



WODC

Systeem in zaken

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

Colofon

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

© WODC 2009, ministerie van Justitie, auteursrechten voorbehouden

Samenvatting

Inleiding

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

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

Globale onderzoeksoepzet

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

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

Bevindingen financieel toezicht

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

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

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

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

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

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

Bevindingen WWFT-toezicht

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

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

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

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

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

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

Nadere beschouwing

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

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

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

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

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

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

Meer systeem in zaken

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

Summary

Introduction

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

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

Overall research plan

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

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

Findings regarding financial supervision

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

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

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

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

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

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

Findings regarding supervision of compliance with the WWFT

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

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

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

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

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

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

Closer analysis

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

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

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

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

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

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

From case-effectiveness to policy-effectiveness

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

Inhoudsopgave

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

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

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

Bijlagen

Bijlage 1: geraadpleegde bronnen

Bijlage 2: geïnterviewde personen

Bijlage 3: topiclijst interviews

Bijlage 4: leden begeleidingscommissie

Bijlage 5: expertgroep

Bijlage 6: onderzoeksteam

Bijlage 7: lijst met afkortingen

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

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

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

1.2 Vraagstelling

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Globale aanpak

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

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

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

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

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

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

1.4 Leeswijzer

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

2 BFT in beeld

2.1 Inleiding

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

2.2 Formele taakstelling

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

Financieel toezicht

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

Toezicht op voorkomen witwaspraktijken en financiering terrorisme

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

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

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

Toezicht op integriteit

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

2.3 Jaarlijkse opdracht

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

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

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

2.4 Ondertoezichtgestelden

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

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

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

2.5 Organisatie

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

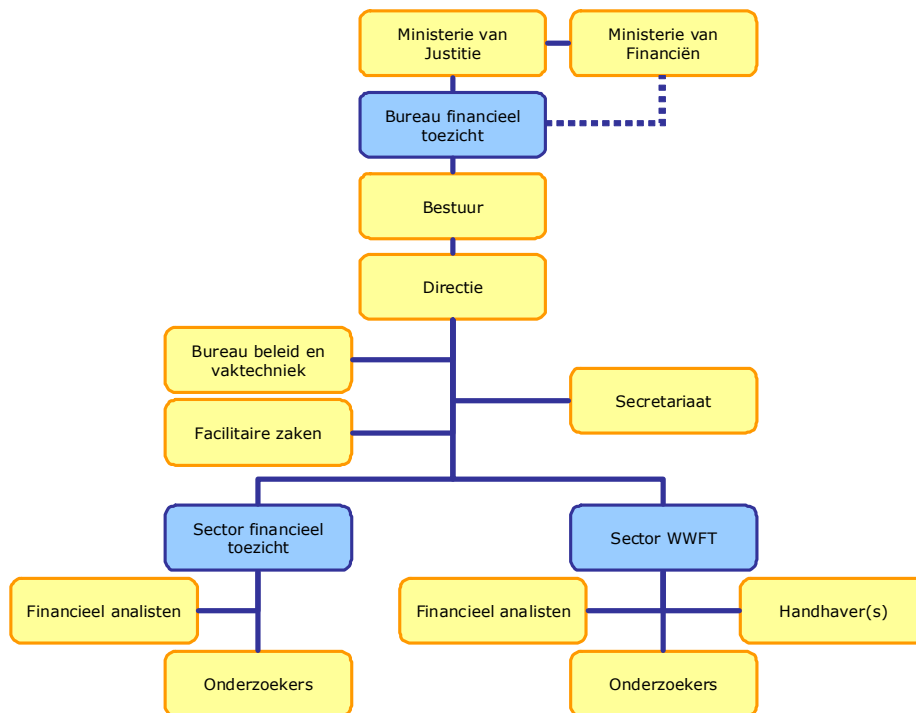
³ Cijfers zijn gebaseerd op gegevens van het BFT en de betreffende beroepsorganisaties. Hier blijken grote verschillen tussen te bestaan, vooral bij beroepsgroepen waar het BFT (zie verdere rapport) weinig tot geen toezicht op houdt. Bij grote verschillen zijn de cijfers van de beroepsorganisaties aangehouden.

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

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

Organisatiestructuur

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



Figuur 2.1: Organigram BFT (Bron: BFT)

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

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

Formatie

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

Tabel 2.1: Formatie BFT (begroting 2008)

Staf	5,1 fte
financieel toezicht	16,8 fte
Integriteit en kwaliteit	2,0 fte
WWFT-toezicht	13,0 fte
Handhaving	2,0 fte
Totaal	38,9 fte

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

2.6 Evaluatie 2004

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

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

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

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

3 Analytisch kader en onderzoeksplan

3.1 Inleiding

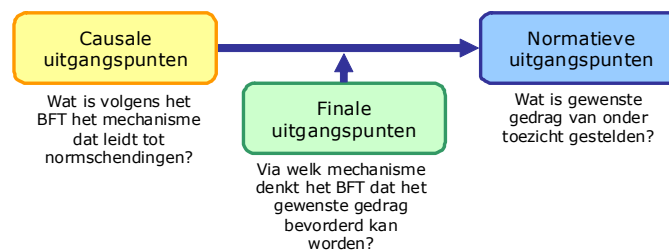
In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kernbegrippen en referentiekaders voor de beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid van het BFT uitgewerkt. We staan achtereenvolgens stil bij de reconstructie van de beleidstheorie van het BFT (paragraaf 3.2), het beoordelingskader voor de effectiviteit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

3.2 Reconstructie en beoordeling beleids- en bedrijftheorie

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

Beleidstheorie

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



Figuur 3.1: Algemeen sjabloon beleidstheorie

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

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

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

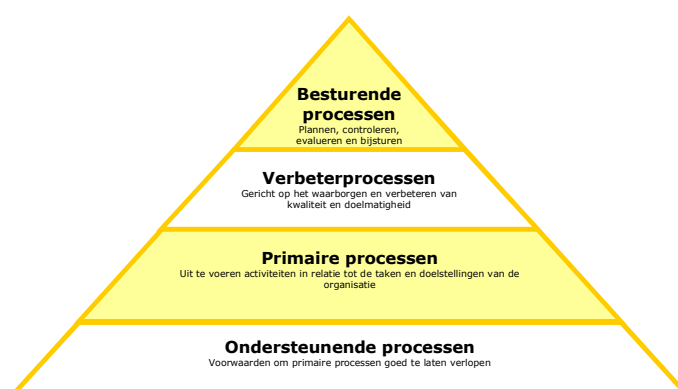
De reconstructie is uitgevoerd aan de hand van uiteenlopende documenten (wetteksten, interpretaties daarvan, beleidsstukken, kaderbrieven, interne memo's, jaarverslagen etc.) en gesprekken met de betrokken departementen en de directie en het bestuur van het BFT.

Bedrijfstheorie

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

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

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



Figuur 3.2: Schematische weergave typen bedrijfsprocessen

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

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

Beoordelingskader beleids- en bedrijfstheorie

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

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

3.3 Beoordelingskader effectiviteit

Begripsbepaling

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

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

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

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

Effectiviteitstrap als referentie

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

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

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

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

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

<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Algemene preventieve effectiviteit</div>	Is het BFT in staat om het algemene naleefgedrag te bevorderen? Ook bij ondertoezichtgestelden waar geen directe interventies plaatsvinden? (uitstralingseffect)
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Recidive bijgestuurde zaken voorkomen</div>	Voorkomt de aanpak van het BFT dat ondertoezichtgestelden normschendingen blijven plegen?
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Prioritaire zaken kunnen bijsturen</div>	Is het BFT in staat om geconstateerde normschendingen gecorrigeerd te krijgen?
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Juiste prioriteiten kunnen stellen (hoge normschending)</div>	Is het BFT in staat om die ondertoezichtgestelden te selecteren voor nadere aandacht waar de normschendingen feitelijk hoog en/of ernstig zijn?
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Zicht op normschendingen</div>	Heeft het BFT zicht op risico's en relevante gedragingen bij de individuele onderzochtgestelden als geheel?

Figuur 3.3: Schematische weergave effectiviteitstrap

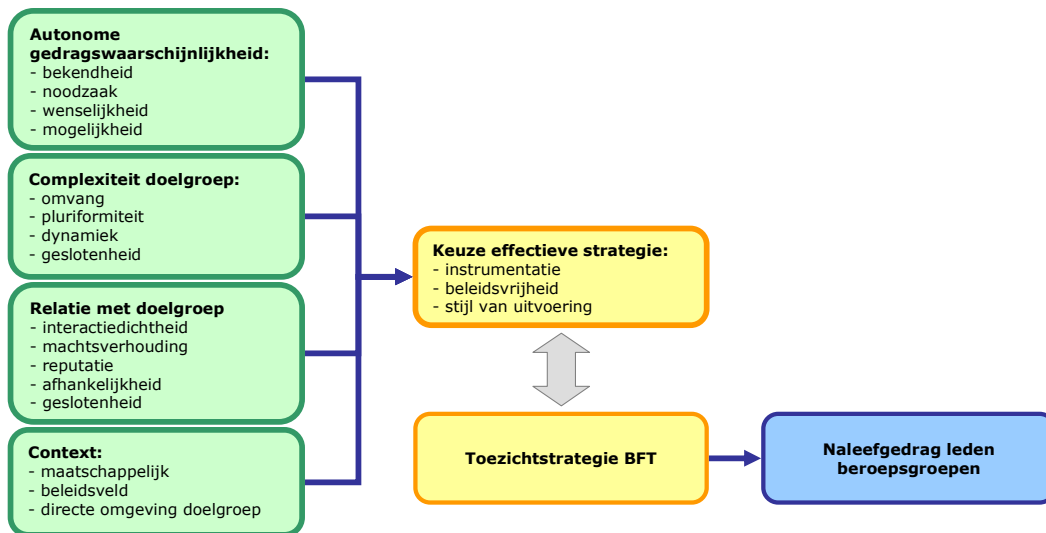
Verklaringsmodel

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

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

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

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



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

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

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

3.4 Beoordelingskader doelmatigheid

Begripsbepaling

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

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

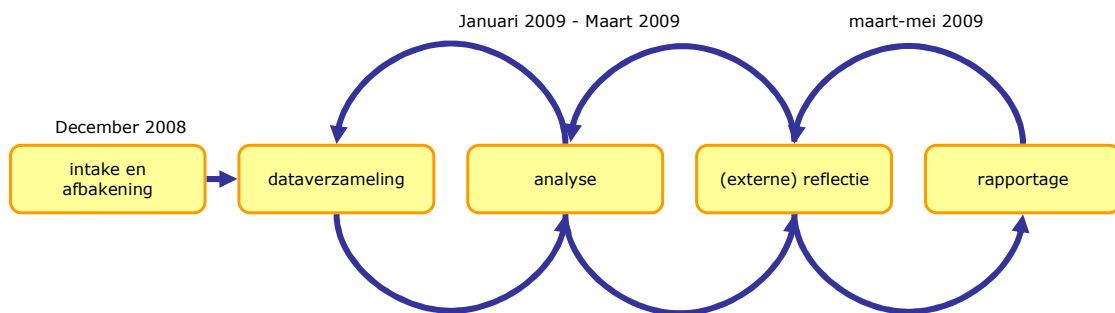
Doelmatigheid en effectiviteit

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

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

3.5 Onderzoeksaanpak

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



Figuur 3.5: Globale beschrijving onderzoeksproces

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

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

Tabel 3.2: Samenvatting gebruikte dataverzamelmethode

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

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

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

4 Reconstructie beleidstheorie financieel toezicht

4.1 Inleiding

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

4.2 Context

Wettelijke basis⁷

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

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

Artikel 110

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

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

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

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

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

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

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

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

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

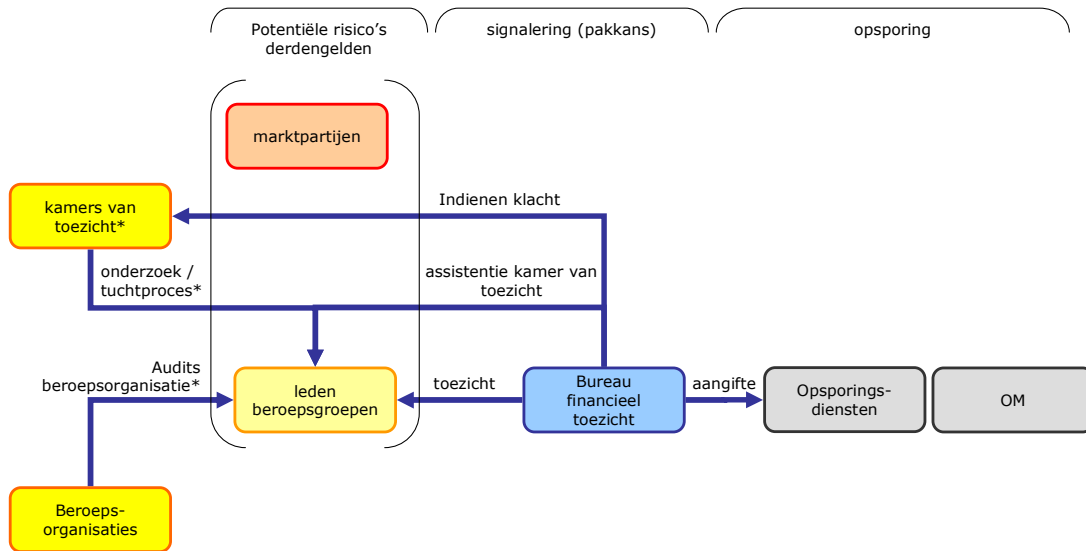
Positie van het BFT in de financiële toezicht- en handhavingsketen

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

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

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

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



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

Groep ondertoezichtgestelden

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

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

Departementale opdracht

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

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

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

4.3 Algemene beleidstheorie van het BFT

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

Normatieve uitgangspunten

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

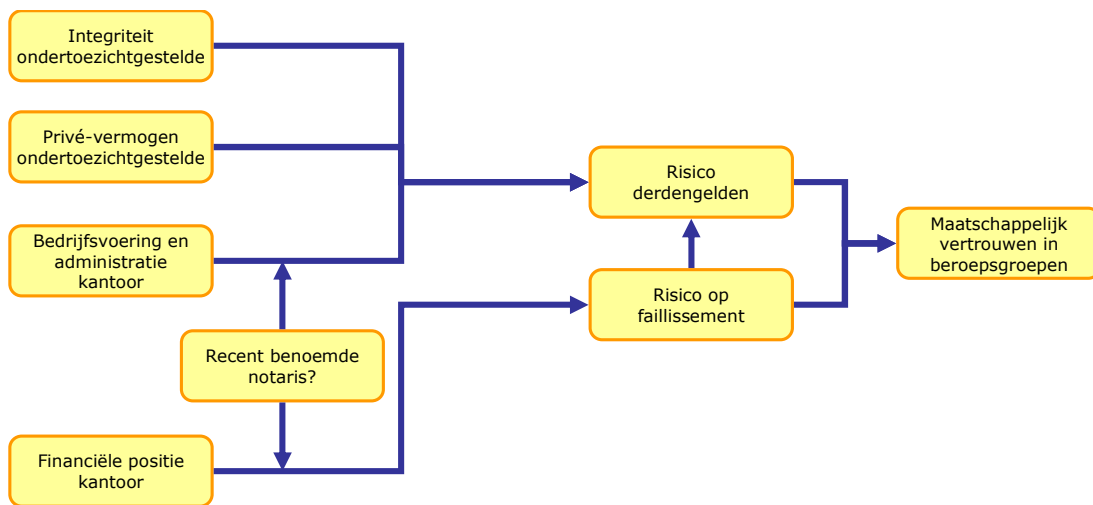
Uit de gesprekken blijkt dat een groot deel van de medewerkers van het BFT uitgaat van een brede taakopvatting. Het financieel toezicht richt zich in de praktijk ook op het inschatten van algemene bedrijfsmatige risico's. Een 'gezonde bedrijfsvoering' is een belangrijk aandachtspunt. Het toezicht is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

Causale uitgangspunten

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

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

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



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

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

Finale uitgangspunten

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

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

4.4 Operationele vertaling beleidstheorie

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

Risicoanalyse

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

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

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

Tabel 4.1: Opzet risicoanalyse sector Financieel Toezicht

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

De uitkomsten van de risicoanalyse zijn bepalend voor twee aspecten:

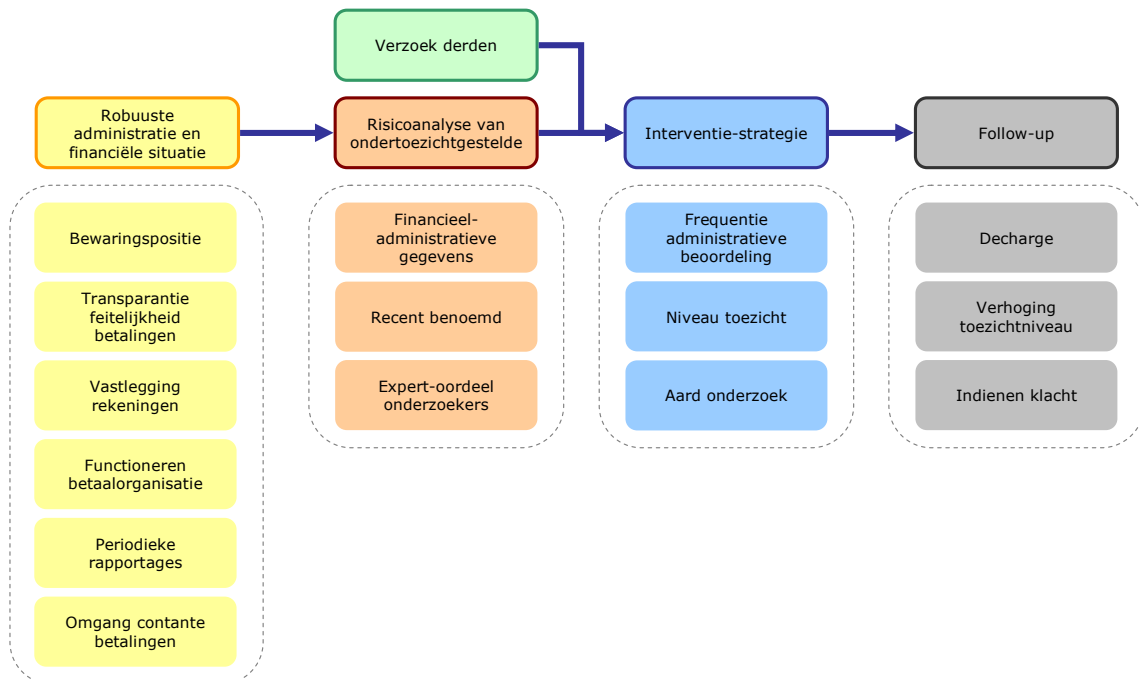
- Het *toezichtregime*: afhankelijk van het risicoprofiel wordt een ondertoezichtgestelde ingedeeld in normaal, oplettend en verscherpt toezicht. Dit bepaalt de frequentie waarmee een ondertoezichtgestelde financiële gegevens moet overleggen en de frequentie waarmee onderzoek plaatsvindt. De ondergrens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

Interventiestrategie

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

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

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



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

Follow-up

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

4.5 Beoordeling beleidstheorie

Transparantie

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

Externe conformiteit

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

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

Interne validiteit

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

Theoretische validiteit

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

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

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

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

4.6 Samenvattend beeld

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

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

5 Reconstructie beleidstheorie WWFT-toezicht

5.1 Inleiding

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

5.2 Context¹⁰

Wettelijke basis

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

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

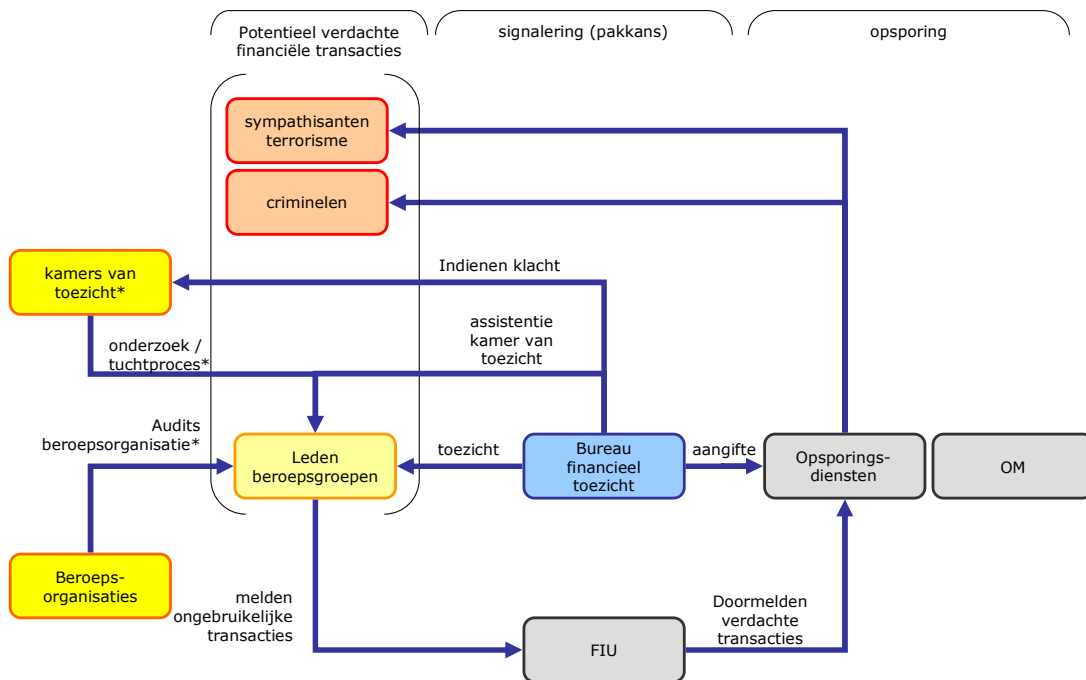
Onder het regime van de WWFT is de instelling verplicht tot het ontwikkelen van interne procedures en controles ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme alsmede zorg te dragen voor een adequate opleiding voor haar werknemers.

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

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

Positie van het BFT

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



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

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

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

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

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

Groep onderzochtgestelden

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

Tabel 5.1: Overzicht aantal ondertoezichtgestelden WWFT

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

Bron: BFT, 2008b

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

Departementale opdracht

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

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

¹² Exclusief professionals bij rechtskundige adviesbureaus. Aantal niet bekend.

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

5.3 Beleidstheorie: taakopvatting BFT

Normatieve uitgangspunten

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

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

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

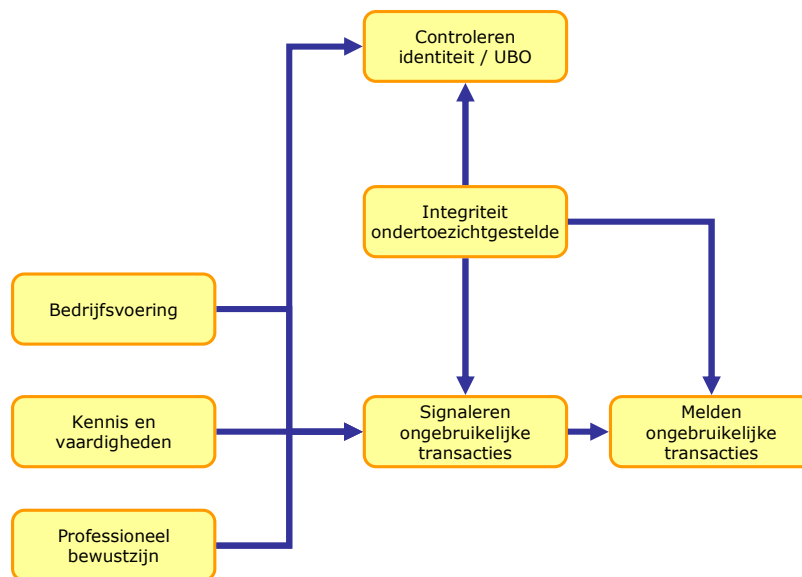
In de jaarplannen is een operationele vertaling gemaakt van deze normatieve uitgangspunten voor respectievelijk het melden van ongebruikelijke transacties en het controleren van de identiteit (zie onder meer BFT, 2008c).

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

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

Causale uitgangspunten

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



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

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

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

Finale uitgangspunten

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

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

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

5.4 Operationele vertaling beleidstheorie

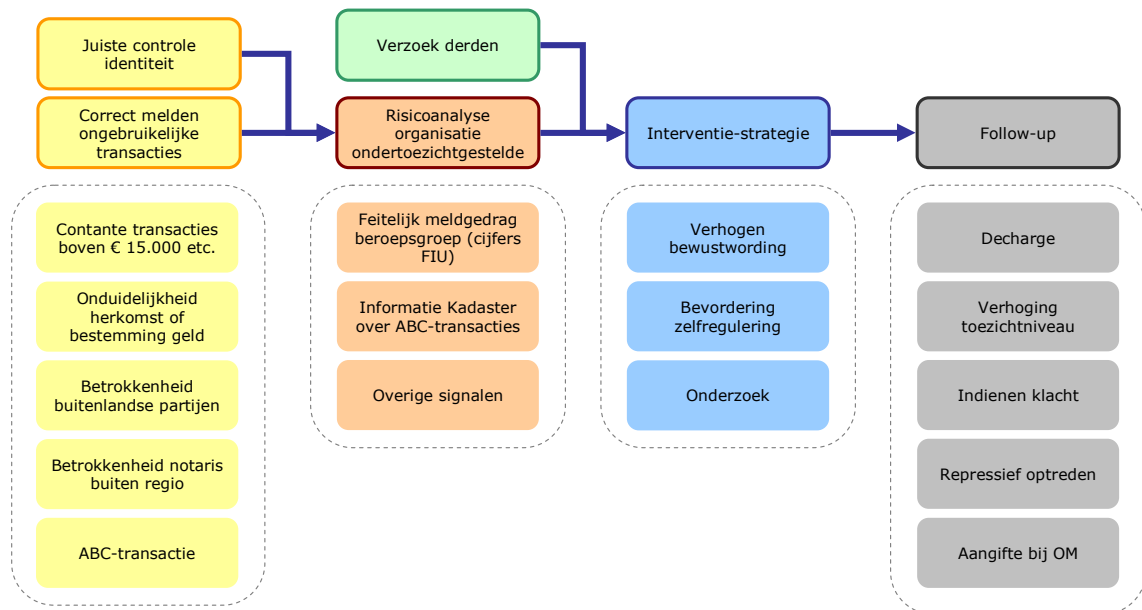
Risicoanalyse

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

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

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

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



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

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

Interventiestrategie

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

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

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

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

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

Follow-up

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

5.5 Beoordeling beleidstheorie

Transparantie

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

Externe conformiteit

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

Interne validiteit

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

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

Theoretische validiteit

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

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

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

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

5.6 Samenvattend beeld

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

6 Effectiviteit

6.1 Inleiding

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

6.2 Sector Financieel Toezicht

Inleiding

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

<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; background-color: #ADD8E6;">Algemene preventieve effectiviteit</div>	Gaan er geen derdengelden verloren? Wordt het naleefgedrag t.a.v. bewaarpositie, betaalorganisatie, informatieverstrekking etc. beter?
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; background-color: #008080; color: white;">Recidive bijgestuurde zaken voorkomen</div>	Blijft bij ondertoezichtgestelden waar een interventie is gepleegd, het naleefgedrag structureel beter/goed?
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; background-color: #008080; color: white;">Prioritaire zaken kunnen bijsturen</div>	Leidt de interventie van het BFT bij een ondertoezichtgestelde tot een correctie van de normschendingen?
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; background-color: #ADD8E6;">Juiste prioriteiten kunnen stellen (hoge normschending)</div>	Is er bij de ondertoezichtgestelden waarbij een (risicogericht) onderzoek wordt uitgevoerd sprake van veel en/of ernstige overtredingen t.a.v. bewaarpositie, betaalorganisatie etc.?
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; background-color: #ADD8E6;">Zicht op normschendingen</div>	Heeft het BFT zicht op risico's en relevante gedragingen m.b.t. derdengelden bij de individuele onderzochtgestelden als geheel?

Figuur 6.1: Effectiviteitstrap financieel toezicht

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

Inzicht risico's en normschendingen

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

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

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

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

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

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

Juiste prioriteiten kunnen stellen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bijsturen en corrigeren normschendingen

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

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

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

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

Voorkomen van recidive in specifieke gevallen

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

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

Algemene preventieve effectiviteit

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

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

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

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

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

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

Overall beeld effectiviteit financieel toezicht

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

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

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

hoge effectiviteit
 gedeeltelijke effectiviteit
 lage effectiviteit.

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

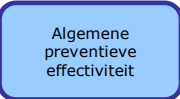

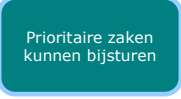
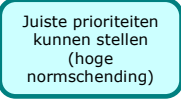

Figuur 6.2: Effectiviteit Financieel Toezicht, samengevat aan de hand van de effectiviteitstrap.

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

6.3 Sector WWFT-toezicht

Inleiding

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

	<p>Worden alle ongebruikelijke transacties gemeld? Zit er een stijging in het melden van ongebruikelijke transacties? Idem correct uitvoeren identificatieplicht</p>
	<p>Blijven ondertoezichtgestelden die bijvoorbeeld aanvullend meldingen doen na een BFT-onderzoek, ook structureel beter/goed melden?</p>
	<p>Slaagt het BFT erin om ondertoezichtgestelden aan te zetten tot een beter meldgedrag?</p>
	<p>Is er bij de ondertoezichtgestelden waarbij een (risicogericht) onderzoek wordt uitgevoerd sprake van veel en/of ernstige overtredingen t.a.v. meldingen en controle op identiteit.</p>
	<p>Heeft het BFT zicht op risico's en relevante gedragingen m.b.t. het melden van ongebruikelijke transacties en controle identiteit bij de individuele onderzochtgestelden als geheel?</p>

Figuur 6.3: Effectiviteitstrap WWFT-toezicht

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

Inzicht in risico's en normschendingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Juiste prioriteiten kunnen stellen

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

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

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

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

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

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

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

* voorlopige bevindingen op basis van opgave BFT

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

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

Bijsturen en corrigeren normschendingen

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

Tabel 6.4: Overzicht aantal gedane meldingen naar aanleiding van een BFT-onderzoek en totaal aantal door de FIU ontvangen meldingen van ongebruikelijke transacties (notarissen)

	2008	2007	2006
Totaal aantal door FIU ontvangen meldingen	445*	407	158
Waarvan naar aanleiding van BFT-onderzoek	88 (20%)	23 (6%)	40 (25%)

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

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

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

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

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

Voorkomen van recidive in specifieke gevallen

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

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

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

Algemene preventieve werking

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

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

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

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

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

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

Tabel 6.6: Percentage ondertoezichtgestelden dat de WWFT correct naleeft

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

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

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

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

VERGROTEN AWARENESS

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

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

UITVOEREN VAN ONDERZOEK

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

BEVORDEREN ZELFREGULERING






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




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

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

Overall beeld effectiviteit WWFT-toezicht

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

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

 hoge effectiviteit
 gedeeltelijke effectiviteit
 lage effectiviteit.

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

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

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

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

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

6.4 Samenvattend beeld

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

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

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

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

7 Doelmatigheid

7.1 Inleiding

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

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

7.2 Algemeen

Wordt doelmatig begroot?

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

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

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

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

Is de kostenopbouw gebruikelijk?

In tabel 7.2 is de verdeling van kosten nader gespecificeerd.

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

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

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

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

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

7.3 Sector Financieel Toezicht

Bedrijfsvoering

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

ALGEMENE ORGANISATIE

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

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

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

AANSTURING

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

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

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

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

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

PRIMAIRE WERKPROCESSEN

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

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

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

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

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

Is de tijdbesteding gebruikelijk?

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

Tabel 7.4: Verdeling tijdbesteding van de sector Financieel Toezicht, in %

	Realisatie 2008	Begroting 2008	Realisatie 2007	Begroting 2007
Notariaat	54 %	54 %	56 %	57 %
-Onderzoeken	28%	32%	29%	31%
-Overige inzet	18%	17%	19%	20%
- Commissie van Deskundigen	8%	6%	8%	5%
Gerechtsdeurwaarders	17 %	24 %	15 %	25 %
- Onderzoeken	7%	9%	6%	11%
- Overige inzet	7%	12%	7%	12%
- Commissie van deskundigen	3%	3%	3%	2%
Indirecte uren	29%	22 %	29%	18 %
Totaal	100%	100%	100%	100%

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

Wordt doelmatig gepland en planmatig gewerkt?

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

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

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

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

Zijn de gebruikte kengetallen valide?

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

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

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

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

* geen informatie ontvangen van het BFT

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

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

Beleidsmatige doelmatigheid?

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

7.4 Sector WWFT-toezicht

Bedrijfsvoering

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

AANSTURING

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

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

PRIMAIRE WERKPROCESSEN

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

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

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

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

Is de tijdbesteding gebruikelijk?

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

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

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

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

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

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

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

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

Wordt doelmatig gepland en planmatig gewerkt?

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

Tabel 7.8: Planning en realisatie onderzoeken WWFT-toezicht

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

* geen informatie ontvangen van het BFT

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

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

Zijn de gebruikte kengetallen valide?

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

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

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

Beleidsmatige doelmatigheid?

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

7.5 Samenvattend beeld

Sector Financieel Toezicht

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

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

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

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

Sector WWFT-toezicht

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

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

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

8 Beantwoording onderzoeksvragen

8.1 Inleiding

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

8.2 Hoe zijn doelstellingen en beleidstheorie geformuleerd?

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

Consistente beleidstheorie met bedrijfsmatige insteek bij financieel toezicht

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

De interventiestrategie (finale uitgangspunten) is gericht op het hebben van zicht op risicofactoren voor de schending van deze eisen en het op basis daarvan doorlichten van (een deel van) de administratie en organisatie van de ondertoezichtgestelden. De beleidstheorie van de sector Financieel Toezicht heeft – vooral bij de finale uitgangspunten – een sterk bedrijfsmatig karakter. Dit wil zeggen dat ze in planning en monitoring is gericht op de beheersing van het werkproces, in de vorm van het toetsen van jaarstukken en het uitvoeren van onderzoek. Er zijn geen indicatoren aangetroffen die het BFT gebruikt voor het bepalen van de effectiviteit van haar eigen optreden op systeemniveau. De sturing op resultaat vindt op dossierniveau plaats.

Onbalans tussen beleidstheorie en bedrijfstheorie bij het WWFT-toezicht

De taken en werkzaamheden van de sector WWFT zijn gebaseerd op een deels transparante maar ook ruim geformuleerde beleidstheorie. In de normatieve uitgangspunten wordt aansluiting gezocht bij de doelstellingen van de WWFT. In zichzelf is de beleidstheorie qua normatieve, causale en finale uitgangspunten consistent. Er is echter een grote onbalans tussen de beleidstheorie en de bedrijfstheorie. De algemene

doelstellingen zijn ambitieus en veelomvattend terwijl de bedrijfsmatige condities en concrete aanpak beperkt zijn. De operationele vertaling van de beleidstheorie vindt op het niveau van de betrokken professionals en dossiers plaats.

8.3 Hoe verloopt de uitvoering in de praktijk?

Onderzoeksvraag 2: Hoe voert het BFT het financieel toezicht en het WWFT-toezicht in de praktijk uit?

Systematische aanpak bij financieel toezicht

Voor het financieel toezicht worden jaarlijks op basis van de (financiële) rapportages risicoanalyses uitgevoerd. In deze risicoanalyse zijn primair financiële parameters over de bedrijfsvoering opgenomen. In de toezichtstrategie van de sector Financieel Toezicht worden drie toezichtniveaus onderscheiden:

- regulier toezicht waarbij elke ondertoezichtgestelde periodiek (eenmaal in de vijf jaar) aan een onderzoek wordt onderworpen;
- oplettend toezicht waarbij deze frequentie wordt verhoogd; in de praktijk ligt de focus daarbij op recent benoemde notarissen;
- verscherpt toezicht, waarbij minimaal eenmaal per jaar een onderzoek ter plaatse wordt uitgevoerd en waarbij aparte afspraken worden gemaakt over de frequentie van rapporteren.

Jaarlijks worden bij notarissen 200-250 onderzoeken uitgevoerd. Hiervan is circa tweederde aan te merken als een 'regulier onderzoek' (in het kader van het reguliere toezicht), vijf tot tien procent als een bijzonder onderzoek (naar aanleiding van een specifiek signaal) en ongeveer een kwart als 'vervolgonderzoek'. Bij de gerechtsdeurwaarders is het aantal onderzoeken de afgelopen jaren gedaald van circa zestig naar circa veertig per jaar. De meeste onderzoeken zijn vervolgonderzoeken (ongeveer de helft). Veertig procent bestaat uit reguliere onderzoeken en tien procent betreft bijzondere onderzoeken.

De onderzoeken worden met professionele routine, dat wil zeggen volgens een vast omlijdend protocol uitgevoerd.

Afhankelijk van de onderzoeksresultaten worden vervolgacties ingezet. Deze kunnen bestaan uit een 'decharge' op het moment dat geen (grote) bijzonderheden zijn geconstateerd, een nader en specifiek onderzoek of het indienen van een klacht. De nalevingstrategie en de stijl van de sector Financieel Toezicht bevatten zowel elementen van advisering (verbetertips in onderzoeken en rapportages) als van sanctionering (indienen klacht bij tuchtcolleges).

Ongeveer tien procent van de onderzoeken leidt tot een klacht bij de tuchtcolleges. Van de klachten over de volgens het BFT ernstigste normschendingen rond de bewaringspositie, leidt ongeveer de helft tot een sanctie vanuit het tuchtrecht.

Case-by-case praktijk bij WWFT-toezicht

Het WWFT-toezicht is in principe geënt op een driesporenaanpak van a) sensibilisering van de beroepsgroepen, b) bevorderen zelfregulering en c) toezicht. In de aanloop naar de WWFT heeft het BFT onder meer tijd besteed aan ondersteuning van beroepsgroepen bij het opstellen van richtlijnen voor het uitvoeren van de identificatieplicht en het melden van ongebruikelijke transacties. Daarnaast is een pilot in Zeeland uitgevoerd die zich richtte op de bekendheid van administratiekantoren met de toenmalige Wet Mot en Wid. In de praktijk ligt het accent op dit moment op het uitvoeren van onderzoeken bij het notariaat. De focus van de nalevingstrategie is gericht op uiteindelijke sanctionering. Het feitelijke toezicht op de ondertoezichtgestelden beperkt zich tot een fractie (minder dan 0,5%) van de gehele populatie.

Selectie van onderzoeken vindt plaats op basis van verzoeken van de kamers van toezicht, beperkte systematische informatie (overzichten woningtransacties Kadaster) en professionele inzichten en intuïtie ('we kennen onze pappenheimers'). Het jaarlijkse aantal onderzoeken is sinds 2005 sterk afgenomen (2005: 104, 2006: 64, 2007: 36). Een belangrijke oorzaak hiervan is het open-eind karakter van de risicogerichte onderzoeken. Deze hebben een lange doorlooptijd en vragen veel inzet, zowel door de aanpak (gericht op het reconstrueren van cliëntdossiers) als het moeten verlenen van assistentie aan de kamers van toezicht. Deze praktijk maakt enige vorm van programmatisch toezicht of het krijgen van meer systematisch zicht en grip op de ondertoezichtgestelden als geheel, onmogelijk.

8.4 Vindt de uitvoering planconform plaats?

Onderzoeksvraag 3: In hoeverre voert het BFT de beide vormen van toezicht uit volgens de vastgelegde plannen?

Programmatisch en systematische uitvoering financieel toezicht

Het financieel toezicht wordt in grote mate planmatig en conform de vastgestelde protocollen (risicoanalyse, onderzoeksplanpak etc.) uitgevoerd. De inhoudelijke focus is daarbij gekoppeld aan de wettelijke taakstelling zoals is vastgelegd in de artikelen 23, 24 en 25 Wna. De uitvoering is professioneel-routinematig te noemen.

Creatief-professionele aansturing en uitvoering WWFT-toezicht

Het WWFT-toezicht heeft geen integraal planmatig karakter. De focus ligt op een selectie van notarissen waar naar het oordeel van het BFT de normschendingen hoog zijn en/of waar het uitstralings-effect het grootst zal zijn. Er wordt zeer veel tijd aan de onderzoeken

besteed. De oorzaak hier is a) diepgravende analyse van het al dan niet ongebruikelijk zijn van transacties en b) de nazorg in de vorm van (vakmatige) bijstand aan de tuchtcolleges in de tuchtprocedures tegen ondertoezichtgestelden.

8.5 Draagt de uitvoering bij aan een beter naleefgedrag?

Onderzoeksvraag 4: In welke mate dragen de vormgeving en de uitvoering van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht door het BFT bij aan de naleving van de wet- en regelgeving door de beroepsgroepen die onder toezicht van het BFT staan?

Financieel toezicht effectief in groepsinzicht en curatief optreden zaakniveau

De sector Financieel Toezicht is effectief in het houden van inzicht in (ontwikkelingen in) risico's en normschendingen bij de groep ondertoezichtgestelden als geheel. Er is voor ondertoezichtgestelden een aanzienlijke signalerings- en pakkans bij normschendingen en het BFT is in staat om de juiste prioriteiten in het toezicht te stellen.

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

hoge effectiviteit
 gedeeltelijke effectiviteit
 lage effectiviteit.

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

Figuur 8.1: Effectiviteit Financieel Toezicht, samengevat aan de hand van de effectiviteitstrap.

Het BFT is in staat om op basis van haar expertise en gezag, normschendingen bij te sturen, in elk geval in situaties waar normschendingen voortvloeien uit onwetendheid en een zekere 'slonzigheid' bij ondertoezichtgestelden. Waar sprake is van calculerend gedrag of zelfs crimineel gedrag, is dit naar alle waarschijnlijkheid veel minder het geval. Het BFT ontbeert het sanctie-instrumentarium om een 'corrigerende tik' te kunnen uitdelen. Het is de vraag of de sanctionering door de tuchtrechter voldoende correctief werkt. Naar het functioneren van het tuchtrecht laat het WODC op dit moment (april 2009) onderzoek uitvoeren. Of het BFT er in voldoende mate in slaagt recidive te

voorkomen, kon niet worden vastgesteld wegens het ontbreken van de benodigde informatie¹⁶.

Er vindt in de praktijk zeer zelden een greep uit de kas van kwaliteitsrekeningen plaats. Het is *aannemelijk* dat het financieel toezicht door de hoge pakkans op dat punt een preventieve werking heeft.

De analysesystematiek en toezichtstrategie bij het financieel toezicht zijn effectief in stabiele marktsituaties. Het BFT slaagt er ook in om in minder stabiele marktsituaties, bijvoorbeeld bij een snelle daling van de omzetten van de kantoren, zicht te houden op risicovolle kantoorsituaties. Het is echter niet waarschijnlijk dat de gehanteerde *toezichtstrategie* op basis van onderzoeken, rapportages en eventueel indienen van een klacht bij de tuchtrechter, in dergelijke situaties effectief kan zijn bij bijvoorbeeld het voorkomen van verlies van derdengelden.

EFFECTIVITEIT WWFT-TOEZICHT VOORAL OP ZAAKNIVEAU

De sector heeft een zeer beperkt gestructureerd zicht op risico's en gedrag op het niveau van de ondertoezichtgestelden als geheel. Gedeeltelijke uitzondering hierop is het notariaat. De belangrijkste informatiebron die daarbij wordt gebruikt, bestaat uit de gegevens van ABC-transacties van het Kadaster. Op basis van de wel beschikbare

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

hoge effectiviteit
 gedeeltelijke effectiviteit
 lage effectiviteit.

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

Figuur 8.2: Effectiviteit WWFT-toezicht, samengevat aan de hand van de effectiviteitrap

¹⁶ Het informatiebeheer bij het BFT is gericht op dossierniveau. Het was niet anders mogelijk dan handmatig een overzicht te maken van gedragspatronen bij de groep ondertoezichtgestelden als geheel. Dit was binnen de onderzoekscondities niet mogelijk.

informatie is het BFT redelijk tot goed in staat om ondertoezichtgestelden te selecteren voor een bijzonder (risicogericht) onderzoek op eigen aangeven of op verzoek van een kamer van toezicht. Voor de ondertoezichtgestelden van de andere beroepsgroepen beschikt het BFT in essentie alleen over een globale en kwalitatieve risicoanalyse. Het is niet mogelijk om op basis van gestructureerde informatie een risicoinschatting op het niveau van de ondertoezichtgestelde kantoren of beroepsoefenaren te maken.

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

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

8.6 Welke knelpunten zijn er?

Onderzoeksvraag 5: Welke knelpunten doen zich voor bij de uitvoering van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht door het BFT?

De beperkingen in de effectiviteit zijn terug te voeren op een aantal keuzes en condities bij het BFT en op contextuele factoren waarop het BFT geen (directe) invloed heeft. We vatten hier de belangrijkste samen.

Onvoldoende reflexief vermogen op systeemniveau

De belangrijkste knelpunten van het financieel toezicht zijn een onvoldoende reflexief vermogen en ondoelmatigheid op systeemniveau. Het toezicht boogt op traditie en ervaring en heeft een hoge mate van routine. Op twee punten moeten vraagtekens worden gezet bij de doelmatigheid van de aanpak. In de eerste plaats betreft dat de selectie en het aantal onderzoeken. Jaarlijks worden circa 250 kantoren (waarvan 85% notarissen en 15% gerechtsdeurwaarders) onderzocht. Het aantal rapportages dat aanleiding geeft tot het indienen van een klacht is minder dan 10% hiervan. De meerwaarde van het periodiek doorlichten van beroepsbeoefenaren met doorgaans goed gedrag en het blijvende effect van onderzoeken zijn niet aangetoond.

Daarmee hangt in de tweede plaats ook de vraag samen of de toezichtstrategie wel voldoende tred heeft gehouden met de ontwikkelingen rond (vooral) het notariaat. Daarbij gaat het met name om a) meer marktwerking en b) de introductie van

kwaliteitsrekeningen. Dit vraagt om een herijking van de traditionele 'bedrijfseconomische zorg en aandacht' van het BFT richting notariaat. Meer marktwerking vraagt om een toezichthouder die zich ook meer als toezichthouder (op afstand) en minder als adviseur gedraagt. Aan de andere kant zal bij meer concurrentie en actuele marktontwikkelingen de kans op faillissementen toenemen. Het toezichtstelsel – waar het BFT een onderdeel van is – is er echter niet op toegerust om te voorkomen dat een notaris of gerechtsdeurwaarder echt een 'greep in de kas' pleegt. Op dit punt ontbeert de beleidstheorie van het BFT een referentiekader dat een relatie legt tussen de gevolgde toezichtstrategie en het (gewenste) maatschappelijke resultaat dan wel het effect van het BFT op systeemniveau.

Weeffouten in toezicht- en handhavingsketen WWFT

Een eerste weeffout in het WWFT-toezicht is de algemene informatiepositie, zowel als het gaat om het inzicht in de beroepsgroepen als geheel, als om het doen van onderzoek. De belangrijkste informatiebron om generiek zicht te houden op beroepsbeoefenaren die normschendingen plegen, zijn de registraties van ABC-transacties van het Kadaster. Overige informatie of signalering moet op basis van toeval en creativiteit worden verzameld. Er is bijvoorbeeld geen gestructureerde informatiestroom vanuit de beroepsgroepen naar BFT (bijvoorbeeld de beroepsgroep uitgevoerde audits) of vanuit het OM (zicht op beoefenaren van vrije beroepen die ook in beeld zijn voor straf dossiers). Het eerste stuit op principiële bezwaren vanuit de beroepsgroepen zelf, vooral de advocatuur. Het tweede stuit op formele bezwaren in verband met een mogelijk strafproces tegen de hoofdverdachten in een zaak. Echter, ook binnen de onderzoeken is de informatiepositie van het BFT slecht. Vooral het beroep op het verschoningsrecht van advocaten en notarissen is een zeer moeilijk te slechten barrière voor het toezicht.

Een tweede weeffout is de onbalans tussen het aantal ondertoezichtgestelden (50.000-60.000 beroepsbeoefenaren) en de capaciteit bij het BFT. Een reguliere toezichtaanpak met een redelijke frequentie van onderzoeken is niet mogelijk. Als eenzelfde frequentie zou worden aangehouden als bij het financieel toezicht, komt dit neer op bijna 10.000 onderzoeken per jaar (tegen feitelijk 10-20 per jaar). De vraag is natuurlijk wel óf eenzelfde strategie wel doelmatig en noodzakelijk is.

Binnen de gegeven situatie (zeer grote groep, divers, deels ontoegankelijk, etc.) worden de prioriteiten gelegd bij notarissen met een hoge waarschijnlijkheid op normschendingen. Alhoewel dit binnen de voor het BFT gegeven condities zeker verdedigbaar is, doen zich toch twee belangrijke knelpunten voor. De eerste is de inzet per onderzoek. De vraag is of het BFT met zijn huidige aanpak niet verder gaat dan de strikte opdracht vanuit de WWFT. Deze behelst primair en kort samengevat het controleren of de ondertoezichtgestelden voldoen aan de eisen tot identificatieplicht en van het melden van ongebruikelijke transacties. De grote tijdbesteding per onderzoek vloeit echter voort uit a) het zeer diep

graven in cliëntdossiers van ondertoezichtgestelden teneinde de vinger achter mogelijke onrechtmatigheden te krijgen en b) de ondersteuning van de kamers van toezicht. Met de actieve en intensieve ondersteuning van de kamers van toezicht, dreigt het BFT in haar eigen mes te vallen: naarmate het toezicht in de onderzoeken succesvoller is, wordt meer beslag gelegd op de BFT-capaciteit voor assistentie en nemen de mogelijkheden voor het uitvoeren van de primaire toezichttaken af. Het knelpunt vloeit voort uit een onvoldoende reflexief vermogen van het BFT op systeemniveau én een fundamentele 'weeffout' in het arrangement van toezicht en handhaving van de WWFT in het algemeen. Er wordt zowel door het BFT als de departementen te exclusief vanuit een juridische optiek en van vanuit 'succes op zaakniveau' naar dit deel van de taakstelling gekeken en onvoldoende naar het effect (of uitblijven daarvan) op systeemniveau. We stellen ook een principiële vraagteken bij de actieve betrokkenheid bij een repressief traject (tuchtproces) door degene die het feitelijke toezicht uitoefent. De grens tussen toezicht en opsporing vervaagt.

Een vierde weeffout is de beperkte sanctiebevoegdheid van de toezichthouder. Deze is in grote lijnen losgekoppeld van het toezicht. Bij het WWFT-toezicht is op dit moment wel een mogelijkheid tot bestuursrechtelijk optreden, maar alle leden van beroepsgroepen die onderworpen zijn aan het tuchtrecht, zijn hiervan uitgesloten. In het kader van het financieel toezicht is in de toekomst wel voorzien in een beperkte eigen sanctiemogelijkheid voor BFT. Juist in sectoren van beroepsgroepen waar meer marktwerking is geïntroduceerd en normschendingen in de praktijk zelden strafrechtelijk worden aangepakt, wordt het eigen instrumentarium van het BFT gemist.

8.7 Zijn er neveneffecten van de uitvoering?

Onderzoeksvraag 6: Hebben de uitvoering van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht door het BFT tot vooraf niet verwachte (neven)effecten geleid? Welke zijn dat? Dragen deze bij of doen deze afbreuk aan de effectiviteit van het toezicht?

Geen noemenswaardige neveneffecten

Er zijn geen onverwachte neveneffecten aangetroffen als gevolg van de onderzoeken en aan de onderzoeken gerelateerde werkzaamheden van het BFT.

8.8 Kan het BFT onder de huidige condities effectief zijn?

Onderzoeksvraag 7: Kan het BFT binnