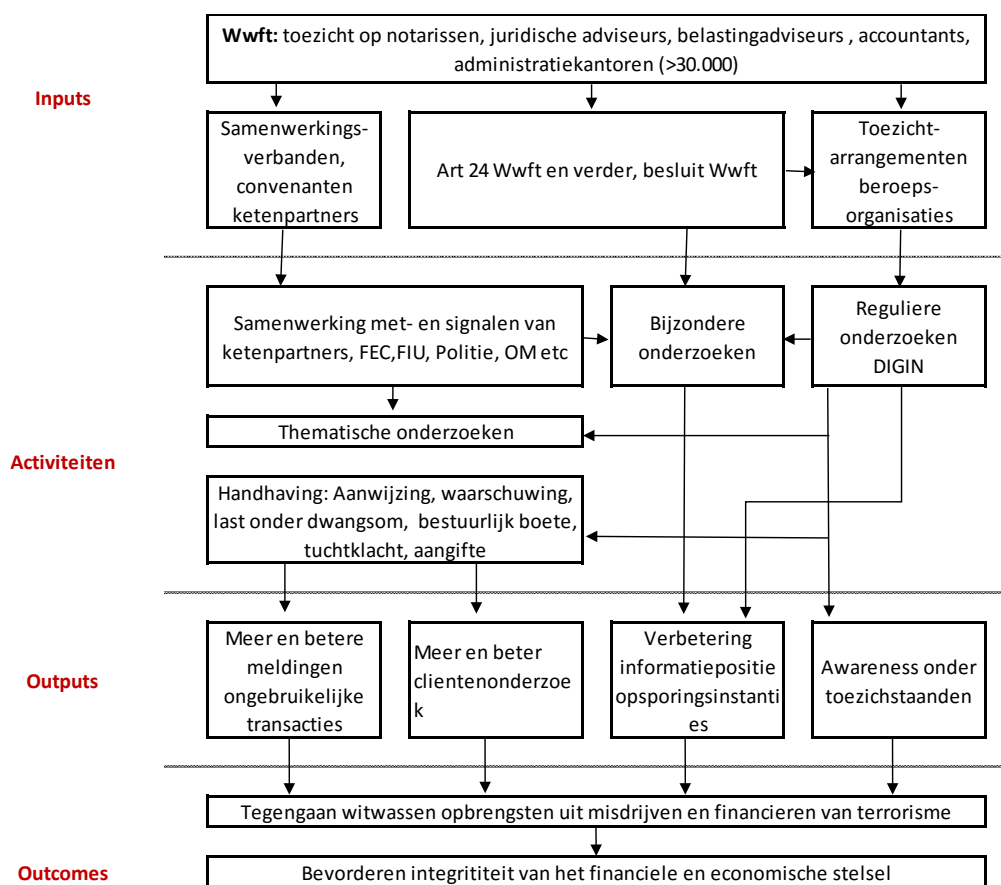
Andere instrumenten die het BFT inzet in het toezicht op de Wwft is de samenwerking met ketenpartners en toezichtconvenanten met beroepsorganisaties. Sinds 2014 heeft het BFT de samenwerking met de partners in de handhavingketen Wwft geïntensiveerd, onder andere door het afsluiten van convenanten (bijvoorbeeld fraudehelpdesk, meld misdaad anoniem, FEC). Het aantal samenwerkingsverbanden is toegenomen, en de informatiepositie van het BFT is door de samenwerking verbeterd, waardoor meer signalen ontvangen worden en beter risicogericht kan worden gewerkt.

Daarnaast sluit BFT toezichtconvenanten af met beroepsorganisaties. Een toezichtconvenant is een samenhangend geheel van processen, procedures en afspraken, gericht op het vaststellen van de naleving van de wet- en regelgeving waarop het toezicht betrekking heeft. Daartoe behoren onder meer afspraken over procedures en protocollen en de inrichting van administraties en dossiers. Het doel van een toezichtconvenant met beroepsorganisatie is dat de beroepsorganisaties, op basis van in het convenant opgenomen normen, zelf een aantal reguliere onderzoeken uitvoert bij haar leden. Het BFT toetst aan de hand van de uitkomsten van enkele van deze onderzoeken of kwalitatief is voldaan aan het toezichtconvenant. Het BFT voert bij de leden van de aangesloten beroepsorganisaties alleen bijzondere onderzoeken uit. De reguliere onderzoeken van het BFT worden steeds meer vervangen door de onderzoeken van beroepsorganisaties zelf.

³⁶ Per 1 januari 2013 zijn accountants- en belastingadvieskantoren als instelling opgenomen, zodat ook bestuurlijke boetes aan accountants- en belastingadvieskantoren kunnen worden opgelegd. Individuele tuchtklachten tegen de accountant blijven mogelijk.

³⁷ Hierbij kunnen ook nog bijkomende straffen worden opgelegd, waaronder het geheel of gedeeltelijk stilleggen van de onderneming van de veroordeelde, waarmee het economisch delict is begaan, voor een tijd van ten hoogste één jaar.

Figuur 3.1 **Beleids­theorie Wwft-toezicht BFT**



Bron: SEO Economisch Onderzoek / Clear Conduct

Activiteiten

De belangrijkste activiteiten van het BFT in het kader van het Wwft toezicht zijn de samenwerking met de ketenpartners en het uitvoeren van onderzoeken (regulier en bijzonder).³⁸

Het BFT werkt samen met ondertoezichtstaanden en ketenpartners om de effectiviteit van het Wwft –toezicht te vergroten. Samenwerking met ketenpartners is primair gericht op het verbeteren van de informatiepositie en het vergroten van het aantal signalen ten behoeve van risicogericht toezicht (vb FEC, Fraudehulpdesk, politie). Daarnaast is er samenwerking met de beroepsorganisaties die op basis van in toezichtconvenanten opgenomen normen zelf reguliere onderzoeken uitvoeren bij hun leden. De uitkomsten van de toetsing van de toezichtconvenanten door de beroepsorganisaties worden gedeeld met het BFT voor de hogere risico categorieën, en kunnen aanleiding

³⁸ Vanaf eind 2015. Het toezicht van het BFT is tot 2016 gebaseerd op een driesporenbeleid: (1) het verhogen van de bewustwording rond wet- en regelgeving, (witwas-)risico's en het belang van terrorisme- en witwasbestrijding (middels artikelen en presentaties) (2) de naleving van wet- en regelgeving bevorderen via beroepsorganisaties en –verenigingen al dan niet via peer-reviews (intercollegiale toetsing) en (3) door middel van eigen reguliere en risicogerichte onderzoeken de naleving van wet- en regelgeving door bovengenoemde beroepsbeoefenaar toetsen. Uit interne documentatie van het BFT (2015) blijkt dat vanaf 2016 wordt overgegaan op het twee sporenbeleid; daarin is ook gemeld dat dit beter aansluit bij het beleid dat de twee jaar daarvoor in de praktijk gevoerd werd. Daaruit concluderen wij dat het twee sporenbeleid de facto in het grootste deel van de evaluatieperiode (2012-2016) relevant is geweest.

vormen voor het BFT om een bijzonder onderzoek te starten. Tenslotte voert het BFT veel activiteiten uit om de bewustwording van de Wwft te vergroten door presentaties, een helpdesk en leidraden voor ondertoezichtgestelden.

Door middel van eigen reguliere en bijzondere onderzoeken toetst het BFT de naleving van wet- en regelgeving door de beroepsbeoefenaars. Het BFT toetst dan of de ondertoezichtgestelde processen en procedures heeft voor cliëntenonderzoek en melding van ongebruikelijke transacties, en voor een steekproef van dossiers of het cliëntenonderzoek en de meldingsplicht conform Wwft zijn uitgevoerd. De onderzoeken vallen uiteen in reguliere en bijzondere onderzoeken.

Reguliere onderzoeken zijn minder diepgaand en worden uitgevoerd zonder dat specifieke signalen daar aanleiding toe geven. Hierdoor ontstaat een globaal beeld van de bekendheid met de wetgeving en de mate waarin de interne organisatie afdoende op orde is om naleving mogelijk te maken. Daarnaast wordt de bekendheid bij de onderzochte organisatie vergroot. Nadeel is dat er weinig normoverschrijdingen worden gevonden met deze onderzoeken omdat zij ongericht zijn. Bij ondertoezichtgestelden waarvoor geen toezichtconvenant is afgesloten (bijvoorbeeld boekhoudkantoren) komt het BFT sinds 2016 met behulp van digitaal onderzoek (DIGIN) tot een risicoselectie.³⁹

Bijzondere onderzoeken zijn risicogericht en vinden voornamelijk plaats naar aanleiding van signalen van ketenpartners en in een enkel geval op basis van signalen van beroepsorganisaties of reguliere onderzoeken en eigen analyses. Deze signalen worden eens in de drie weken doorgesproken in het intern overleg, waarin geprioriteerd wordt. Deze onderzoeken hebben door het risicogerichte karakter een grote kans om normoverschrijdingen te constateren. Bijzondere onderzoeken zijn relatief arbeidsintensief en uitgebreid.⁴⁰ Het BFT voert in aanvulling op samenwerken met ketenpartners en bijzondere en reguliere onderzoeken, ook thema-onderzoeken uit, zoals bijvoorbeeld naar faillissementsfraude en trustkantoren. Daarbij zoekt het BFT zoveel mogelijk samenwerking met de ketenpartners. De doelstelling van het thema-onderzoek is het ontwikkelen van een integrale aanpak die ertoe leidt dat de beheersing van integriteitsrisico's op orde is.

Tenslotte vinden in het kader van de Wwft verschillende handhavingsactiviteiten plaats. In 2016 is bijvoorbeeld het gehele handhavingsinstrumentarium van het BFT ingezet voor de Wwft waarbij er relatief vaak gebruik is gemaakt van boetes (27), aanwijzingen (20) en last onder dwangsom (11).

³⁹ Eerst wordt een grote groep ondertoezichtstaanden aangeschreven (bv 700). Een deel daarvan wordt uitgenodigd voor digitaal onderzoek / self-assessment (bv 150). Een deel (bv 20) van die groep wordt vervolgens bezocht voor een regulier onderzoek. Door deze risicogerichte aanpak hebben deze reguliere onderzoeken een hogere hitrate. Tot 2015 werden reguliere onderzoeken a-select getrokken, toen werden er zelden normoverschrijdingen geconstateerd.

⁴⁰ Ter vergelijking: voor een regulier onderzoek staat een interne norm van 32 uur, voor een bijzonder onderzoek een norm van 160 uur. In de praktijk is het grootste deel van de directe capaciteit – na aftrek van 30% indirecte uren voor opleiding, intern overleg en reistijd – van de afdeling Wwft bezet door bijzondere onderzoeken (grotendeels 75%, zie ook paragraaf 3.2). De reguliere onderzoeken beslaan ongeveer 10% van de capaciteit, en de laatste jaren vindt er verdere een verschuiving plaats van reguliere naar bijzondere onderzoeken. De overige 15% wordt besteed aan samenwerking met ondertoezichtgestelden en ketenpartners. De thematische onderzoeken worden vormgegeven door in een aantal bijzondere onderzoeken specifiek aandacht te besteden aan het betreffende thema. De handhavingsactiviteiten worden grotendeels uitgevoerd door de afdeling JZ/HH, in sommige gevallen bijgestaan door de afdeling Wwft.

Outputs

De activiteiten van het BFT in het kader van het Wwft-toezicht zijn gericht op volgende vier operationele doelen die moeten bijdragen aan het doel van de wet, namelijk het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering.

- In de eerste plaats gaat het om het bevorderen van de bekendheid van het wettelijk kader bij de ondertoezichtgestelden.
- In de tweede plaats gaat het om het verbeteren van de informatiepositie van de opsporingsinstanties.
- De andere doelen zijn meer en beter cliëntenonderzoek, en
- Meer en betere meldingen van ongebruikelijke transacties door de ondertoezichtgestelden van het BFT.

Outcomes

Het uiteindelijke doel is het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering en daarmee het bevorderen van de integriteit van het financiële en economische stelsel in Nederland.

Conclusie ten aanzien van de beleidstheorie van BFT

Een belangrijke kanttekening voor het Wwft-toezicht is het grote aantal ondertoezichtgestelden in vergelijking met de capaciteit van het BFT. Het BFT is overigens niet de enige toezichthouder die worstelt met het toezicht op de Wwft.⁴¹ De beoordeling van de beleidstheorie moet gezien worden tegen de achtergrond dat het BFT met een relatief beperkte capaciteit (ca 10,5 FTE voor de afdeling Wwft) van de wetgever de opdracht heeft gekregen om het toezicht te houden uit hoofde van de Wwft op ruim 33.000 kantoren. De vraag is dan of het BFT gegeven die opdracht en binnen de financiële randvoorwaarden een beleidstheorie en daarop gebaseerde aanpak hanteert die (ex ante) een sluitend geheel vormt. Het BFT probeert het genoemde probleem te ondervangen door een risicogerichte aanpak en door intensieve samenwerking met ketenpartners en beroepsorganisaties. Het eerstelijns toezicht is deels belegd bij deze organisaties van beroepsbeoefenaren, hetgeen gezien het grote aantal ondertoezichtgestelden in relatie tot de capaciteit van het BFT een te rechtvaardige keuze is. Het BFT zelf houdt toezicht door steeds meer risicogerichte reguliere, bijzondere en thematische onderzoeken, waarbij signalen worden verkregen door een steeds intensiever samenwerking met ketenpartners. Bewustwording van ondertoezichtgestelden wordt vooral bevorderd door de toezichtconvenanten met de beroepsorganisaties en reguliere onderzoeken en digitale *self-assessments* bij ondertoezichtsstaanden waar convenanten ontbreken. De reguliere en bijzondere onderzoeken leiden tot handhaving in geval van normschending en tot een betere informatiepositie van opsporingsinstanties. Beide dragen bij aan meer en betere meldingen van ongebruikelijke transacties en meer en beter cliëntenonderzoek, en via uitstralingseffecten aan bewustwording. Het is aannemelijk dat dit uiteindelijk bijdraagt aan het doel van de wet, het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld de kritische rapporten van de Rekenkamer over de uitvoering van de Wwft in den brede, bijvoorbeeld: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2014/03/06/bestrijden-witwassen-stand-van-zaken-2013>.

3.2 Analyse toezichtsaanpak

We analyseren in dit deel de toezichtsaanpak. Met de toezichtsaanpak bedoelen we de opzet en uitvoering van de voornaamste **activiteiten**: *risico-identificatie en prioritering*, *risicoanalyse en –beoordeling*, *risicomitigatie*, en *verantwoording*. Het onderwerp *samenwerking* met stakeholders zit verweven in elk van deze activiteiten bespreken we apart. De toezichtsaanpak wordt beïnvloed door de *context* waarbinnen toezicht opereert. Met context bedoelen we de toezichtverantwoordelijkheid, de verwachtingen van stakeholders, de aard van de risico's en de staat van het toezichtveld.

3.2.1 Context en opzet

Wet en naleving staan centraal in het toezicht

In het Wwft toezicht staan de wet- en regelgeving en naleving centraal. Dit komt terug in de focus op naleving in het operationele toezicht, de beoordeling van normschendingen in het handhaving-beleid en de interactie met ondertoezichtgestelden zoals blijkt uit de dossieranalyse. Ook blijkt het uit de sterke focus op (bijzonder of regulier) onderzoek bij individuele ondertoezichtgestelden. Het toezicht richt zich niet op 'schadelijk gedrag, waarbij geen sprake is van een overtreding'. Toezicht kan de relevantie van dergelijke risico's alleen vaststellen door een deel van zijn capaciteit hierop te richten. Ook is er weinig geëxperimenteerd met andersoortige toezichtinterventies die niet gericht zijn op het vaststellen van naleving en handhaven in individuele gevallen.

Wwft-toezicht is in toenemende mate risico gestuurd

De aanpak van risico's staat steeds meer centraal in het Wwft-toezicht. Voor het Wwft-toezicht is dat cruciaal gegeven het grote aantal ondertoezichtgestelden in vergelijking met de beschikbare capaciteit van het BFT. We zien deze toenemende risico-oriëntatie bijvoorbeeld in de steeds meer risico gestuurde selectie van de bijzondere onderzoeken. Sinds 2014 wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van signalen van ketenpartners. De samenwerking met ketenpartners is de afgelopen jaren geïntensiveerd (zie 3.2.5.). De signalen worden gebruikt om te bepalen welke ondertoezicht staanden te onderzoeken. Uit onderstaande tabel blijkt dan ook een forse verschuiving heeft plaatsgevonden van reguliere onderzoeken die tot en met 2015 niet risicogestuurd waren, naar risicogestuurde bijzondere onderzoeken. In 2009 was minder dan 1 op de vijf onderzoeken risicogestuurd, in 2015 is het 1 op de drie. Bovendien is er vanaf dat jaar ook voor de reguliere onderzoeken sprake van een risicogerichte aanpak, doordat de selectie sindsdien gebaseerd wordt op (digitale) self-assessments door ondertoezichtgestelden. In feite zijn alle Wwft-onderzoeken door het BFT vanaf 2016 dus risicogestuurd. Een gevolg daarvan is wel dat het BFT de mate van naleving op basis van deze onderzoeken niet kan interpreteren als een representatieve indicator voor de gehele populatie (zie ook 3.2.4).

Tabel 3.1 Aandeel risicogestuurde bijzondere WWft-onderzoeken

| | Regulier | Bijzonder |
|--------------------|----------|-----------|
| 2009 | 83% | 17% |
| 2012 | 77% | 23% |
| 2013 | 78% | 22% |
| 2014 | 75% | 25% |
| 2015 | 68% | 32% |
| 2016 ⁴² | - | - |

Bron: Informatie aangeleverd door het BFT ten behoeve van de evaluatie

BFT heeft meer aandacht voor risico's bij individuele ondertoezichtgestelden dan voor thema's

Een groot deel van de beperkte capaciteit voor het Wwft-toezicht wordt besteed aan (steeds meer risico georiënteerde) reguliere en bijzondere onderzoeken bij individuele ondertoezichtgestelden, zie Tabel 3.2. Dit blijkt uit beleidsdocumentatie en aangeleverde overzichten uit de toezichtpraktijk. Daarnaast is de afgelopen jaren veel tijd geïnvesteerd in het opbouwen en verbeteren van de samenwerking met vooral ketenpartners. Beide bewegingen dragen bij aan een effectiever inzet van de beschikbare capaciteit.

Tabel 3.2 Aandeel uren besteed aan bijzondere onderzoeken

| | Bijzonder | Overig |
|------|-----------|--------|
| 2012 | 72% | 28% |
| 2013 | 72% | 28% |
| 2014 | 52% | 48% |
| 2015 | 42% | 58% |
| 2016 | 80% | 20% |
| 2017 | 90% | 10% |

Bron: Informatie aangeleverd door het BFT ten behoeve van de evaluatie

Dat neemt niet weg dat er daardoor de afgelopen jaren weinig ruimte is geweest om te experimenteren met meer thematische toezichtinterventies die zich niet zozeer richten op naleving bij individuele ondertoezichtgestelden, maar die primair gericht zijn op bijvoorbeeld het vergroten van bewustwording en uitstralingseffect onder een grote groep ondertoezichtgestelden. Gedacht kan worden aan thematische onderzoeken en specifieke aankondigingen daarover onder grote groepen ondertoezichtgestelden (vergelijk de campagne; de belastingdienst controleert dit jaar intensief op de kinderopvangtoeslag). Gegeven het belang van bewustwording voor het Wwft-toezicht is het aanmerkelijk dat er winst te behalen is in termen van effectiviteit door naast uitvoering van individuele onderzoeken ook te experimenteren met andersoortige interventies, gericht op grotere groepen ondertoezichtgestelden.

⁴² Door de overgang op een risicogeorienteerde aanpak voor de reguliere onderzoeken in 2016, zijn de reguliere onderzoeken uit dat jaar niet afgerond in 2016.

De toezichtaanpak voor Wwft is zichtbaar aangescherpt

De toezichtaanpak voor de Wwft is zichtbaar aangescherpt sinds 2012. De samenwerking met ketenpartners is geïntensiveerd zodat er meer signalen ontvangen worden (zie tabel 3.3), het eerste lijns toezicht is deels verschoven naar de beroepsorganisaties door middel van de toezichtconvenanten, en het BFT toezicht zelf is in toenemende mate risicogeorienteerd geworden door een verschuiving naar risicogestuurde bijzondere onderzoeken. Het is aannemelijk dat deze ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de effectiviteit van het BFT toezicht op de Wwft.

3.2.2 Risico-identificatie en prioritering

Risico-identificatie afhankelijk van kwaliteit aangeleverde signalen

Er is een duidelijke toename van het aantal signalen van ketenpartners (zie Tabel 3.3). Dit volgt uit de strategie om samenwerkingsverbanden aan te gaan en meer en rijkere signalen te verwerken. Daarbij dient wel aangetekend te worden dat als geabstraheerd wordt van Meld Misdaad Anoniem, zowel het aantal signalen als de toename ervan beperkt is. Meld Misdaad Anoniem levert veel signalen die additionele informatie van bijvoorbeeld de belastingdienst vergen voordat kan worden bepaald of opvolging nodig is. Het OM, politie en de belastingdienst zijn leveranciers van een min of meer constante stroom signalen. Een signaal kan tot meerder onderzoeken leiden. Sinds 2016 neemt door het Niet-melders project de stroom signalen uit die hoek wel flink toe.⁴³

⁴³ In dit project leveren ketenpartners zoals de politie en de FIOD informatie aan waarbij in bijvoorbeeld een strafrechtelijk onderzoek een ondertoezichtstaande instelling genoemd wordt. Bijvoorbeeld een drugshandelaar noemt zijn administratiekantoor tijdens een verhoor. Deze administratiekantoren zijn in een groot percentage van de gevallen 'niet-melders'. Ze hadden wel moeten melden maar hebben dat niet gedaan. Nader onderzoek naar deze 'niet-melders' leidt in een hoog percentage van de onderzoeken tot succesvolle handhaving

Tabel 3.3 Aantal signalen van ketenpartners en convenantpartners

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------------------|----------|----------|------------|------------|------------|
| Ketenpartners | | | | | |
| Belastingdienst | | | 6 | 2 | 4 |
| OM/politie | | | 7 | 3 | 4 |
| RIEC | | | 1 | 0 | 1 |
| FIOD | | | | | 4 |
| FIU | | | | 1 | 0 |
| Meld Misdaad Anoniem | | | | 169 | 297 |
| Fraudehelpdesk | | | | 7 | 0 |
| ISZW | | | | | 3 |
| Niet-melders project | | | | | 11 |
| Totaal | | | 14 | 182 | 324 |
| Signalen convenantpartners | | | | | |
| RB | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 |
| SRA | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totaal | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 |
| Onderzoeken convenantpartners | | | | | |
| RB | | | 52 | 25 | 54 |
| SRA | | | 87 | 40 | 37 |
| Totaal | | | 139 | 65 | 91 |

Bron: Informatie aangeleverd door het BFT ten behoeve van de evaluatie. In 2012 en 2013 zijn er nog geen signalen uit deze bronnen verworven of bestonden de samenwerkingsverbanden nog niet.

Het aantal signalen van de convenantpartners van het BFT (Register Belastingadviseurs - RB en Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-administratieconsulenten - SRA) is laag. Dat kan deels verklaard worden doordat convenantpartners vaak a-select of *random* (en dus niet risico-gericht) selecteren.⁴⁴ Een andere mogelijke verklaring is dat convenantpartners alleen de ernstiger overtredingen melden aan het BFT, en die doen zich minder vaak voor. Convenantpartners vangen in de praktijk de minder ernstige overschrijdingen af, en constateren bij herhaalonderzoek vaak dat de naleving verbeterd is. Een laatste mogelijke verklaring voor het lage aantal meldingen is dat de auditors van de convenantpartners minder streng zijn naar de eigen leden dan de toezichhouders van het BFT.

Aangezien de selectie van de bijzondere onderzoeken grotendeels gedreven wordt door signalen van voornamelijk ketenpartners, is de kwaliteit van de risicoselectie geheel afhankelijk van de kwaliteit en selectie van de signalen. De selectie van signalen is een combinatie van beoordeling op basis van criteria en professional judgement (zie observatie 3). De kwaliteit van de signalen wordt primair beoordeeld op basis van de ketenpartner die het signaal geeft; als politie of OM een signaal doorgeeft is dat gekoppeld aan een zaak en blijkt er na een voorverkenning ook heel vaak iets aan

⁴⁴ Een van de convenantpartners geeft aan dat zij onderzoeken in het kader van Wwft gekoppeld hebben aan ander nalevingsonderzoek. Daarvoor wordt wel risicogericht geselecteerd. Het Wwft-risico staat daarbij echter niet centraal, maar andere risico's (bijvoorbeeld continuïteitsrisico's). Overigens is het wel waarschijnlijk dat er een correlatie is tussen deze risico's en Wwft-risico's.

de hand. Dat geldt zeker niet voor alle signalen van Meld Misdaad Anoniem. Er wordt dus pragmatisch geselecteerd door primair te kijken naar de bron van het signaal. Er vindt geen systematische evaluatie plaats van de kwaliteit van signalen.

Het BFT beschikt niet over een omgevingsanalyse of trendanalyse

Het BFT maakt in verantwoordings- en beleidsstukken geen beschrijving en analyse van de markt en van de ontwikkelingen daarop, en van manifestaties van (nieuwe) risico's op terrein van witwassen en terrorismefinanciering. Er is daardoor geen beeld hoe Wwft-risico's zich ontwikkelen en of er ontwikkelingen zijn in de buitenwereld die een aanpassing van de toezichtstrategie noodzakelijk maken. Ook is er geen systematische meting van hoe de naleving van de Wwft zich ontwikkelt. Dat maakt het moeilijker om de risico-selectie en toezichtstrategie te evalueren en te verbeteren. Er is wel een globaal beeld op basis van praktijkervaring onder welke beroepsgroepen ondertoezichtgestelden het risico op niet-naleving relatief hoog is. Dat wordt meegenomen in de risicoselectie door juist onder deze groepen de reguliere onderzoeken uit te zetten, die in belangrijke mate gericht zijn op het creëren van bewustwording onder ondertoezichtgestelden.

Prioritering is combinatie van criteria en professional judgement

Prioritering van de risico's vindt plaats op basis van een aantal beoordelingscriteria in combinatie met professional judgement. Ontvangen signalen over onder toezichtgestelden worden geanalyseerd op relevantie, bruikbaarheid en verwachte overtreding Wwft. Signalen van ketenpartners worden veelal met hen voorbesproken en leiden meestal, mede door de uitgebreide beschikbare informatie, tot een hoge prioriteit (classificatie 3). Daarbij speelt ook een rol dat het soms nodig is om toe te zeggen een onderzoek prioriteit te maken voordat de ketenpartner er werk van maakt. Het oppakken van deze signalen stimuleert ketenpartners ook om informatie te blijven aanleveren. Ketenpartners geven aan dat het feit dat het BFT altijd iets met signalen doet, voor hen ook een belangrijke stimulans is om te blijven aanleveren.

Overige signalen op basis van eigen onderzoek of mediaberichten hebben veelal een lagere prioriteit (classificatie 2: 'relevant maar niet urgent' of 1: 'lage prioriteit of geschikt voor regulier onderzoek'). Daarnaast leiden de met het Ministerie van Financiën afgesproken thema's tot een hogere prioriteit bij de selectie van te verrichten onderzoeken. De thema's vormen dus een extra selectie-criterium en zijn op die manier in het toezichtproces verweven.

Het proces van risicoselectie vindt plaats door TOBO in afstemming met het hoofd Wwft, en in regelmatig teamoverleg waarin op basis van criteria en signalen de prioriteiten voor de bijzondere onderzoeken bepaald worden. Uit deze overleggen resulteert een lijst met prioritaire bijzondere onderzoeken. Vastlegging van de overwegingen om tot bepaalde keuzes te komen is zeer beperkt. Evenmin is er sprake van regelmatige evaluatie van de gemaakte keuzes. Er wordt geen systematisch overzicht bijgehouden met risico's die initieel als laag zijn beoordeeld, en wat daar vervolgens de ervaringen mee zijn. Er is dus sprake van een relatief informele werkwijze die beperkt gedocumenteerd wordt en primair gericht is op het maximaliseren van de opbrengst van de toezichtsinspanning, zonder veel terugkoppeling van de uitkomsten naar beoordelingscriteria en prioriteiten. Een voordeel daarvan is dat de inzet van personeel voor bureaucratie en documentatie tot een minimum beperkt wordt. Een nadeel is dat er geen informatie is vastgelegd die het mogelijk maakt om de selectie te beoordelen en systematisch te leren hoe deze eventueel verbeterd kan worden.

Uit de interne en externe interviews en de dossieranalyse blijkt dat medewerkers over het algemeen de kennis en ervaring hebben om risico's te analyseren en prioriteren.

BFT selecteert vrijwel alleen risicovolle ondertoezichtgestelden

Het BFT richt zich in zijn prioritering alleen op het prioriteren van individuele ondertoezichtgestelden. Dit blijkt uit de beleidsdocumentatie en aangeleverde overzichten uit de toezichtpraktijk. Het BFT richt zich niet op instellingsoverstijgende problemen of patronen, of groepen van instellingen (bijvoorbeeld kleine administratiekantoren die recent gestart zijn). Binnen de instellingsgerichte risicoselectie is het BFT steeds risicogerichter gaan werken. Dit blijkt uit de afbouw van de a-selecte gekozen reguliere onderzoeken, de risicogerichte selectie van nieuwe reguliere onderzoeken op basis van DIGIN, en de intensivering van de bijzondere onderzoeken die op basis van een specifiek risicogericht signaal gestart worden.

Een consequentie van de steeds meer risicogerichte aanpak is dat er inmiddels alleen nog ondertoezichtgestelden worden onderzocht waarbij het risico hoog is. Dit is het geval bij de bijzondere onderzoeken die gebaseerd worden op signalen, en sinds 2016 ook bij de reguliere onderzoeken die geselecteerd worden op basis van *self-assessments*. Het gevolg hier van is dat er geen meting en ook geen indicatie is van hoe het ervoor staat met de ontwikkeling van naleving van de Wwft. Voor een goede objectieve meting van de ontwikkeling van de naleving heb je immers een voldoende grote a-selecte (of random) steekproef nodig om nalevingspercentages te kunnen schatten. Vanuit de doelstelling van bewustwording van de ondertoezichtgestelden over de Wwft en de wens om informatie te genereren die de toezichtstrategie kan onderbouwen of bijstellen, is dat belangrijke informatie die nu ontbreekt (zie ook observatie 1). Een indicatie voor toegenomen bewustwording kan gevonden worden in het toegenomen aantal meldingen van ongebruikelijke transacties vanuit de doelgroepen van het Wwft-toezicht van het BFT (zie 3.2.4.).

Beperkte invulling van thematische aanpak

Het BFT selecteert in overleg met de Ministeries van Justitie en Veiligheid en Financiën per jaar één of twee thema's voor bijzondere aandacht. Voorbeelden van recente thema's zijn trustkantoren of faillissementsfraude. Gedurende het jaar geeft het BFT hogere prioriteit aan signalen die raken aan de vastgestelde thema's. Dit blijkt uit de gehanteerde prioriteringscriteria. De geprioriteerde signalen worden vervolgens opgepakt volgens de normale toezichtaanpak. Het team start op basis van het signaal een bijzonder onderzoek op.

Het BFT doet geen onderzoek naar de aard en omvang van de problematiek van het gekozen thema (bijvoorbeeld: Hoe groot is omvang witwassen bij trustkantoren of faillissementsfraude?) en zet geen andere onderzoeksmiddelen in dan het bijzondere onderzoek. De aan een thema gerelateerde onderzoeken worden niet gebundeld of uitgewerkt in een generieke rapportage. Het thematische werk bij de BFT is het best samen te vatten als een verzwaring van de prioriteringscriteria. Dit wijkt af van verschillende andere toezichthouders waar de aard en omvang van het thema meer onderzocht worden, waarna er specifieke interventies ontworpen worden. Het voordeel van de door de BFT gehanteerde thematische aanpak is dat de onderzoeken meegenomen kunnen worden in de normale toezichtaanpak en daarmee het primaire toezichtproces niet verstoren.

3.2.3 Risicoanalyse & beoordeling

Bijzondere onderzoeken gestructureerd en degelijk

Het onderzoeksteam heeft twee dossiers van reguliere en zeven dossiers van bijzondere onderzoeken geanalyseerd. Drie van zeven bijzondere onderzoeken betreffen het project 'niet melders'. De dossiers zijn op hoofdlijnen helder en goed gestructureerd. Het is in alle gevallen reproduceerbaar welk signaal geleid heeft tot een bijzonder onderzoek. De risicoanalyse (welk risico speelt hier?) en beoordeling (wat vindt BFT er van?) zijn goed vastgelegd en maken een logische en samenhangende indruk. Ketenpartners geven aan dat het BFT een goed track record heeft bij de uiteindelijke handhaving (tuchtkamer, rechter). Alle onderzoeken vinden plaats op locatie en zijn aangekondigd.

Bevindingen wel, maar afwegingen niet altijd vastgelegd

De dossiers zijn volgens vaste structuur ingedeeld. Dit maakt ze toegankelijk en overzichtelijk. De aanleiding en het risico worden in de dossiers helder beschreven. Het onderzoek richt zich op het vaststellen van naleving of overtreding van een bepaalde wettelijke bepaling. De bevindingen in de rapportage zijn geordend naar wettelijke bepaling. Bevindingen worden onderbouwd aan de hand van feiten. Er worden geen aannames gemaakt of meningen gegeven. De bevindingen, het wettelijk kader en de geconstateerde overtredingen zijn in elk van de dossiers goed vastgelegd. De afwegingen over redenen waarom dit specifieke dossier is gekozen, en afwegingen over verbreding, verdieping of intensivering van het onderzoek zijn niet uit het dossier te reconstrueren. Dit blijkt uit de uitgevoerde dossieranalyse. Het BFT geeft aan dit soort afwegingen in de regel in informeel teamoverleg worden genomen of na overleg met een collega. Dit hoeft in een kleine organisatie met een sterk ontwikkeld standaard model geen probleem te zijn maar leidt wel tot een grotere kans op inconsistentie en een kleinere kans dat er van casuïstiek geleerd kan worden

Er is een duidelijke voorkeursmanier van werken, namelijk dat het nader onderzoek na prioritering van een risico ter plekke bij de ondertoezichtgestelde plaatsvindt en vooraf wordt aangekondigd. Deze manier van werken heeft voordelen. Toezichthouders kunnen ter plekke zich een beeld vormen van het functioneren van een ondertoezichtgestelde dat op afstand niet altijd mogelijk is. De aankondiging vooraf vergroot de acceptatie voor het onderzoek en bevordert de doelmatigheid: de ondertoezichtgestelde kan de gevraagde informatie alvast klaarzetten en medewerkers beschikbaar maken. Deze voorkeursmanier van werken heeft ook nadelen. Het nadere onderzoek bij individuele ondertoezichtgestelden ter plekke uitvoeren kost veel tijd. Het vooraf aankondigen van het onderzoek vergroot de mogelijkheid van niet-integere ondertoezichtgestelden om te anticiperen op het onderzoek.

Weinig terugkoppeling vanuit de individuele dossiers naar selectie

In de dossiers en de bestudeerde beleidsdocumenten is weinig vastgelegde terugkoppeling van de individuele dossiers naar het risicosselectie proces. Meer overstijgende analysevragen worden weinig gesteld. Voorbeelden van dit soort vragen zijn: Welke signalen bleken kansrijk, welke minder? Welke type onder toezicht staande instellingen hebben een vergrote kans op niet-naleving? Hoe zien we gedragspatronen, marktsegmenten of thema's ontwikkelen? Deze vragen worden meer informeel gesteld en beantwoord, bijvoorbeeld in de driewekelijkse vaktechnische overleggen. Het gevolg van het niet vastleggen ervan is dat het aanscherpen van criteria lastiger is en leereffecten langzamer optreden.

3.2.4 Risicomitigatie

Handhaving is de voornaamste mitigatiestrategie

Handhaving heeft een centrale plaats in de toezichtaanpak van het WWFT-toezicht. De laatste jaren ligt de nadruk sterk op bijzondere onderzoeken op basis van een concreet signaal. Een groot gedeelte van deze bijzondere onderzoeken (tussen de 79 procent en 93 procent in de jaren 2015-2017) leidt tot handhaving. Het aantal handhavingsmaatregelen is dan ook sterk toegenomen in de laatste drie jaar. Vooral aanwijzingen, boetes en lasten onder dwangsom zijn toegenomen. Het aantal waarschuwingsbrieven en tuchtklachten neemt wat af. Zie Tabel 3.4 voor een overzicht.

Het BFT gebruikt een afwegingskader handhaving. Dit afwegingskader biedt goede houvast voor het bepalen van de juiste interventie. In de onderzochte dossiers is het handhavingskader niet ingevuld. De gemaakte keuzes lijken op het oog logisch te volgen uit de geconstateerde bevindingen en overtredingen maar zijn niet volledig inhoudelijk te reproduceren. We hebben geen aanwijzingen gevonden dat er gebruik wordt gemaakt van alternatieve beïnvloedingsinstrumenten.

Tabel 3.4 Handhavingsmaatregelen Wwft

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Aanwijzing | 6 | 31 | 20 |
| Waarschuwingsbrief | 10 | 15 | 5 |
| Boete | 6 | 18 | 27 |
| Voornemen dwangsom | | | 3 |
| Last onder dwangsom | 1 | 7 | 11 |
| Invorderingsbeschikking | | 1 | 2 |
| Normoverdragend gesprek | | | 2 |
| Tuchtklacht | 7 | 3 | 1 |
| Aangifte strafrecht | | | 2 |
| Totaal | 30 | 75 | 73 |

Bron: Informatie aangeleverd door het BFT ten behoeve van de evaluatie

Sterk ontwikkelde standaardaanpak, maar weinig variatie

Het BFT heeft een sterk ontwikkelde standaardaanpak: een signaal wordt beoordeeld, waarna soms een bijzonder onderzoek wordt gestart, waarna het dossier wordt overgedragen en in de regel handhaving volgt. Dit blijkt uit beleidsdocumentatie, dossieranalyse en interne interviews. De keerzijde van deze standaardaanpak is dat de effectiviteit en efficiëntie van andere interventies en beïnvloedingstechnieken niet bekend is. Bij lichtere signalen zou op andere wijze dan via een onderzoek ter plaatse meer inzicht gekregen kunnen worden, bijvoorbeeld via telefoon, beantwoording van schriftelijke vragen, of het opleveren van een rapportage. Bij zwaardere signalen zou onaangekondigd onderzoek overwogen kunnen worden of het naar kantoor roepen van de mogelijke overtreder. Bij een risico dat marktbreed op lijkt te treden, zou via brede communicatie aandacht gevraagd kunnen worden voor specifieke knelpunten. Vergelijk ook de aanpak van de belastingdienst: dit jaar geven we bijzondere aandacht aan thema x, y en z.

Een sterkere thematische aanpak, waarbij de aard en de omvang van het risico/thema echt onderzocht wordt en met op maat gemaakte interventies aangepakt, is ook een voorbeeld van grotere variatie. Het thema ‘niet melders’ is door de intensieve en creatieve samenwerking een goed positief

voorbeeld van wat meer variatie in de aanpak voor effect kan hebben. Effectief toezicht moet een balans vinden tussen een standaardaanpak en variatie.

Uitstralingseffect vooral bereikt met individuele zaken

Toezichthoudende organisaties proberen door het vergroten van het uitstralingseffect van toezicht het effect van hun werk te vergroten. Het BFT werkt voornamelijk via individuele casuïstiek die tot handhaving leidt aan het uitstralingseffect. Dit blijkt uit de aangeleverde overzichten van de onderzoeken en de interne interviews. Andere instrumenten, zoals generieke rapportages, nieuwsbrieven, bewuste publiciteit, aankondigingen van toezicht worden minder gebruikt. Ketenpartners beoordelen deze aanpak van het uitstralingseffect voornamelijk positief. Ze hechten belang aan de uitstralingseffecten van individuele zaken. Sommige convenantpartners vragen zich wel af of het BFT gezien de omvang van het apparaat en de daaruit resulterende pakkans Wwft risico's echt substantieel vermindert.

Weinig metingen en evaluatie

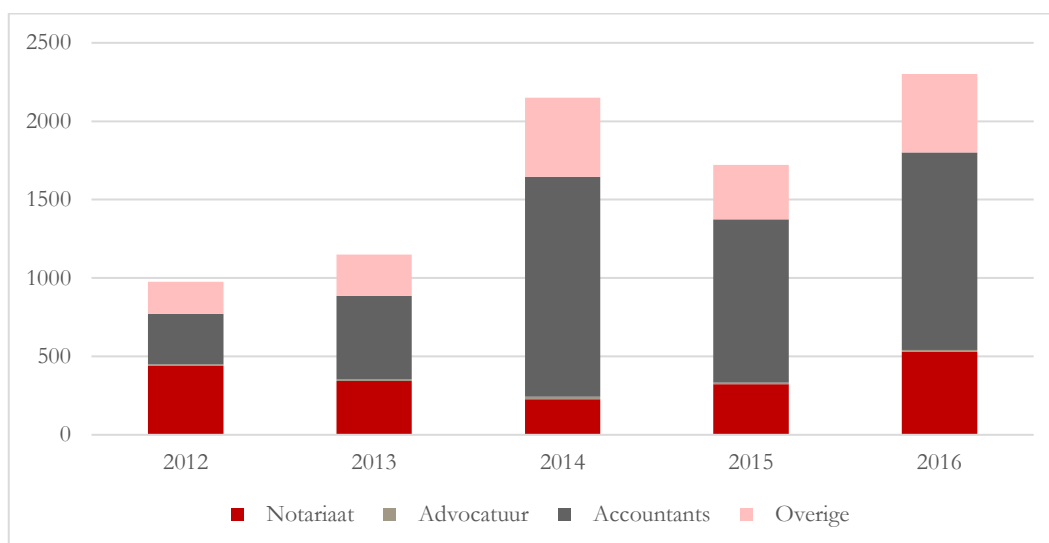
Toezichthoudende organisaties gebruiken (onderdelen van) effectmeting en evaluatie om beter inzicht te krijgen in de effecten van het toezicht en om alternatieve aanpakken en interventies te kunnen beoordelen. Het BFT doet weinig aan metingen en evaluatie.

- Er is geen meting van recidive
- Er is geen meting van effecten van verschillende handhavingsinstrumenten
- Er is geen evaluatie van het handhavingsbeleid
- Er wordt niet geëxperimenteerd met alternatieve methoden van gedragsbeïnvloeding⁴⁵

Het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties is in de onderzoeksperiode meer dan verdubbeld, zie Figuur 3.2. Dit is op twee manieren te interpreteren; het zou kunnen betekenen dat het aantal ongebruikelijke en verdachte transacties is toegenomen, hetgeen onwenselijk is. Het is echter aanzienlijk waarschijnlijker – gezien de beperkte kennis van de Wwft onder ondertoezichtgestelden – dat niet zozeer het aantal ongebruikelijke transacties is toegenomen, maar het bewustzijn dat deze transacties gemeld moeten worden. Dat is te duiden als een positieve ontwikkeling. Het aantal meldingen van accountants is in het bijzonder toegenomen. Dit toegenomen aantal meldingen is een indicatie dat het bewustzijn of de meldingsbereidheid bij, in het bijzonder accountants, is toegenomen.

⁴⁵ bijvoorbeeld, in willekeurige volgorde: scherpe brieven sturen, zelfrapportages, bellen in plaats van bezoek langskomen op kantoor bij BFT, organiseren van ronde tafels, onaangekondigd langskomen, maken van korte filmpjes met goed of juist fout gedrag, etc. etc.

Figuur 3.2 Aantal meldingen ongebruikelijke transacties



Bron: Jaarverslag FIU

3.2.5 Verantwoording

Verantwoording gebaseerd op aantal onderzoeken en maatregelen

Het BFT verantwoordt het Wwft-toezicht in het jaarverslag van het BFT. Het aantal onderzoeken wordt gerapporteerd, uitgesplitst in bijzonder en regulier, en er wordt enige toelichting gegeven. Daarnaast is er een overzicht van de handhavingsmaatregelen. Op de website is goede feitelijke informatie te vinden over de Wwft en enige informatie over de werkwijze van het toezicht. De informatie is niet specifiek gericht op verantwoording. Het BFT heeft intern overzichten beschikbaar hoe de capaciteit is besteed. Het BFT geeft geen inzicht in de ontwikkeling van het nalevingsgedrag, ontstaan, ontwikkeling of bestrijding van specifieke risico's of gedragspatronen. Samenvattend kunnen we stellen dat verantwoording gericht is op *wat* het BFT heeft gedaan, en minder op het *waarom* of tot *welke* resultaten in de markt dit heeft geleid. Dit blijkt uit de genoemde overzichten en de interne interviews. Hierin is het BFT overigens niet uniek, dit zien we bij veel toezichthouders.

Onduidelijk hoe het toezichtveld ervoor staat en wat het effect van toezicht is

Het BFT investeert weinig middelen in beschrijving en analyse van de marktsegmenten waarop het Wwft-toezicht houdt. Andere toezichthoudende organisaties beschrijven vaak marktontwikkelingen, ontwikkelingen van toezichtrisico's en trends bij onderstaande instellingen. Het BFT maakt geen koppeling tussen de publieke waarden die ze met toezicht borgt, de staat van het toezichtveld, de toezichtrisico's en de toezichtactiviteiten. Dit hindert het zicht krijgen op de effectiviteit van het toezicht en het leereffect.

3.2.6 Samenwerking

Het aantal ketenpartners is sterk toegenomen

Het BFT heeft de afgelopen jaren de samenwerking met de ketenpartners geïntensiveerd. Ketenpartners zijn organisaties die ook een toezichthoudende of handhavende taak hebben op het werkveld van de Wwft. Deze intensivering van de samenwerking met ketenpartners is succesvol geweest. Het aantal ketenpartners is sterk toegenomen, zie Tabel 3.5. Het BFT heeft als doel om meer en rijkere signalen te krijgen van de ketenpartners. Deze doelstelling is behaald, met de aantekening dat het aantal hoogwaardige signalen (niet MMA) nog relatief klein is (27 in 2016, zie paragraaf 3.2.2). Het project ‘niet melders’ heeft een belangrijke positieve bijdrage geleverd aan de vergroting van de bewustwording van en de samenwerking met ketenpartners.

Tabel 3.5 Aantal ketenpartners Wwft

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Belastingdienst – accountants | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Project niet-melders | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Belastingdienst- wwft | | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| FEC | | | | 1 | 1 | 1 |
| MMA | | | | 1 | 1 | 1 |
| Fraudehelpdesk | | | | 1 | 1 | 1 |
| RIEC Zeeland / Brabant | | | | | 1 | 1 |
| FEC | | | | | | 1 |
| ACC (FIOD, inz accountants) | | | | | | 1 |
| Totaal | 2 | 2 | 3 | 6 | 7 | 9 |

Bron: Informatie aangeleverd door het BFT ten behoeve van de evaluatie

Samenwerking beroepsorganisaties leidt vooral tot bewustwording

Naast ketenpartners, wil het BFT ook in toenemende mate samenwerken met convenantpartners. Dit zijn beroepsorganisaties zoals de Register Belastingadviseurs (RB) en de Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-administratieconsulenten (SRA) waarmee een toezichtconvenant is afgesloten. In een convenant worden afspraken gemaakt over wederzijdse verantwoordelijkheden. RB en SRA voeren verschillende aan toezicht gerelateerde activiteiten uit zoals voorlichting, e-learning en het uitvoeren van steekproefsgewijze reguliere WWFT onderzoeken.

Het aantal convenantpartners neemt niet toe terwijl het BFT dat wel zou willen. De afgesloten convenanten geven in sommige gevallen veel vrijheid aan de convenantpartners. Een voorbeeld is het niet automatisch op naam rapporteren van de uitkomsten van onderzoeken. Alleen zware overtredingen, die zelden of nooit geconstateerd worden (zie 3.2.2.), worden automatisch en op naam doorgegeven aan het BFT. Dit is afwijkend ten opzichte van andere toezichthoudende organisaties.

Convenantpartners leveren weinig signalen aan het BFT team. Toezichtconvenanten blijken vooral een instrument voor bewustwording te zijn en hebben een beperkte rol in toezicht en handhaving. Convenantpartners kunnen in voorkomende gevallen wel de meer beperkte normoverschrijdingen afvangen die vaak voortkomen uit onwetendheid. Convenantpartners worstelen in enige mate met

het spanningsveld tussen belangenbehartiging en de toezichttaken. Het is opvallend dat leden van convenantpartners geheel vrijgesteld zijn van steekproefsgewijze reguliere onderzoeken door het BFT. Dit is op deze manier afgesproken in het convenant. Dit type afspraken is niet gebruikelijk bij andere toezichthoudende organisaties, en zou ter discussie gesteld kunnen worden bij verlenging van convenanten. Een instrument als DIGIN zou zonder noemenswaardige extra kosten, en met mogelijke significante toegevoegde waarde ook gericht kunnen worden op de leden van convenantpartners.

Samenwerking met beroepsorganisaties in de praktijk goed

De samenwerking met de beroepsorganisaties RB en SRA is in de praktijk goed. Dit blijkt uit de interviews met interne en externe gesprekspartners. De organisaties zijn tevreden over de samenwerking en de korte communicatielijnen. Beide organisaties rapporteren een toegenomen bewustzijn van (het belang van) de Wwft onder hun leden, en een toename van het spontane nalevingsgedrag. De beroepsorganisaties vinden dat het BFT in voorkomende gevallen meer uitleg zou kunnen geven over de selectie van de instellingen voor bijzondere onderzoeken. Daarnaast zou een formele accreditatiebevoegdheid van het BFT welkom zijn. Het BFT geeft aan de accreditatiebevoegdheid voor opleidingen graag bij de beroepsorganisaties te laten omdat deze daartoe volledig geëquipeerd zijn en toch al de docenten, referenten en leerprogramma's van de aanbieders controleren en opleidingen kwalificeren.

3.3 Conclusies over doeltreffendheid

In deze paragraaf confronteren we de analyse uit paragraaf 3.2 met het toetsingskader dat uiteengezet is in hoofdstuk 1 en komen we tot conclusies. Om herhaling te voorkomen worden niet alle bevindingen uit 3.2 herhaald ter ondersteuning van de beoordeling maar kort samengevat. Paragraaf 3.2 en 3.3 moeten dus in samenhang gelezen worden. We hanteren de volgende doeltreffendheidscriteria, waarbij het vijfde criterium het belangrijkste is:

1. Stelt risico's centraal en heeft zicht op risico's
2. Selecteert belangrijke risico's
3. Mitigeert op passende wijze
4. Verantwoordt zich en communiceert op transparante wijze
5. Behaalt resultaten

Criterium 1: Stelt risico's centraal en heeft zicht op risico's

Het eerste criterium voor doeltreffend toezicht is dat risico's centraal staan en dat het er voldoende zicht is op de risico's, zodat tijdig relevante risico's en ontwikkelingen signaleerd worden bij individuele ondertoezichtgestelden of breder in het toezichtveld (thematisch perspectief):

- *Zit centraal stellen van risico in haarvaten van de organisatie en is er een gedeelde risico-opvatting? Hoe wordt het begrip risico ingevuld: breed of smal?*
- *Worden veranderingen in de omgeving en context nauwlettend gevolgd? Staat het vizier open voor de identificatie van andere of nieuwe manifestatie van risico?*
- *Is de risico-identificatie gestructureerd opgezet en past de opzet bij de aard van de risico's? Meten en leren: wordt de risico-identificatie gedisciplineerd uitgevoerd en periodiek geëvalueerd of het zicht op risico's voldoende scherp is?*

De aanpak van risico's staat centraal in het denken en doen van toezicht. Het verschuiven van reguliere naar bijzondere onderzoeken laat dit goed zien. In de dagelijks toezichtpraktijk betekent risico vooral de mogelijke overtredingen van wet- en regelgeving.

Het BFT besteedt nog weinig tijd en aandacht aan identificeren en begrijpen van veranderingen in de omgeving. Het BFT maakt geen expliciete analyse van de veranderende context en besteedt weinig zichtbare aandacht aan het speuren naar nieuwe en opkomende risico's.

De risico-identificatie functie is op zaaksniveau gestructureerd opgezet. De stroom signalen is toegenomen, maar de stroom rijke signalen is nog beperkt. De afhankelijkheid van ketenpartners voor het aanleveren van rijke signalen is groot. Als er geen signaal komt dan is de kans klein dat het BFT het risico kan identificeren. De inspanningen om meer en meer waardevolle signalen te verkrijgen zijn doeltreffend en kunnen verder ontwikkeld worden. Het BFT investeert weinig in systematische gegevensverzameling over de ontwikkeling van bredere risico's. Het BFT voert geen context-, markt of trendonderzoek uit. Dit vloeit voort uit de kleine omvang van de organisatie, maar maakt het beoordelen van resultaten (en dus effectiviteit) lastig. Het niet meer uitvoeren van (a-selecte) reguliere onderzoeken leidt er bovendien toe dat er geen informatie is over het nalevingspercentage en andere ontwikkelingen. Het evalueren en versterken (lerend vermogen) van de risico-identificatiefunctie is nog onderontwikkeld.

Het toezicht hanteert een smal risicobegrip. In de dagelijkse toezichtpraktijk draait het om niet-naleving van regels bij specifieke instellingen. Een breed risicobegrip vraagt om het meer centraal stellen van het publieke belang en begrijpen hoe de omgeving verandert en welke risico's dit met zich meebrengt.

Criterium 2: Selecteert de belangrijke risico's

Het tweede criterium voor doeltreffend toezicht gaat over het selecteren van belangrijke risico's. Dit omvat het goed analyseren en op waarde schatten van de aard en omvang van risico's en het kiezen en capaciteit toekennen aan die risico's. Dit vraagt naast vakkundige toezichthouders ook flexibiliteit van de organisatie om wanneer nodig de agenda aan te passen.

- *Heeft de organisatie de kennis, ervaring en vaardigheden om ontwikkelingen te kunnen duiden en aard en omvang van risico's te doorgronden?*
- *Heeft de organisatie de wendbaarheid om zijn prioriteiten aan te passen?*
- *Gebruikt toezicht hulpmiddelen ter bevordering van consistentie en kwaliteit, zoals een beoordelingskader en prioriteringscriteria? Hebben toezichthouders voor hun gevoel voldoende tijd en ruimte om alle belangrijke risico's te agenderen?*

Het BFT gebruikt een gestructureerd maar informeel proces om risico's te selecteren. Het aantal rijke signalen is nog beperkt, waardoor de organisatie ondanks de geringe omvang, de werklust redelijk goed kan verwerken. De selectie is sterk gedreven door het aantal en de kwaliteit van de signalen. Op het niveau van individuele zaken heeft de organisatie de kennis, ervaring en vaardigheden om de aard en omvang van de risico's te doorgronden. Het BFT richt de inspanningen maar beperkt op het in kaart brengen en systematisch analyseren van bredere instellingsoverstijgende risico's. De prioriteit ligt bij het doen van bijzonder onderzoek en de handhaving. Dit is gegeven de aard van de risico's (witwassen, terrorismefinanciering), en de omvang van de organisatie te

begrijpen, maar maakt het voor het BFT moeilijk om de ontwikkeling van grotere trends en risico's in de markt te zien.

Op zaaksniveau en binnen de gekozen toezichtstrategie heeft de organisatie duidelijk de wendbaarheid om prioriteiten aan te passen. Met uitzondering van het project 'niet melders' is er weinig uitvoerend thematisch onderzoek in de periode waarvan de prioritering en de wendbaarheid beoordeeld kan worden. Een versteviging van dit soort onderzoeken met een thematische insteek kan leiden tot een grotere effectiviteit van het BFT.⁴⁶

Het BFT gebruikt voor het Wwft-toezicht weinig hulpmiddelen ter bevordering van consistentie en kwaliteit in de risicoselectie. Het gebruikt een lijst met criteria die in informeel overleg toegepast worden, en waarvan de uitkomsten worden vastgelegd. De afwegingen om tot prioritering te komen worden niet systematisch vastgelegd. Gezien het kleine aantal signalen en de beperkte organisatieomvang is voor deze fase van ontwikkeling acceptabel. Het nadeel is echter dat afwegingen nu moeilijk reproduceerbaar zijn en dit hindert het leereffect en ook een systematische analyse die nodig zal zijn bij een toenemend aantal signalen. Naarmate het aantal signalen verder gaat toenemen (en er dus meer geselecteerd moet gaan worden) neemt het belang van een systematische evaluatie van de kwaliteit van de signalen immers toe. Het belang van een antwoord op vragen als: "van wie krijgen we nu de "beste" signalen binnen" en "van welke ketenpartners en beroepsorganisaties die veel in potentie "rijke" signalen zouden kunnen leveren krijgen we nu te weinig signalen" wordt groter. De huidige methode van risicoselectie is geschikt voor het selecteren niet-nalevingsrisico's bij individuele instellingen. De methode is minder geschikt voor het selecteren van instellingsoverstijgende risico's.

Criterium 3: Mitigeert op passende wijze

Het derde criterium is de mate waarin de mitigatie past bij de aard en omvang van het risico. Dit betekent enerzijds het niet telkens onnodig opnieuw uitvinden en dus een zekere standaardisatie van het toezichtproces. Dit betekent anderzijds dat specifieke risico's om specifieke oplossingen vragen. Centraal staat de vraag: wat is een passende aanpak in deze situatie?

- *Vast: Hoe ziet de voorkeursaanpak eruit? Is deze vastgelegd in het handhavingsbeleid? Past deze strategie met instrumentarium bij de aard van de risico's?*
- *Flexibel: In welke situaties en op welke wijze wordt afgeweken van de voorkeursaanpak? Vindt er informele beïnvloeding plaats?*
- *Met en leren: Hoe ziet toezicht of de aanpak werkt? Hoe wordt voortgang en impact gemeten, geëvalueerd en bijgestuurd?*

Het BFT heeft voor het Wwft-toezicht een sterke handhavingsmachine ontwikkeld voor niet-nalevingsrisico's bij specifieke, geselecteerde instellingen. In elk van de geselecteerde gevallen is een, op het oog, passend formeel handhavingsinstrument gekozen. De aanpak is in voldoende mate vastgelegd in interne documentatie. De afdeling Juridische Zaken heeft in de onderzochte dossiers niet in alle gevallen het afwegingskader handhaving ingevuld. De afwegingen zijn grotendeels wel te reconstrueren uit de bestuursmemo's.

⁴⁶ Zie ook observaties in paragraaf 3.2.2

Het BFT wijkt voor het toezicht op de Wwft niet of nauwelijks af van deze voorkeursaanpak. In het project niet-melders worden op creatieve manier signalen uitgewisseld, waarna de standaard mitigatie aanpak volgt. Het BFT varieert en experimenteert weinig met alternatieve handhavingaanpak en -instrumenten. Informele beïnvloeding gebeurt in sommige gevallen op het niveau van het individuele dossier.

Het BFT investeert weinig in evaluatie of het toezicht werkt. De voortgang wordt gemeten op zaaks-niveau. De bredere impact wordt niet expliciet gemeten of geëvalueerd.

De toezichtaanpak voor de Wwft is zichtbaar aangescherpt sinds 2012. De samenwerking met ketenpartners is geïntensiveerd, het eerstelijns toezicht is deels verschoven naar de beroepsorganisaties door middel van de toezichtconvenanten, en het BFT toezicht zelf is in toenemende mate risicogeorienteerd geworden door een verschuiving naar risicogestuurde bijzondere onderzoeken. Het is aannemelijk dat deze ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de effectiviteit van het BFT toezicht op de Wwft.

Criterion 4: Verantwoordt zich en communiceert op transparant wijze

Het vierde criterium is de mate waarin er verantwoording wordt afgelegd en gecommuniceerd naar de directe stakeholders van het toezicht en de samenleving in den brede. Daarbij gaat het om de rol als adviseur richting overheden, om voorlichting richting sector en consumenten, maar ook om het communiceren van de effecten van toezicht:

- *Is het BFT actief als adviseur naar overheden en als voorlichter naar sector en consument?*
- *Communiceert het BFT de effecten van het toezicht naar stakeholders en de samenleving in den brede?*
- *Toetst het BFT regelmatig visie en handelen aan recente ontwikkelingen en verwachtingen van stakeholders?*

Het BFT neemt actief deel aan overleggen met het Ministerie als adviseur. De personele capaciteit hiervoor is zeer beperkt en gaat al snel ten koste van het primaire proces. Het BFT communiceert actief met de keten- en convenantpartners (branche) over wensen en ontwikkelingen. Informatie over het Wwft toezicht is in ruime mate te vinden op de website en in het jaarverslag. De samenwerking met het ministerie van Financiën is de laatste jaren goed. Het BFT communiceert veel over het *wat* en *hoe* van het Wwft-toezicht, maar minder veel over het *waarom*? Externe communicatie is vaak gericht aantallen onderzoeken en getroffen maatregelen, of op individuele zaken. Het BFT communiceert niet of nauwelijks over de (verwachte) effecten van het Wwft-toezicht, en toetst visie en handelen niet expliciet aan recente ontwikkelingen en verwachtingen van stakeholders.

Criterion 5: Behaalt resultaten

Het vijfde criterium betreft de mate waarin de resultaten worden behaald, aantoonbaar en overtuigend zijn. Wij doelen daarbij niet op de hoge lat van causaliteit, maar op doelbereiking, geïllustreerd met aansprekende voorbeelden van risicoreductie, verbetering van normbesef of nalevingsgedrag, toename perceptie van pakkans, of behoud/ herstel van maatschappelijk vertrouwen. Dit gaat niet alleen over het aantal maatregelen of aantal onderzoeken maar ook over het effect daarvan.

Het BFT behaalt resultaten. De output in aantallen onderzoeken en handhavingmaatregelen is de afgelopen jaren bij gelijkblijvende capaciteit toegenomen. De kwaliteit van de dossiers wordt door ketenpartners als goed beoordeeld. De reguliere onderzoeken, voornamelijk gericht op bewustwording, zijn grotendeels (uitgezonderd de reguliere onderzoeken op basis van DIGIN) overgedragen

aan de convenantpartners. De output van thematische onderzoeken is beperkt omdat thema's alleen als verzwaring van het risicosignaal worden gebruikt, met als positieve uitzondering het project niet-melders.

De impact van het toezicht wordt niet direct gemeten. Het BFT doet geen onderzoek naar het nalevingsniveau van ondertoezichtstaande instellingen, schade door niet-naleving of de gepercipiëerde pakkans. Hierdoor is het niet goed mogelijk vast te stellen of het toezicht doeltreffend is. Ervan uitgaande dat een meer risicogerichte benadering bijdraagt aan de doeltreffendheid van de toezichts aanpak, is het wel aannemelijk dat de gewijzigde aanpak doeltreffender is. Door de wijzigingen in strategie (minder regulier, sterker risico gestuurd en dus bijna alleen maar bijzondere onderzoeken) is het aantal handhavingsmaatregelen sterk gestegen in de onderzoeksperiode. Er zijn ook enkele zachte indicatoren dat het werk van het BFT doeltreffender wordt:

- Het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties neemt toe;
- Convenantpartners geven aan dat bewustwording bij leden stijgt;
- Handhaving houdt in de regel stand voor de rechter;
- Ketenpartners beoordelen uitstralingseffect van het werk van het BFT als gevolg van handhavingsmaatregelen als positief.

Een positieve indicator is verder dat in de onderzoeksperiode zich geen incidenten met de Wwft hebben voorgedaan waarbij het BFT aantoonbaar tekortgeschoten is. Veel zegt dit overigens niet. De aard van het toezichtveld brengt met zich mee dat veel incidenten niet in het publieke domein zullen komen doordat er geen direct slachtoffer is (laag detectie percentage). De schade van in het bijzonder witwassen voor de economie en samenleving als geheel is groot.⁴⁷

⁴⁷ Zie Ferwerda, J. (2012) *The multidisciplinary economics of money laundering*, proefschrift Universiteit Utrecht, hoofdstuk 3.

4 Doelmatigheid van het BFT

Doelmatigheid gaat over de relatie tussen de effecten van toezicht (de doeltreffendheid) en de kosten daarvan. Het toezicht van BFT is doelmatig wanneer de gewenste effecten tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Paragraaf 4.1 tot en met 4.3 behandelen achtereenvolgens de bekostiging en financiële administratie, de interne organisatie en de externe organisatie. Paragraaf 4.4 beoordeelt de doelmatigheid van het BFT op basis van de observaties in 4.1 tot en met 4.3.

4.1 Bekostiging en financiële administratie

De financiële huishouding van het BFT is stabiel. Zowel de inkomsten als de uitgaven zijn relatief stabiel. De taakuitbreiding van de afgelopen jaren is opgevangen in bestaande budgetten en formatie. De baten van het BFT bestaan vooral uit subsidies en zijn min of meer constant over de periode. De uitbreiding van de taken (toezicht op kwaliteit en integriteit bij notarissen en gerechtsdeurwaarders) ging in principe gepaard met een uitbreiding van het budget, maar dit is vervolgens verlaagd als gevolg van de doorberekening van taakstellingen van kabinetten Rutte I en II. Per saldo resulteert een min of meer vlak verloop van de subsidie-baten. De lasten, die voornamelijk bepaald worden door de personeelslasten fluctueren wat meer over de periode. Voor 2016 en latere jaren sluit de begroting van het BFT alleen dankzij een onttrekking aan de reserve, een situatie die structureel niet houdbaar is.

Tabel 4.1 Bekostiging van het BFT, baten en lasten (* € 1.000)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Baten: totaal | € 6,203 | € 6,380 | € 6,381 | € 6,438 | € 6,260 |
| - waarvan subsidie | € 5,983 | € 6,250 | € 6,250 | € 6,279 | € 6,146 |
| - waarvan overig | € 220 | € 130 | € 131 | € 159 | € 114 |
| Lasten: totaal | € 5,800 | € 6,627 | € 6,298 | € 6,438 | € 6,208 |
| - waarvan personeel | € 4,558 | € 4,837 | € 5,066 | € 4,745 | € 4,691 |
| - waarvan huisvesting en bureaunkosten | € 1,151 | € 1,186 | € 987 | € 1,144 | € 1,212 |
| - waarvan overig | € 90 | € 604 | € 245 | € 549 | € 305 |

Bron: Jaarverslagen BFT 2012-2016

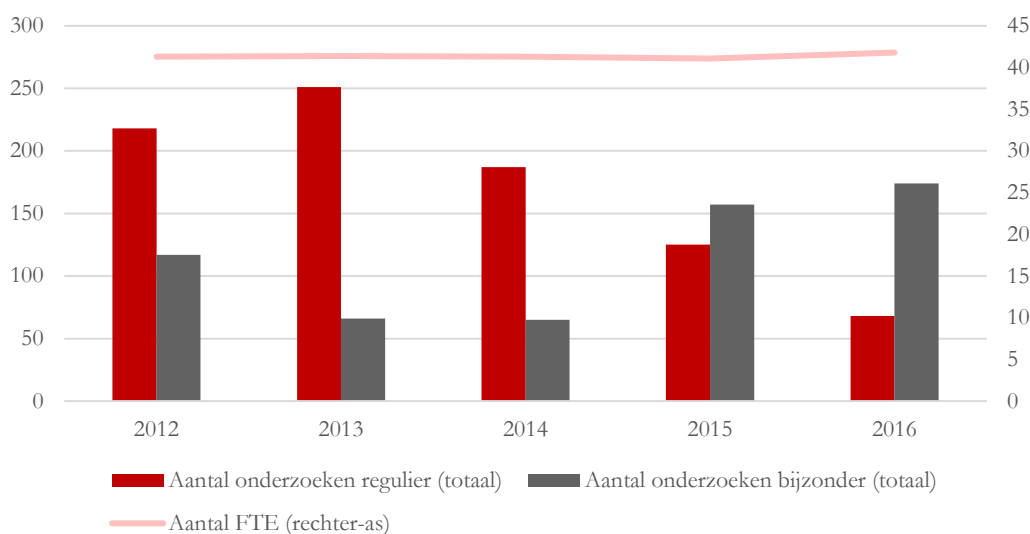
De opbouw van de kosten is zoals gebruikelijk voor dit type organisatie. De personeelskosten bedragen in 2016 ongeveer 76% van het totaal. Ter vergelijking; ook voor de AFM was het 76% in 2016 (jaarverslag AFM) en voor de KSA was het 71% (evaluatie KSA). Wel zijn de totale lasten van € 148k per FTE in 2016 hoog in vergelijking met het rijk en een toezichthouder als de KSA: het gemiddelde van de rijksdienst exclusief rechterlijke macht bedraagt € 116k (jaarrapportage bedrijfsvoering rijk 2016 blz. 19 en 20) en voor de KSA bedraagt het € 118k. In vergelijking met een andere financiële toezichthouder zoals de AFM (€ 156k) is het echter redelijk in lijn. Het BFT heeft

relatief veel medewerkers met veel ervaring die ingeschaald zijn in de hogere schalen.⁴⁸ Vanuit de huidige toezichtstrategie die geheel gedomineerd wordt door uitvoering van bijzondere onderzoeken ter plaatse is dit verklaarbaar.

4.2 Interne organisatie en toezicht

De totale personele capaciteit van de het BFT is in de periode 2012-2016 stabiel en schommelt rond de 41 FTE. Dat geldt grosso modo ook voor de capaciteit van de drie grootste afdelingen, te weten notarissen/gerechtsdeurwaarders, Wwft en de afdeling handhaving en juridische zaken.

Figuur 4.1 Capaciteit stabiel en een verschuiving van regulier naar bijzonder onderzoek



Bron: Jaarverslagen BFT 2012-2016

In dezelfde periode is het aantal taken van het BFT per saldo toegenomen (toezicht kwaliteit en integriteit notariaat en gerechtsdeurwaarders) maar het budget en dus de capaciteit in fte's zijn min of meer gelijk gebleven. Figuur 4.1 laat zien dat het totaal aantal onderzoeken in deze periode is gedaald. Dat komt door de flinke daling van het aantal reguliere onderzoeken die minder capaciteit vergen. Het aantal bijzondere onderzoeken is toegenomen, maar minder sterk dan de afname van het aantal reguliere onderzoeken. Dat is verklaarbaar omdat bijzondere onderzoeken arbeidsintensiever zijn.⁴⁹ Er is dus een duidelijke verschuiving van reguliere naar meer arbeidsintensieve bijzondere onderzoeken (zie ook hoofdstuk 2 en 3). Aangezien deze onderzoeken meer risicogericht zijn, is het aannemelijk dat de inzet van de beschikbare capaciteit de afgelopen jaren effectiever, en dus (bij gelijke inzet van middelen en personeel, zie Figuur 4.1) doelmatiger is geworden

Dat is ook het beeld als we kijken naar de verschillende afdelingen. Voor de afdeling Wwft geldt een duidelijke verschuiving van regulier naar bijzonder onderzoek. Bovendien zijn reguliere onder-

⁴⁸ Zie ook Arena/Pro Facto, 2009, *Systeem in zaken*, een evaluatie van de effectiviteit en doelmatigheid van het BFT, blz. 66.

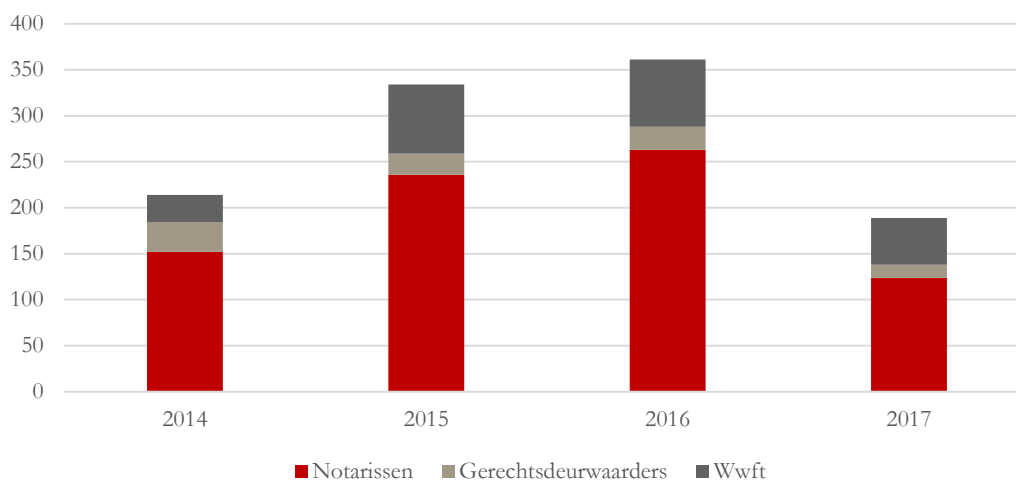
⁴⁹ Het BFT geeft in interne beleidsstukken aan dat een bijzonder onderzoek drie tot vier maal meer tijd vergt dan een regulier onderzoek.

zoeken nu ook risicogericht. Bewustwording wordt zoveel mogelijk nagestreefd via de toezichtconvenanten met de beroepsorganisaties en dat lijkt gegeven het toegenomen aantal meldingen vanuit de accountants ook te werken. Ook het gebruik van een digitale *self-assessment* als basis voor risicogerichte reguliere onderzoeken voor ondertoezichtgestelden zonder goede vertegenwoordiging draagt bij aan meer doelmatige uitvoering van de reguliere onderzoeken. Op deze manier voert de afdeling Wwft met een - zeker gezien het grote aantal ondertoezichtgestelden – relatief beperkte capaciteit toch een flink aantal risicogerichte onderzoeken uit, die leiden tot degelijke dossiers.

Ook voor de afdeling notariaat/gerechtsdeurwaarders geldt dat het toezicht meer risicogericht is geworden. Door het beoordelen van door de beroepsgroep aangeleverde gegevens grotendeels te automatiseren en voor het kwaliteits- en integriteitstoezicht te vertrouwen op signalen van derden is het BFT in staat met kleine groep toezichthouders toezicht te houden over een grote groep ondertoezichtgestelden. Zowel voor het toezicht op notariaat/gerechtsdeurwaarders als voor het Wwft toezicht betekent deze wijze van werken dat het BFT sterk afhankelijk is van de kwaliteit van de ontvangen data en signalen.

Voor de afdeling Handhaving en Juridische Zaken geldt dat het totaal van de opgelegde handhavingsmaatregelen is gestegen tot 2016 maar in 2017 weer afnam. Daarbij moet aangetekend worden dat het aantal maatregelen bij het notariaat voor circa drie kwart bestaat uit waarschuwingsbrieven.⁵⁰ Gecorrigeerd voor brieven en normoverdragende gesprekken, neemt het aantal opgelegde maatregelen ook duidelijk toe. Het aantal tuchtklachten over notarissen is bijvoorbeeld toegenomen van tien in 2014 naar twintig in 2017.

Figuur 4.2 Aantal handhavingsmaatregelen stijgt



Bron: BFT Jaarverslagen en gegevens aangeleverd door BFT. Voor de jaren 2012 en 2013 zijn in het kader van toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders alleen het aantal handhavingsmaatregelen in de vorm van tuchtklachten beschikbaar. Omdat deze informatie niet vergelijkbaar is met de andere jaren zijn deze jaren niet in de figuur opgenomen.

⁵⁰ Het BFT geeft in zijn jaarverslag over 2017 aan dat in 2017 minder waarschuwingen zijn verzonden als gevolg van het te laat/niet tijdig indienen van cijfers/samenstellings-verklaringen, dit gelet op de perikelen omtrent de samenstellingsverklaringen bij de kwartaalcijfers. Ook was het aantal waarschuwing in 2016 relatief hoog als gevolg van toezicht op het behalen van PE (educatie) punten door notarissen. Dit gebeurt echter alleen in even jaren.

Ten aanzien van de bedrijfsvoering kan geconstateerd worden dat zich de afgelopen jaren geen grote financiële problemen hebben voorgedaan en dat de nieuwe taken zijn ingepast in de bestaande budgetten. Het BFT beschikt over een urenadministratie die het mogelijk maakt om de gerealiseerde personele inzet uit te splitsen naar de belangrijkste activiteiten (zie hoofdstuk 2 en 3). In de jaarlijkse cyclus van jaarplannen en jaarverslagen is de verantwoording beperkt tot de meeste directe outputs van het primaire proces (aantal onderzoeken, handhavingsmaatregelen) en strekt zich niet uit tot de effecten daarvan (zie ook hoofdstukken 2 en 3).

4.3 Externe organisatie

Departementen

Het BFT is een zelfstandig bestuursorgaan en wordt gesubsidieerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het ministerie van Financiën is eerstverantwoordelijke voor de Wwft. Het BFT heeft als formele opdrachtgever het ministerie van Justitie en Veiligheid, in samenspraak met het ministerie van Financiën voorzover het om Wwft-toezicht gaat. Het beeld ten aanzien van de sturingsrelatie vanuit de ministeries verschilt engszins. Het ministerie van J&V is kritisch, met name over het gebrek aan inzicht in de invulling van het kwaliteits- en integriteitstoezicht. Het ministerie van J&V geeft aan daar in de afgelopen jaren in bestuurlijk overleggen minder scherp op te zijn geweest dan wellicht wenselijk was omdat er in die periode noodzakelijkerwijs vooral energie is gestoken in het in goede banen leiden van directie wisselingen en minder in de aansturing van prioriteiten en de bespreking van issues in het toezicht. Ook het ministerie van Financiën was aanvankelijk kritisch en stuurde vooral op aantallen onderzoeken. Inmiddels stuurt Financiën voor het Wwft toezicht primair op risico-oriëntatie en is dan ook positief over de steeds meer risico-georiënteerde aanpak van het BFT, en de responsiviteit van het BFT in de gesprekken daarover.

Keten- en samenwerkingspartners

De relatie met de keten- en convenantpartners is uitgebreid behandeld in hoofdstuk 2 en 3. Overall is het beeld dat de ketenpartners positief tot zeer positief zijn over de samenwerkingsrelatie en over de kwaliteit en effectiviteit van het BFT. Voor de convenantpartners en ondertoezichtgestelden is dat wisselend. Beroepsorganisaties van notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn kritisch over de proportionaliteit en gerichtheid van de handhavingsmaatregelen van het BFT. De accountants en RB zijn positief over beide.

Het BFT is een relatief kleine toezichthouder met een grote toezichtuitdaging in termen van aantallen ondertoezichtgestelden alsmede het integrale toezicht dat bij het BFT is belegd. Dit betekent dat het voor het BFT van belang is effectief samen te werken met ketenpartners en beroepsorganisaties. Deze partijen zijn belangrijk voor het signaleren van risico's en, in het geval van de convenantpartners, voor het bevorderen van bewustwording en het afvangen van lichte normoverschrijdingen. Ook dient er voldoende begrip te zijn voor de activiteiten van het BFT bij deze partijen om het toezicht zo doelmatig mogelijk vorm te geven. Zeker ten aanzien van de beroepsorganisaties KNB en KBvG is hierin verbetering mogelijk.

Bestuur

Van de huidige bestuursleden is het langstzittende lid nu één jaar bestuurslid bij BFT. Er is dus sprake van een relatief nieuw bestuur dat de evaluatieperiode niet heeft meegemaakt. Het bestuur ziet het BFT als een organisatie met deskundige toezichthouders en een focus op het primaire

toezichtproces. Het BFT beschikt niet over een afdeling beleid en strategie of senior staf. Er bestaat zodoende weinig capaciteit om invulling te geven aan beleid, strategie en het onderhouden van externe relaties. Het verbeteren van de externe relaties met de beroepsgroepen en ook met de ministeries is een van de speerpunten van het nieuwe bestuur.

4.4 Beoordeling doelmatigheid

Criterium 1: Bekostiging en financiële administratie

Om te kunnen sturen op doelmatigheid dient voldoende inzichtelijk te zijn waaraan BFT in de huidige praktijk zijn budget besteedt. De bekostiging en financiële administratie zijn op orde, waarbij aangetekend dient te worden dat een beperkt deel van de structurele uitgaven momenteel gefinancierd wordt uit een tijdelijke reserve. Er is ook redelijk inzicht in de inspanningen (urenadministratie). Op dit punt zijn geen indicaties dat er sprake is van verspilling. De gemiddelde salariskosten per fte zijn hoog maar wel in lijn met andere financiële toezichthouders, en gegeven de gehanteerde toezichtstrategie verklaarbaar.

Criterium 2: Interne organisatie en toezicht

Dit betreft de wijze waarop BFT:

- a. intern is georganiseerd. Hierbij valt te denken aan de personeelsopbouw, huisvesting, ondersteuning en management.
- b. de toezichtstaken uitvoert. Dit gaat over de inzet en planning van capaciteit in termen van uren, kennis en expertise.

In beide bovenstaande gevallen kijken we of er op basis van de uitgevoerde evaluatie aanwijzingen zijn van verspilling of ongebruikte mogelijkheden.

We hebben geen indicaties voor *verspilling* van middelen en capaciteit. Er zijn indicaties dat de inzet van capaciteit de afgelopen jaren effectiever is geworden, want meer risicogericht. Daarmee is het BFT de afgelopen jaren dus vermoedelijk ook doelmatiger gaan opereren; meer effect bij een gelijke capaciteit. We kunnen echter niet uitsluiten dat er *ongebruikte mogelijkheden* zijn, omdat we geen inzicht hebben in het (absolute) effect van de toezichtstrategie die het BFT volgt (zie voorgaande hoofdstukken). Het is mogelijk dat een alternatieve toezichtstrategie meer effect gesorteerd zou hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om meer gebruik van digitale self-assessments of gebruik van publieke informatie en *big-data analyse* daarop. Een andere optie zou zijn effectiever gebruik te maken van publiciteit gericht op empowerment van consumenten (vergelijk instrumenten zoals incassobrief checker van de ACM).⁵¹ Voor het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders geldt dat het BFT op dit moment vooral inzet op individuele onderzoeken en risico's per ondertoezichtgestelde. De vooraf aangekondigde en diepgravende onderzoeken ter plaatse kosten relatief veel tijd. BFT maakt nog relatief weinig gebruik van mogelijkheden om middels een data gedreven analyse op afstand ondertoezichtgestelden aan een onderzoek te onderwerpen. Een dergelijke toezichtstrategie vereist andere (rijkere) data dan nu gebruikt wordt maar zou mogelijk de doelmatigheid kunnen verhogen. Omgekeerd is het ook mogelijk dat de huidige toezichtstrategie wel de meest effectieve is: er is te weinig informatie over de effecten van het toezicht om daar een uitspraak over

⁵¹ <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/verkoop-aan-consumenten/toolkit-incasso-voor-schuldhelpverleners/incassobrief-checker>

te kunnen doen. Dit is in zichzelf een belangrijke kanttekening. Het BFT kan zijn lerend vermogen verhogen door het eigen toezicht stelselmatig te evalueren en meer dan nu het geval is de onderliggende toezicht hypothesen in twijfel te trekken en te onderwerpen aan een formele toets.

criterium 3: Externe organisatie

Hier is gekeken naar de relatie met de ministeries van J&V en Financiën, de samenwerking met diverse organisatie van beroepsbeoefenaars en tuchtcolleges, en met diverse ketenpartners. We toetsen of deze externe omgeving en de governance daarvan doelmatig is. Uit de interviews met diverse externe belanghebbenden komen twee aandachtspunten duidelijk naar voren:

- Enige wrijving tussen een toezichthouder en de ondertoezichtgestelden is niet meer dan normaal, maar de relatie met beroepsorganisaties voor notariaat en gerechtsdeurwaarders is in de evaluatieperiode enige tijd beneden peil geweest. Dit lijkt mede te komen door onvoldoende heldere verantwoording vanuit het BFT over de gemaakte risicoselecties en de inzet van handhavinginstrumenten. Ook bestaat er een spanningsveld tussen de informatiebehoeften van het BFT enerzijds en de administratieve last voor ondertoezichtgestelden anderzijds. Op dit punt zou een betere communicatie vanuit het BFT kunnen bijdragen aan meer doelmatige samenwerking met deze beroepsorganisaties. Dit geldt temeer omdat het BFT als kleine toezichthouder baat heeft bij regelmatige en rijke signalen om met name het kwaliteits- en integriteitstoezicht te kunnen uitoefenen. Naar aanleiding van de 'brandbrief' door de ledenraad van de KNB is inmiddels een werkgroep in het leven geroepen om de samenwerking te verbeteren.⁵²
- In de relatie met het ministerie van J&V hebben de discussies over de hoofdlijnen van het toezicht op notariaat en gerechtsdeurwaarders tijdens de evaluatieperiode niet centraal gestaan als gevolg van de vele directie wisselingen. Het verdient aanbeveling om – nu de organisatie weer in rustiger vaarwater is – dit gesprek snel te agenderen en voort te zetten, om tot een gedeelde visie te komen op de hoofdlijnen van dat toezicht. Het BFT zelf gaat vervolgens uiteraard over de invulling van die hoofdlijnen.

⁵² <https://www.bureauft.nl/2018/03/12/nieuwe-gezamenlijke-verklaring-bft-knb-dd-12-maart-2018/>

5 Conclusies

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen uit de evaluatie aan de hand van de 19 onderzoeksvragen. Onder elke onderzoeksvraag is steeds een kort en bondig antwoord gegeven aangevuld met een verwijzing naar de hoofdtekst voor achtergrond en onderbouwing. Dit hoofdstuk fungeert zodoende als een leeswijzer voor het rapport.

Voor een zelfstandig leesbaar overzicht van de belangrijkste conclusies en bevindingen op hoofdlijnen zie de samenvatting op bladzijde i.

Beleids-/ interventielogica

1) *Welke doelstellingen heeft het BFT geformuleerd voor het uitvoeren van toezicht en de handhaving voor de drie toezichtsterreinen?*

De doelstellingen van het BFT volgen uit de gereconstrueerde beleidstheorie van het toezicht (paragrafen 2.1 en 3.1). Het uiteindelijke doel van BFT is het borgen van rechtszekerheid, de collectieve financiële belangen en het maatschappelijk vertrouwen in de beroepsgroepen van notarissen en gerechtsdeurwaarders. Voorwaarden daarvoor zijn een integere en kwalitatief hoogstaande en financieel gezonde beroepsgroep. Zowel het financiële toezicht als het kwaliteits/integriteitstoezicht staan in het teken van het waarborgen van de derdengeldenrekening. Ten aanzien van het Wwft toezicht is het 'Bevorderen van integriteit van het financiële en economische stelsel' het uiteindelijke doel. Het BFT richt zich daartoe op de volgende operationele doelstellingen gericht op het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering. 1) het bevorderen van de bekendheid van het wettelijk kader bij de ondertoezichtgestelden 2) het verbeteren van de informatiepositie van de opsporingsinstanties 3) meer en beter cliëntenonderzoek, en 4) meer en betere meldingen van ongebruikelijke transacties door de ondertoezichtgestelden van het BFT.

2) *Hoe werden de activiteiten van het BFT geacht positief bij te dragen aan:*

- *de integriteit van de beroepsbeoefenaren,*
- *de kwaliteit van hun werkzaamheden en*
- *hun financiële positie?*

De werkwijze van het BFT is samengevat in de gereconstrueerde beleidstheorie van het toezicht (paragrafen 2.1 en 3.1). Gezien de verwevenheid van de kwaliteit en integriteit van de beroepsgroep met financiële risico's is de keuze om integraal toezicht bij het BFT te beleggen een logische. Het BFT geeft invulling aan het nieuw verkregen kwaliteit en integriteitstoezicht middels een heldere en gestructureerde verzameling en prioritering van signalen die past bij de beschikbare toezicht capaciteit van het BFT. Het BFT toezicht bestaat uit twee sporen. Het financiële toezicht begint met een analyse van de door notarissen en gerechtsdeurwaarders jaarlijks, en per kwartaal, (digitaal) ingediende cijfers. De analyse is er primair op gericht de grootste risico's te identificeren. Bij kantoren met een hoog- of bijzonder risico voert BFT aanvullend risicogericht onderzoek uit. Het tweede toezichtsspoor betreft toezicht op de kwaliteit en integriteit van notarissen en gerechtsdeurwaarders. Kwaliteit en integriteit laten zich niet vangen in een jaar- of kwartaalrapportage door notarissen en gerechtsdeurwaarders. Het BFT vaart zodoende op signalen van normoverschrijding bij notarissen of gerechtsdeurwaarders, gemeld door consumenten, nieuwsmedia, politie of de beroepsorganisaties. De KNB en KbvG voeren zogenoemde kwaliteitsaudits uit onder hun leden

welke mogelijk input vormen voor het BFT. BFT zoekt naar patronen in de signalen en audits en identificeert zo risicokantoren of beroepsbeoefenaren om nader onderzoek bij uit te voeren.

3) *In welke mate zijn er meetbare werkdoelen of criteria opgesteld voor het bereiken van de doelstellingen?*

Het BFT heeft te maken met vrij abstracte doelstellingen (zie het antwoord op onderzoeksvraag 1) die bovendien moeilijk meetbaar zijn. Het BFT heeft deze slechts in beperkte mate geconcretiseerd. Zo heeft het BFT zich in het kader van het Wwft-toezicht de doelstelling gesteld om meer rijke signalen van ketenpartners te krijgen. Los van dit soort voorbeelden is het BFT sterk gericht op het afgebakende primaire proces: signalen beoordelen en prioriteren, bijzondere onderzoeken uitvoeren en handhaving bij normoverschrijdingen. In operationele termen is de doelstelling van het BFT er in de praktijk op gericht om zoveel mogelijk bijzondere onderzoeken uit te voeren en te handhaven al naar gelang de uitkomst daarvan. Dit is tevens hetgeen waarover BFT gewend is verantwoording af te leggen. In de jaarverslagen staat bijvoorbeeld wel vermeld hoeveel onderzoeken zijn verricht en hoeveel handhavingsmaatregelen zijn getrokken maar niet tot welke resultaten in termen van doelbereik deze inspanning heeft geleid. Zie verder paragrafen 2.2.5 en 3.2.5.

4) *Welke criteria kunnen het beste worden gebruikt voor het meten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de activiteiten van het BFT?*

Het beoordelingskader (paragraaf 1.5) operationaliseert en verschaft criteria op basis waarvan doeltreffendheid en doelmatigheid van de activiteiten kunnen worden gemeten. Voor doeltreffendheid onderscheiden we 1) het centraal stellen en zicht hebben op risico's, 2) het selecteren van de belangrijkste risico's, 3) het hanteren van een passende aanpak bij de risico's, 4) transparante verantwoording en communicatie en 5) mate van doelbereik in termen van output, outcome en het voorkomen van incidenten. Doelmatigheid beoordelen wij op grond van 1) inzichtelijke bekostiging en financiële administratie, 2) de doelmatigheid van de interne organisatie en 3) de doelmatigheid van de relaties die het BFT onderhoudt met externe partijen.

Middelen/ input

5) *Welke taken, bevoegdheden, instrumenten en middelen stonden het BFT ter beschikking, waaronder subsidie en personele capaciteit?*

Voor het financiële toezicht op notarissen zijn artikelen 23-25 van de Wna van belang. Samengevat staat hierin dat notaris te allen tijde moet zorgen te kunnen voldoen aan zijn financiële verplichtingen, een adequate administratie dient te voeren en een separate rekening dient aan te houden voor de derdengelden. Artikelen 17-19 van de Gdw stellen vergelijkbare eisen aan gerechtsdeurwaarders. De wettelijke eisen gesteld aan de administratie zijn nader uitgewerkt in de Administratieverordening gerechtsdeurwaarders en de Administratieverordening notarissen. Zowel gerechtsdeurwaarders als notarissen hebben een meldplicht. Deze stelt dat ondertoezichtstaanden gebeurtenissen die aanmerkelijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor de financiële positie dienen te melden bij het BFT.

Voor de Wwft zijn de meldingsplicht, de verplichting tot het uitvoeren van cliëntenonderzoek en het handhavingsinstrumentarium Wwft in geval van normoverschrijdingen de belangrijkste inputs. De verplichting tot het verrichten van cliëntenonderzoek en de meldingsplicht ongebruikelijke transacties en het toezicht (vastgelegd in artikel 3 en 16 Wwft) zijn vastgelegd in de wet, en voor de reeds genoemde beroepsgroepen is het BFT aangewezen als de toezichthouder op de naleving ervan (art 24).

In termen van subsidie en personele capaciteit geldt dat de financiële huishouding van het BFT stabiel is. De taakuitbreiding van de afgelopen jaren is opgevangen in bestaande budgetten en formatie. De baten van het BFT bestaan vooral uit subsidies en zijn min of meer constant over de periode. Per saldo resulteert een min of meer vlak verloop van de subsidie-baten van ruim €6 mln. De totale personele capaciteit van de het BFT is in de periode 2012-2016 stabiel en schommelt rond de 41 FTE. Dat geldt grosso modo ook voor de capaciteit van de drie grootste afdelingen, te weten notarissen/gerechtsdeurwaarders, Wwft en de afdeling handhaving en juridische zaken.

Uitvoering/ throughput

6) Waaruit bestaat het 'risicogericht' toezicht van het BFT in de praktijk?

Het toezicht door het BFT is kwalitatief degelijk, in toenemende mate risico gestuurd en sterk gericht op het opsporen en bestrijden van normoverschrijding. De toezichthouders zijn ervaren en de dossieropbouw is van goede kwaliteit. Gedurende de periode 2012-2016 is het toezicht meer risico georiënteerd geworden door een duidelijke verschuiving van (a-selecte) reguliere naar risico-gerichte bijzondere onderzoeken. De dominante risico-opvatting in de dagelijkse toezichtpraktijk is sterk afgebakend: mogelijke overtredingen van wet- en regelgeving door individuele ondertoezichtgestelden. De uitvoering van het toezicht die volgt uit deze strategie is gedegen en gestructureerd. Verantwoordelijkheden en prioritering zijn helder en werkwijzen zijn in redelijke mate gestandaardiseerd.

7) Hoe worden de ernst van de normschending, de mate van verwijtbaarheid en een passende wijze van optreden bepaald?

Guidance uit werkprogramma's, handhavingsbeleid en collegiale toetsing vormen de voornaamste wijzen om de ernst, verwijtbaarheid en passendheid van optreden te bepalen. De afwegingen worden daarbij niet altijd vastgelegd. Dit wordt beschreven in de paragrafen 2.2.3 en 3.2.3 'Risicoanalyse & beoordeling'.

8) Welke werkwijzen, activiteiten en instrumenten zet het BFT in voor toezicht en handhaving?

Het BFT toezicht op notarissen gerechtsdeurwaarders bestaat uit twee sporen. Het financiële toezicht begint met een analyse van de door notarissen en gerechtsdeurwaarders jaarlijks, en per kwartaal, (digitaal) ingediende cijfers. De analyse is er primair op gericht de grootste risico's te identificeren. Bij kantoren met een hoog- of bijzonder risico voert BFT aanvullend risicogericht onderzoek uit. Afhankelijk van de geïdentificeerde risico's betreft dit inwinning van aanvullende informatie, een bedrijfsbezoek of een formeel (regulier of bijzonder) onderzoek. Het tweede toezichtsspoor betreft toezicht op de kwaliteit en integriteit van notarissen en gerechtsdeurwaarders. Kwaliteit en integriteit laten zich niet vangen in een jaar- of kwartaalrapportage door notarissen en gerechtsdeurwaarders. Het BFT vaart zodoende op signalen van normoverschrijding bij notarissen of gerechtsdeurwaarders, gemeld door consumenten, nieuwsmedia, politie of de beroepsorganisaties. De KNB en KbvG voeren zogenoemde kwaliteitsaudits uit onder hun leden welke mogelijk input vormen voor het BFT. BFT zoekt naar patronen in de signalen en audits en identificeert zo risicokantoren of beroepsbeoefenaren om nader onderzoek bij uit te voeren.

Voor het WWFT-toezicht zijn de meldingsplicht, de verplichting tot het uitvoeren van cliëntenonderzoek en het handhavingsinstrumentarium Wwft in geval van normoverschrijdingen zijn de belangrijkste inputs. De verplichting tot het verrichten van cliëntenonderzoek en de meldingsplicht ongebruikelijke transacties en het toezicht (vastgelegd in artikel 3 en 16 Wwft) zijn vastgelegd in de

wet, en voor de reeds genoemde beroepsgroepen is het BFT aangewezen als de toezichthouder op de naleving ervan (art 24. Andere instrumenten die het BFT inzet in het toezicht op de Wwft is de samenwerking met ketenpartners en toezichtconvenanten met beroepsorganisaties. Sinds 2014 heeft het BFT de samenwerking met de partners in de handhavingsketen Wwft geïntensiveerd. Daarnaast sluit BFT toezichtconvenanten af met beroepsorganisaties. Een toezichtconvenant is een samenhangend geheel van processen, procedures en afspraken, gericht op het vaststellen van de naleving van de wet- en regelgeving waarop het toezicht betrekking heeft.

Het BFT heeft verschillende handhavinginstrumenten om in te zetten wanneer onderzoek uitwijst dat sprake is van een normschending. Het betreft hier zowel informele instrumenten als instrumenten met een wettelijke basis. In geval van relatief milde normschendingen volstaat BFT met een waarschuwingsbrief of een zogenoemd normoverdragend gesprek. Bij serieuzere vergrijpen kan het BFT een last onder dwangsom of een administratieve boete opleggen. Een ander handhavinginstrument is het indienen van een tuchtklacht. In dat geval buigt de tuchtrechter zich over de zaak. Indien de rechter de klacht gegrond acht heeft deze tevens de mogelijkheid een maatregel op te leggen. Deze maatregel varieert van een waarschuwing of berisping tot een geldboete, schorsing of ontzetting uit het ambt. Een uitspraak van de tuchtrechter resulteert tevens in nieuwe jurisprudentie en mogelijk nieuwe- of nader gespecificeerde normen. BFT gebruikt deze normen vervolgens in de toekomstige uitoefening van het toezicht.

9) Wat is de kwaliteit van signalering en analysefunctie? Afgestemd op aard en omvang risico's?

Binnen de voorkeursmanier van werken (vraag 8) is de signalering en analysefunctie op orde. Daarbuiten wordt de signaleringsfunctie maar beperkt ingezet. De risico-identificatiefunctie wordt beperkt geëvalueerd en er is weinig zicht op de mate waarin handhaving leidt tot gedragsverbetering. Het BFT doet geen onderzoek naar het nalevingsniveau van ondertoezichtstaande instellingen of (maatschappelijke) schade door niet-naleving. Er is beperkte duiding over de staat van de sector, nieuw opkomende risico's en hoe toezicht daarop kan reageren. De risico-identificatiefunctie wordt beperkt geëvalueerd en er is weinig zicht op de mate waarin handhaving leidt tot gedragsverbetering. Het is daarmee onduidelijk hoe scherp het zicht is op risico's en in welke mate de handhaving effectief is. Dit punt wordt versterkt doordat het lastig is om op basis van de regulier aangeleverde (kwartaal)cijfers kwaadwillende ondertoezichtstaanden te identificeren. Het BFT heeft weinig controlemechanismen om de validiteit van de ontvangen (kwartaal) data te verifiëren. Dit ondervangen vereist onaangekondigde controle(momenten), nadere verificatie door derden, en aanvullende gegevens van de beroepsbeoefenaren.

Uiteraard geldt dat de verbreding van perspectief naar een bredere analyse van de markt andere eisen stelt aan de (vaardigheden van) toezichthouders en de vaardigheden van de toezichthouders. Bij gegeven capaciteit gaat deze ontwikkeling mogelijk ten koste van de hoeveelheid bijzondere onderzoeken die met de huidige voorkeursmanier van werken worden uitgevoerd.

10) Wat is de kwaliteit van de afwegingen over prioriteit en inzet van capaciteit?

De uiteindelijke keuzes ten aanzien van prioritering en inzet capaciteit zijn goed te verdedigen, maar de afweging zelf wordt niet altijd vastgelegd en is dus lastig te reconstrueren. Gedurende de periode 2012-2016 is het toezicht meer risico georiënteerd geworden door een duidelijke verschuiving van (a-selecte) reguliere naar risicogerichte bijzondere onderzoeken. De dominante risico-opvatting in de dagelijkse toezichtpraktijk is sterk afgebakend: mogelijke overtredingen van wet- en

regelgeving door individuele ondertoezichtgestelden. De uitvoering van het toezicht die volgt uit deze strategie is gedegen en gestructureerd. Verantwoordelijkheden en prioritering zijn helder en werkwijzen zijn in redelijke mate gestandaardiseerd.

11) Wat is de kwaliteit van de toezichtaanpak (interventie). Pragmatisch en proportioneel? Gericht op maximaal effect?

De handhaving is goed op orde, maar er zijn mogelijkheden om handhavingsinstrumenten breder in te zetten. Het BFT heeft een goed omschreven handhavingsbeleid en legt handhavingsmaatregelen op die passen bij de ernst van de overtredingen in een individueel geval. De dossiervorming is goed en klachten van het BFT houden meestal stand voor de tuchtrechter. Het mitigatie-instrumentarium dat ingezet wordt is echter relatief beperkt. Het BFT zet vooral formele instrumenten in gericht op individuele ondertoezichtgestelden. Deze vorm van risicomitigatie past niet noodzakelijkerwijs bij de aard van alle belangrijke risico's waarop het BFT zich zou kunnen richten. In het geval dezelfde risico's zich manifesteren bij veel verschillende ondertoezichtgestelden is een meer collectief georiënteerde mitigatiestrategie passender dan elke ondertoezichtgestelde individueel aan te pakken. De handhavingsaanpak kan bijvoorbeeld meer doeltreffend worden door bewust de gepercipieerde pakkans en het uitstralingseffect te vergroten door ook onaangekondigd te bezoeken en generiek te publiceren. Het BFT stelt in beperkte mate vast of de handhavingsaanpak doeltreffend is. Er wordt bijgehouden in welke mate handhavingsdossiers standhouden. Er wordt niet bekeken hoe doeltreffend individuele maatregelen zijn, of bestrafte ondertoezichtgestelden blijvend verbeteren of meer kans op terugval hebben, of dat een alternatieve aanpak, zoals een lagere straf, informele beïnvloeding of een andere toonzetting in de communicatie hetzelfde effect hebben.

12) Laat het BFT op overtuigende manier toezichteffect te zien (indicatoren, casuïstiek)?

De wijze waarop het BFT verantwoording aflegt sluit aan bij de focus op het primaire toezichtproces. In de jaarverslagen rapporteert het BFT aantallen onderzoeken en handhavingsmaatregelen maar niet over de effecten van het toezicht of van ontwikkelingen in de markt. Het BFT is daarnaast in beperkte mate in staat om zelf deel te nemen aan de beleidsdiscussie. Daarvoor zijn weinig mensen (staffuncties) beschikbaar. De keuze om communicatie en verantwoording geen prioriteit te geven is gegeven de beperkte capaciteit in relatie tot de omvang van de toezichtopdracht van het BFT verklaarbaar, maar heeft tegelijkertijd negatieve gevolgen voor de verantwoording richting samenleving en stakeholders. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat een aantal maatschappelijke stakeholders het BFT niet kent (zie bijlage B), of wel kent maar niet goed weet wat het BFT doet. Dit is een illustratie van de focus van het BFT op het primaire proces: toezicht op individuele ondertoezichtgestelden. Daarbij moet wel aangetekend worden dat onze steekproef beperkt van omvang was en bestond uit maatschappelijke stakeholders die wat verder van het BFT af staan. Desalniettemin zou het BFT zijn informatiepositie kunnen verbeteren (meer signalen genereren) door het BFT en de doelen en activiteiten bij een bredere groep stakeholders voor het voetlicht te brengen.

13) In welke mate en op welke manier(en) wordt door BFT in de praktijk samengewerkt met de diverse beroepsorganisaties?

De bevindingen lopen uiteen tussen het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders enerzijds en het wvft-toezicht anderzijds. De beroepsorganisaties van notarissen en gerechtsdeurwaarders

zijn kritisch over het BFT. De keuzes en afwegingen die het BFT maakt over de opzet, de prioriteiten en de praktische uitvoering van toezicht en handhaving zijn niet altijd duidelijk voor de ondertoezichtgestelden. Ondertoezichtgestelden willen beter begrijpen welke keuzes het BFT maakt, welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen en welke implicaties dit met zich meebrengt voor de ondertoezichtgestelden. Deze behoefte aan meer uitleg over de wijze waarop toezicht en handhaving vormgegeven wordt kwam naar voren in gesprekken de beroepsorganisaties. Naar aanleiding van de 'brandbrief' door de ledenraad van de KNB is inmiddels een werkgroep in het leven geroepen om verdere samenwerking en de wijze waarop die vorm en inhoud wordt gegeven, te verbeteren.

De verbreding van de toezichttaak voor gerechtsdeurwaarders is recent en het is logisch dat het BFT en KBvG positie zoeken. De KBvG ervaart overlap in verantwoordelijkheden met de toezichthouder waar het gaat om het toezicht op de kwaliteit en integriteit van de gerechtsdeurwaarders. In de optiek van de KBvG leidt het beleggen van dit toezicht bij het BFT ertoe dat beide organen toezicht houden op de kwaliteit en integriteit van gerechtsdeurwaarders, met dubbele administratieve lasten als gevolg. Voor een goede samenwerking in de toekomst is het van belang dat de verschillende verantwoordelijkheden van beide partijen (de KBvG draagt bij aan verhogen van kwaliteit en integriteit onder haar leden, en het BFT houdt toezicht) helder gecommuniceerd

Voor het Wwft-toezicht geldt dat de beroepsorganisaties positief zijn over de samenwerking met het BFT in de afgelopen periode.

Resultaten/ output

14) Welke zijn de resultaten op de drie hoofdterreinen?

Het BFT behaalt resultaten maar de doeltreffendheid is lastig te beoordelen bij gebrek aan informatie over de naleving en impact van het toezicht daarop. Gegeven de beschikbare capaciteit en door de focus op het primaire toezichtproces voert het BFT een voldoende groot aantal onderzoeken uit en legt waar nodig handhavingsmaatregelen op. De kwaliteit van de dossiers wordt door ketenpartners als goed beoordeeld en tuchtklachten ingediend door het BFT houden vrijwel altijd stand voor de rechter. De impact van het toezicht wordt niet direct gemeten. Het BFT doet geen onderzoek naar het nalevingsniveau van onder toezicht staande instellingen, schade door niet-naleving of de gepercipieerde pakkans. Hierdoor is het niet goed mogelijk vast te stellen of het toezicht doeltreffend is. Wel geven zowel tuchtkamers als beroepsgroepen aan dat het BFT indien een ernstige normschending aan het licht komt snel en efficiënt ingrijpt.

15) Welke knelpunten of neveneffecten doen zich voor bij de uitvoering van het toezicht en de handhaving door het BFT?

De evaluatie heeft een beperkt aantal knelpunten geïdentificeerd. Voorbeelden van knelpunten die een effectieve uitvoering van het toezicht in de weg staan zijn de matige relaties met enkele beroepsorganisaties, de beperkte beschikbare capaciteit en deskundigheid voor het uitvoeren van meer algemene data-analyses van de markt en nieuwe risico's, de grote toezichtopgave voor de Wwft in vergelijking met de capaciteit die daarvoor beschikbaar is.

Doeltreffendheid en doelmatigheid/ outcome

16) In welke mate zijn de activiteiten van het BFT doeltreffend voor:

- de integriteit van de beroepsbeoefenaren,
- de kwaliteit van hun werkzaamheden en

- *hun financiële positie?*

Het BFT behaalt resultaten maar de doeltreffendheid is lastig te beoordelen bij gebrek aan informatie over de naleving en impact van het toezicht daarop. Gegeven de beschikbare capaciteit en door de focus op het primaire toezichtproces voert het BFT een voldoende groot aantal onderzoeken uit en legt waar nodig handhavingsmaatregelen op. De kwaliteit van de dossiers wordt door ketenpartners als goed beoordeeld en tuchtklachten ingediend door het BFT houden vrijwel altijd stand voor de rechter. De impact van het toezicht wordt niet direct gemeten. Het BFT doet geen onderzoek naar het nalevingsniveau van onder toezicht staande instellingen, schade door niet-naleving of de gepercipieerde pakkans. Hierdoor is het niet goed mogelijk vast te stellen of het toezicht doeltreffend is. Wel geven zowel tuchtkamers als beroepsgroepen aan dat het BFT indien een ernstige normschending aan het licht komt snel en efficiënt ingrijpt.

Het BFT is aantoonbaar meer risicogericht gaan werken. Het BFT voert minder a-selecte onderzoeken uit en meer risico-gestuurde onderzoeken op basis van concrete signalen en zelf-assessments. Deze meer risico-gestuurde onderzoeken leiden tot meer handhavingsmaatregelen. De risicogerichte aanpak is daarmee doeltreffender dan de oorspronkelijke aanpak.

17) *In welke mate zijn de activiteiten van het BFT doelmatig?*

Het BFT is aantoonbaar meer risicogericht gaan werken. Het BFT voert minder a-selecte onderzoeken uit en meer risico-gestuurde onderzoeken op basis van concrete signalen en zelf-assessments. Deze meer risico-gestuurde onderzoeken leiden tot meer handhavingsmaatregelen. De risicogerichte aanpak is daarmee doeltreffender dan de oorspronkelijke aanpak. Dit komt ook de doelmatigheid van het toezicht ten goede. Daarbij is het aantal taken van het BFT in deze periode gegroeid, terwijl budgetten en formatie grosso modo ongewijzigd zijn gebleven.

18) *In welke mate beïnvloeden eventuele knelpunten of neveneffecten de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht en de handhaving door het BFT?*

De evaluatie heeft een beperkt aantal knelpunten geïdentificeerd. Voorbeelden van knelpunten die een effectieve uitvoering van het toezicht in de weg staan zijn de matige relaties met enkele beroepsorganisaties, de beperkte beschikbare capaciteit en deskundigheid voor het uitvoeren van meer algemene data-analyses van de markt en nieuwe risico's, de grote toezichtopgave voor de Wwft in vergelijking met de capaciteit die daarvoor beschikbaar is. Voor doeltreffendheid van het toezicht op het notariaat en de gerechtsdeurwaarders zijn deze te vinden in paragrafen 2.2 en 2.3, voor de doeltreffendheid van het toezicht op de Wwft in paragrafen 3.2 en 3.3, en voor de doelmatigheid in paragraaf 4.2 en 4.3.

19) *Op welke punten kunnen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het BFT (nog) worden verbeterd?*

Het BFT is een toezichthouder die sterk gericht is op het primaire proces van toezicht houden en dat in toenemende mate op een risicogerichte manier uitvoert. Het BFT heeft in de evaluatieperiode duidelijk een stap gezet in zijn ontwikkeling. Het bureau is nu toe aan een volgende stap door het verbreden van het perspectief naar een integrale analyse van de markt en de maatschappelijke context van het toezicht, het dieper analyseren van de onderliggende oorzaken van problemen, en het experimenteren met alternatieve toezichtsinterventies. Deze volgende stap zal de al bestaande druk op de relatief beperkte capaciteit van het BFT vergroten. De verdere ontwikkeling van het BFT zal een groter beroep doen op analytische en projectmatige vaardigheden van de medewerkers. Mogelijk zijn niet alle gevraagde nieuwe competenties in voldoende mate in huis. Het BFT

zal scherpe bestuurlijke keuzes moeten maken met als mogelijk gevolg een verminderde inzet op de reguliere en bijzondere onderzoeken om de genoemde stap mogelijk te maken. Een alternatief is een uitbreiding van de huidige formatie en budgetten om te kunnen ontwikkelen zonder de huidige operationele toezichtcapaciteit te verminderen.

Literatuur

- ACM, AFM, CBP, DNB, Kansspelautoriteit en NZa (2013). Criteria voor goed toezicht, visie markttoezichthoudersberaad, 23 april 2013
- Algemene Rekenkamer (2014) Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013, 25 februari 2014
- BFT website, jaarplannen en interne beleidsdocumentatie
- BFT jaarverslagen 2009 – 2017, BFT website en verkregen van het BFT
- Ferwerda, J. (2012) *The multidisciplinary economics of money laundering*, proefschrift Universiteit Utrecht, hoofdstuk 3.
- Kamerstukken II, 2007-2008 31 238, Memorie van Toelichting bij de Wwft
- Kamerstukken II, 2009-2010 32 250, nr. 3.
- Kamerstukken II, 2014-2015 34 047, nr. 3.
- Mitnick, B. (1975) *The theory of agency: The policing "paradox" and regulatory behavior*. Public Choice (Winter), **24**: 27-42.
- Moore M., (1997) *Creating Public Value*, Harvard University Press, maart 1997.
- Moore M., (2013) *Recognizing Public Value*, Harvard University Press, februari 2013.
- Olson, M. (1973) *Evaluating performance in the public sector*, in: Moss, M., (1973) *The measurement of economic and social performance*, NBER.
- Smits, J., Struiksmā, N., & Heuvel, van den M. (2009) *Systeem in zaken, een evaluatie van de effectiviteit en doelmatigheid van het BFT*. Arena consulting en Pro factō, 25 mei 2009.
- Sparrow, M (2000) *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems and Managing Compliance*. Brookings Institution Press, Mei, 2000.
- Sparrow M. (2008) *Character of Harms*, Cambridge University Press, april 2008.

Bijlage A Aanbevelingen uit de vorige evaluatie

Tabel A. 1 Aanbevelingen uit vorige evaluatie en wat daar mee gedaan is

| Aanbevelingen | (Wettelijke) Regelingen | BFT | Samenwerkingsvormen en convenanten |
|----------------|--|--|--|
| Aanbeveling 1. | De commissie beveelt aan het BFT als zelfstandige toezichtorganisatie te laten voortbestaan. | Onderschreven | |
| 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. | Wwft- toezicht advocaten is inmiddels overge- Het Wwft- toezicht op advocaten is per 1 januari 2015 wettelijk ondergebracht bij de dekens van de Nederlandse Orde van 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. | Wwft- toezicht advocaten is inmiddels overgedragen aan NoVA | |
| 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. | Uitgangspunt is dat de geheimhoudingsplicht van de notaris in stand blijft. In de wet is een aantal uitzonderingen opgenomen waarin de geheimhoudingsplicht moet wijken voor specifieke doeleinden als intercollegiale kwaliteits- toetsing, toezicht of on- | |
| Aanbeveling 5. | De commissie beveelt aan dat bij het toezicht wordt gedifferentieerd per beroepsgroep. | | In de praktijk heeft Bft toezicht notariaat en gdw (personeel) gesplitst. Ook het Wwft-toezicht is gedifferentieerd. |

| Aanbevelingen | (Wettelijke) Regelingen | BFT | Samenwerkingsvormen en convenanten |
|----------------|---|---|---|
| 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. | Gebeurd. Zie artikel 27 lid 3 Wwft. | In 2013 heeft wetswijziging Wna plaatsgevonden. Toezicht/tuchtrecht gescheiden. BFT dient klachten in. I.b. is KvN geen opdrachtgever behalve bij art. 99a Wna:(vooronderzoek) Daarnaast neemt BFT 2x per jaar deel aan commissie Notariaat van KvN m.b.t. afstemming |
| 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. | Er is meer (regulier) overleg tussen Ovk FEC, overleg FIOD Wwft/notariaatBFT neemt deel aan FEC | Wwft: - Samenwerking Belastingdienst-BFT/convenant 'foute accountants': 2012 t/m heden; - Project 'niet-melders': 2012 t/m heden; - FEC: 2015 t/m heden. |
| 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. | Is wettelijk geregeld. Toezicht op kwaliteit en integriteit inmiddels belegd bij Bft | X er wordt wel gekeken naar aansluiting tussen werkzaamheden beroepsorganisaties en BFT |

| Aanbevelingen | (Wettelijke) Regelingen | BFT | Samenwerkingsvormen en convenanten |
|-----------------|---|---|------------------------------------|
| Aanbeveling 9. | Voorts wordt aanbevolen om convenanten te sluiten tussen het BFT en de beroepsorganisaties, waarin werkafspraken zijn vervat ten aanzien van het wettelijke toezicht en de kwaliteitsonderzoeken die onder verantwoordelijkheid van de beroepsorganisaties worden uitgevoerd. | Veel convenanten afgesloten | |
| 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. | Gebeurd, zie Kamerstukken II 2009–2010, o.a. signalen/ incidentenmeldplicht. | |
| Aanbeveling 11. | De commissie is van oordeel dat het financiële toezicht door het BFT geconcentreerd moet blijven op notarissen en gerechtsdeurwaarders. | Onderschreven | |
| 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. | J&V bevordert samenwerking tussen betrokken ketenpartners | |
| 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. | Er wordt meer gebruik gemaakt van signaleninformatie die het BFT krijgt uit de samenwerkingsverbanden, convenanten en overgedragen signalen van de ketenpartners, vormt de basis voor de risicoanalyse. Dit risicogericht werken leidt tot een afgewogen mix van interventies die resulteert in een meer efficiënt en effectief toezicht (en handhaving). | |

| Aanbevelingen | (Wettelijke) Regelingen | BFT | Samenwerkingsvormen en convenanten |
|-----------------|--|---|--|
| 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 in het wetsvoorstel 32 250. Ook art. 19a Gdw voorziet inmiddels hierin. | |
| 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. | | Voor jaarcijfers wel. Voor kwartaalcijfers Zie extra rol accountant bij art. 2, lid 4 (rapport van feitelijke bevindingen) en lid 5 (samenstellings- verklaring) van Rna. Ook rol accountnat bij leden 2 en 3 van art. 2 Rna |
| Aanbeveling 16. | De commissie adviseert met het oog op het vergroten van de efficiency te bevorderen dat de discipline wordt vergroot bij de onder-toezichtstaanden ten aanzien van het digitaal aanleveren van gegevens door middel van standaard verslaggevingsstaten en jaarstukken. | Wetsvoorstel 32 250 artikel 24, vijfde lid, Wna geeft mogelijkheid regels te stellen betreffende de inhoud van het verslag en de verklaring van de accountant bij de financiële administratie van de notaris. | Gebeurd |
| Aanbeveling 17. | De commissie acht het van belang dat het BFT snel kan reageren bij financiële problemen van de onder-toezichtstaanden. Daartoe is een frequentere aanlevering van bedrijfseconomische gegevens aan het BFT noodzakelijk. De commissie beveelt aan de regelgeving op dit punt te herzien. | Zie 16 | |

| Aanbevelingen | (Wettelijke) Regelingen | BFT | Samenwerkingsvormen en convenanten |
|-----------------|--|---|---|
| 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. | Uiteindelijk niet overgenomen (muv advocaten) | |
| Aanbeveling 19. | De commissie beveelt aan nader te onderzoeken op welke wijze een vorm van tweedelijnstoezicht door het BFT mogelijk is op de kwaliteitsonderzoeken van de NOvA en de KNB in relatie met de naleving van de WWFT met het oog op de specifieke wettelijke bepalingen omtrent geheimhoudingsverplichtingen en de mogelijkheid tot het delen van informatie. | Niet overgenomen | |
| 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. | Gebeurd? Nee, het BFT levert secretaris. Ja, het BFT verstrekt info art. 7, lid 2 Wna aan CvD en art. 8, lid 6 Wna aan minister J&V. Zie verder toelichting bij art 4/5 besluit op notarisambt .(via voordracht BFT lid CTN) | Niet gebeurd. Het secretariaat is nog steeds belegd bij het BFT. De wettelijke informatieplicht is niet overgenomen |
| Aanbeveling 21. | De commissie adviseert de Minister van Justitie om het BFT op korte termijn – zoals toegezegd aan de Eerste en Tweede Kamer – onder het regiem van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen door wijziging van de Wet op het notarisambt. | In wetsvoorstel 32 250 is voorzien in de toepassing van de Kaderwet op het BFT. Art. 110 , lid 9 Wna | |
| 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). | Er is een eenhoofdige directie en een bestuur em dagelijkse leiding bij directeur. Er is geen Raad van Toezicht | |

| Aanbevelingen | (Wettelijke) Regelingen | BFT | Samenwerkingsvormen en convenanten |
|-----------------|--|---|---|
| Aanbeveling 23. | De commissie adviseert in de wet op te nemen dat de nieuwe raad van toezicht wordt samengesteld uit: <ul style="list-style-type: none"> - een onafhankelijke jurist als voorzitter met daarbij tevens de aanbeveling in de wet op te nemen dat de Minister van Justitie de voorzitter benoemt na voorafgaande consultatie van de zittende leden; - één lid/afgevaardigde uit elke beroepsorganisatie voor zover de betreffende beroepsgroepen gecontroleerd worden; de minister benoemt deze respectieve leden gehoord de desbetreffende beroepsorganisatie; - twee leden met financiële deskundigheid. | Er is geen raad van toezicht gekomen. Wel gaat artikel 110 lid 4 Wna in over de samenstelling van bestuur. Daarnaast is er ook bestuursreglement Bestuurssamenstelling zie art. 110 WNa | |
| Aanbeveling 24. | De commissie beveelt aan de bevoegdheid van de Minister van Justitie in artikel 110, eerste lid van de Wna te verruimen in de vorm van de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen een aanwijzing te geven aan het BFT. | Niet overgenomen | |
| Aanbeveling 25. | De commissie ziet geen aanleiding om een deel van de werkelijke preventieve en repressieve handavingskosten 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. | Niet overgenomen. Zie nu Wet Doorbelasting kosten toezicht en tuchtrecht. Wel gewijzigd miv 1 jan 2018 | |
| Aanbeveling 26. | Het BFT dient over voldoende mensen en middelen te beschikken om zijn wettelijke taken op effectieve wijze te kunnen vervullen. | Er zijn extra middelen tbv formatieplaatsen beschikbaar gesteld. | Zie jaarplan 2018, waarin BFT vraagt om extra capaciteit gdw. De afdeling Wwft heeft 11 toezichthouders; het aantal ondertoezichtstaanden |
| 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. | Onderschreven | |

| Aanbevelingen | (Wettelijke) Regelingen | BFT | Samenwerkingsvormen en convenanten |
|-----------------|---|--|---|
| Aanbeveling 28. | De commissie beveelt aan te bezien of bestuursrechtelijk sanctioneren van besturen van (multidisciplinaire) samenwerkingsverbanden terzake van overtredingen van de WWFT mogelijk is. | Dit punt is afgehandeld. De Kamers hebben met de inwerkingtreding van de Wna geen toezichthoudende taken meer. BFT en de commissie Notariaat van de Kamers voor het notariaat voeren 2x per jaar overleg mbt afstemming. | |
| Aanbeveling 29. | Er dient een wettelijke spoedvoorziening te komen welke mogelijkheden schept voor het BFT en de beroepsorganisaties KBvG en KNB om (nagenoeg) per direct maatregelen te doen nemen door de voorzitter van het | Zie art. 106 Wna en art. 38 Gdw inzake voorlopige maatregel/ schorsing | |
| 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. betreffende tuchtcollege. | Gebeurd | |
| 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 integriteits-toezicht op de notaris, wat ook consequenties heeft voor de financiering van het BFT. | | Het BFT heeft geïnvesteerd in deskundigen vanuit notariaat/gdw branche en in opleidingen |
| 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. | | Convenanten KNB en KBVG zijn er. (maar KBVG pas sinds 16/11/17) Er is sinds geruime tijd overleg op operationeel niveau tussen de beroepsorganisaties en BFT |
| 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. | Onderschreven | |

Bijlage B Interviewpartners

| Organisatie | Functie | Naam |
|---|------------------------------------|---------------------------|
| <i>BFT</i> | | |
| BFT | Hoofd afdeling Wwft | Dhr. F. Knook |
| BFT | Toeziçthouder Wwft | Dhr. C.A. Reckweg |
| BFT | Toeziçthouder Wwft | Dhr. D.S. Kolkman |
| BFT | Hoofd afdeling N/G | Dhr. M.J.V. Freijssen |
| BFT | Toeziçthouder N/G | Mevr. M.H.M. de Haan |
| BFT | Toeziçthouder N/G | Mevr. Y. Oortwijn |
| BFT | Toeziçthouder N/G | Dhr. H.C. van Engelen |
| BFT | Toeziçthouder N/G | Dhr. K. Faber |
| BFT | Toeziçthouder N/G | Mevr. M. Middelhof |
| BFT | Toeziçthouder N/G | Dhr. H. Mannessen |
| BFT | Handhaving en JZ | Dhr. R. Wisse |
| BFT | Handhaving en JZ | Dhr. B. Schimmel |
| BFT | Bestuurssecretaris | Mw. S.F.H.M. Staal |
| BFT | Directeur | Mw. M.C. Kaptein |
| BFT | Bestuur | Dhr. C. Breedveld |
| BFT | Bestuur | Dhr. R. Kok |
| BFT | Bestuur | Dhr. G.J. Olthoff |
| <i>Departementen</i> | | |
| Ministerie van Financiën | Plv hoofd IBI | Mw. E. Meijer |
| Ministerie van J&V | Senior beleidsmedewerker | Mw. W. Garnier |
| Ministerie van J&V | Beleidscoördinator | Dhr. G. Bos |
| <i>Beroeps- en kantorenorganisaties</i> | | |
| KnB | Directeur | Dhr. H.P. Kuijpers |
| KnB | Hoofd Praktijkzaken | Dhr W. Geselschap |
| KBvG | Directeur | Mw. K.W.M. Weisfelt |
| KBvG | Voorzitter | Dhr. W. van de Donk |
| SRA | Voorzitter SRA-reviewcommissie | Dhr. W.P. van Wijngaarden |
| SRA | Projectmanager beleid en kwaliteit | Mw. M. Meijer |
| RB | Directeur | Dhr. A. Pahladsing |
| RB | Bureau Vaktechniek | Dhr. P. Furer |
| <i>Tuchtkamers</i> | | |
| Kamer voor het notariaat | | Mw. E.B.T. Kienhuis |
| Kamer voor gerechtsdeurwaarders | Secretaris | Dhr F.C.H. Krieger |

| Organisatie | Functie | Naam |
|---|---------------------------|--------------------|
| <i>Ketenpartners</i> | | |
| ACM | Senior medewerker | Dhr. D. Cuijpers |
| Belastingdienst (BTW) | Manager | Dhr R.J.M. Vaneman |
| FIU | Senior informatie-analyst | Mw. S. Corstanje |
| OM/OlvJ | Beleidsmedewerker Wwft | Mw. M. van Gendt |
| <i>Overige stakeholders / deskundigen</i> | | |
| Institute for Financial Crime | Directeur | Dhr. A. de Groot |
| <i>Geconsulteerde organisaties, niet uitgebreid gesproken omdat betrokkene aangaf over onvoldoende kennis van BFT te beschikken</i> | | |
| AFM | | |
| Hogeschool Utrecht | | |
| NVVK | | |
| Schuldhulpacademie | | |
| Vereniging eigen huis | | |

Bijlage C Samenstelling begeleidingscommissie

Mevrouw prof. dr. J.G. van Erp - Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap Universiteit Utrecht (voorzitter)

De heer dr. F.W. Beijaard - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Mevrouw mr. W.M. Garnier - Ministerie Justitie en Veiligheid - Directoraat-Generaal Rechtspleging & Rechtshandhaving (DGRR)

De heer prof. dr. E. Kolthoff - faculteit Rechtswetenschappen van de Open Universiteit

De heer drs R.B.M. Mul MPA – Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants

Bijlage D Summary

Introduction BFT

The Bureau Financial Supervision (BFT) is responsible for the financial supervision and quality and integrity supervision of notaries and bailiffs and for the supervision of compliance with the Law for the Prevention of Money Laundering and Financing of Terrorism (Wwft) by notaries, accountants, tax advisors and administrative offices. The supervision is carried out by two separate departments within the BFT: the notary / bailiff department and the Wwft department.

Supervision of notarial profession and bailiffs

Pursuant to the Act on Notaries (Wna) and the Bailiffs Act (Gdw), BFT supervises approximately 3200 (junior) civil-law notaries and 800 officially competent bailiffs in the Netherlands. The BFT is responsible for integral supervision. This means that the BFT supervises both the finances and the quality and integrity of the supervised persons. The BFT is responsible for the financial supervision of both professional groups. The so-called third-party funds account plays an important role in this supervision. In this account, professional practitioners receive money from clients. Professionals are legally obliged to keep this account and must also keep them strictly separate from office or private assets. This is regulated in order to avoid financial problems of a notary and / or the office leading to damage to the client.

Wwft supervision

Pursuant to the Wwft 2008 and its amendment in 2012, the BFT also supervises compliance with the Wwft by a number of professional groups, such as notaries, legal or financial-economic advisers, tax advisors, accountants, administrative offices, and business economics advisers. In total, this involves more than 33,000 persons under supervision. This group of supervised persons is very extensive and diverse in terms of organization, size, type of service and level of organization. The purpose of the law is to counter the laundering of proceeds from crime and the financing of terrorism. The law requires financial institutions and financial and legal service providers to identify clients, perform customer due diligence, and to report unusual transactions.

Evaluation and research method

On behalf of the WODC, SEO Amsterdam Economics in collaboration with Clear Conduct conducted research into the effectiveness and efficiency of supervision by the BFT. Evaluation of supervisory organizations is complex, because the realized social outcomes depend not only on the quality of the supervision, but also on the whole of policy and legislation and above all on the behavior of the supervised persons. Determining the quality of supervision is partly surrounded by the subjectivity. The question of whether supervision is effective and efficient cannot be determined solely on the basis of hard figures, direct benchmarking or other factual information. Therefore, in the research we have combined a number of research methods:

- A reconstruction of the theory of change. This has been elaborated for the supervision of notaries and bailiffs as well as for Wwft supervision
- Desk research. Studying the annual plans, annual reports, policy documentation and previous evaluations of the BFT, and other relevant literature.

- File analysis. Twenty selected representative supervisory files have been analyzed to gain insight into the quality and depth of the BFT investigations.
- Interviews. Structured interviews and group discussions, with a total of around 40 people, were held with policymakers and employees of the BFT and with the most important stakeholders:
 - representatives of the Ministries of Finance and Justice and Security
 - representative bodies of bailiffs, notaries, accountants, tax consultants and administration consultants
 - various external experts and stakeholders

The study was conducted in the period from October 2017 to May 2018.

Key findings for the BFT as a whole

Supervision by the BFT is qualitatively sound, increasingly risk-driven and strongly focused on detecting and combating violation of legal norms. The supervisors are experienced and the file structure is of good quality. During the period 2012-2016, supervision has become more risk-oriented due to a clear shift from (random) investigations to risk-oriented special investigations. The dominant perception of risk in day-to-day supervision practice is strongly delineated: possible violations of laws and regulations by individual supervisors. The implementation of the supervision that follows from this strategy is thorough and structured. Responsibilities and prioritization are clear and methods are reasonably standardized.

The BFT is strongly focused on the primary supervision process, there is little attention for the broader context of supervision. The BFT is strongly focused on the defined primary process: assessing and prioritizing data and signals, conducting special investigations in case of violation of norms. The BFT does not investigate the level of compliance of institutions under supervision or (social) damage due to non-compliance. There is limited interpretation about the state of the sector, new emerging risks and how supervision can respond to this. The risk identification function is subject to limited evaluation and there is little insight into the extent to which enforcement leads to behavioral improvement. It is therefore unclear how sharp the view is on risks and to what extent enforcement is effective. This point is reinforced by the fact that it is difficult to identify malicious intent on the basis of the regular (quarterly) figures. The BFT has few control mechanisms to verify the validity of the received (quarterly) data. To remedy this, unannounced inspections, further verification by third parties, and additional data from the practitioners are required. It goes without saying that the broadening of perspective to a broader analysis of the market places different demands on the (skills of) supervisors and the skills of the supervised individuals. With given capacity this development is possible at the expense of the number of special examinations that are carried out with the current preferred way of working.

Enforcement is in good order, but there are possibilities to deploy enforcement instruments more broadly. The BFT has a well-defined enforcement policy and imposes enforcement measures that fit the seriousness of the violations in an individual case. The documentation of files is good and complaints from the BFT usually hold before the disciplinary judge. However, the mitigation tools that are used are relatively limited. The BFT mainly uses formal instruments aimed at individual supervised persons. This type of risk mitigation does not necessarily fit with the nature of all the major risks. In the event that the same risks manifest themselves in many different supervised individuals, a more collectively oriented mitigation strategy is more appropriate than tackling

each individually supervised individual. The enforcement approach, for example, can become more effective by consciously increasing the perceived chance of being caught and the effect of radiation by also visiting unannounced and publishing generically.

The BFT determines to a limited extent whether the enforcement approach is effective. BFT keeps track of the extent to which enforcement files hold before the judge. It does not look at how effective individual measures are, whether or not penalized underprivileged persons permanently improve or are more likely to relapse, or whether an alternative approach, such as a lower sentence, informal influence or a different tone in the communication, have the same effect.

The BFT achieves results but the effectiveness is difficult to assess as there is a lack of information about the compliance and impact of supervision. Given the available capacity and the focus on the primary supervision process, the BFT carries out a large number of investigations and, where necessary, enforcement measures. The quality of the files is judged good by partners and disciplinary complaints submitted by the BFT almost always hold up in court. The impact of supervision is not measured directly. The BFT does not investigate the level of compliance of supervised institutions, damage due to non-compliance or the perceived risk of being caught. This makes it difficult to determine whether supervision is effective. However, both disciplinary and professional groups indicate that if a serious violation of standards comes to light, the BFT intervenes quickly and efficiently.

The approach of the BFT has become demonstrably more risk-based. The BFT performs less random investigations and more risk-based research based on concrete signals and self-assessments. These more risk-based studies lead to more enforcement measures. The risk-based approach is therefore more effective than the original approach. This also benefits the efficiency of supervision. The number of tasks of the BFT increased during this period, while budgets and staffing remained broadly unchanged.

Communication and accountability focus primarily on justifying what the BFT has done and less on its effects. The way in which the BFT is communicates on accountability is in line with the focus on the primary supervision process. In the annual reports, the BFT reports numbers of investigations and enforcement measures but not on the effects of supervision or developments. The extent to which the BFT is able to participate in the policy debate is limited. There are few people (staff functions) available for this function. The choice not to prioritize communication and accountability is explained by the limited capacity in relation to the scope of the supervisory task of the BFT, but at the same time has negative consequences for the responsibility towards society and stakeholders.

During the investigation, it became clear that a number of social stakeholders do not know the BFT (see Appendix B), or do know the BFT but do not know what its legal task is. This is an illustration of the focus of the BFT on the primary process: supervision of individual supervised persons. It should be noted, however, that our sample was limited in size and consisted of social stakeholders who are slightly further away from the BFT. Nonetheless, the BFT could improve its information position (generate more signals) by highlighting the BFT and the goals and activities to a broader group of stakeholders.

Additional findings specifically for the supervision of Notariate / Court bailiffs

The BFT gives substance to the newly acquired quality and integrity supervision through a clear and structured collection and prioritization of signals that fits the available supervision capacity of the BFT. The chambers for the notarial profession and the bailiffs who are charged with disciplinary proceedings are happy to take the complaints submitted by the BFT into consideration and are pleased with the thorough documentation.

The professional organizations of notaries and bailiffs are critical of the BFT. The choices and considerations made by the BFT about the set-up, the priorities and the practical implementation of supervision and enforcement are not always clear to the supervised persons. They want to better understand what choices the BFT makes, on which considerations those are based, and what implications this entails for the supervised persons. This need for more explanation about the way in which supervision and enforcement is shaped came to light in the discussions with the professional organizations. In response to the letter by the members' council of the KNB, a working group has now been set up to improve further cooperation.

The broadening of the supervisory task for bailiffs is recent and it is logical that the BFT and KBvG are looking for a position. The KBvG experiences overlap in responsibilities with the regulator when it comes to monitoring the quality and integrity of the bailiffs. In the view of the KBvG, the delegation of this supervision to the BFT results in both bodies supervising the quality and integrity of bailiffs, resulting in double administrative burdens. For good cooperation in the future, it is important that the different responsibilities of both parties (the KBvG contributes to increasing quality and integrity among its members, and the BFT supervises) are clearly communicated.

Additional findings specifically for Wwft supervision

The large number of supervised persons is an important factor that must be taken into account in Wwft supervision. The BFT is not the only supervisor that is responsible for supervising the Wwft. Given this situation, the BFT has clearly taken steps during the evaluation period to arrive at a practically feasible and broadly effective strategy. A clear shift towards risk-oriented special research is visible, and since 2016, regular research has also been conducted risk-based on the basis of a digital self-assessment (DIGIN). This is a good example of instrument development.

The BFT has successfully put more energy in the collaboration with the chain partners, so that rich signals are received from more partners. The number of signals has thus increased, but there is still room for improvement. The number of truly rich signals from these partners is still limited. The "non-reporters" project is a good example of a creative, more thematic approach that has proved effective in tackling an important problem together with partners. In the Wwft supervision, little attention is paid to systematic weighing of signals - as the number of signals continues to increase, this will increasingly be necessary. Determining internal considerations about risk-related issues is not very important and is important to be able to systematically learn and evaluate (what works, what can be improved). The thematic approach can also be further strengthened. Most selected themes do not have their own research methodology, analysis, interventions or reporting, but are, in the current monitoring strategy, only seen as an aggravating factor for the risk signal is used.

Concluding remarks

The BFT is a regulator that is strongly focused on the primary process of supervision and that increasingly performs in a risk-oriented manner. The BFT has clearly taken a step in its development during the evaluation period. The agency is now ready for the next step, which consists of widening the perspective towards an integral analysis of the market and the social context of supervision, a deeper analysis of the underlying causes of problems, and experimenting with alternative supervisory interventions. This next step will increase the already existing pressure on the relatively limited capacity of the BFT. The further development of the BFT will make greater use of analytical and project-based skills of the employees. It is possible that not all requested new competencies are sufficiently in-house. The BFT will have to make sharp choices with the possible consequence of a reduced use of the regular and special investigations to make said step possible. An alternative is to expand the current formation and budgets to be able to develop without reducing the current operational supervision capacity.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl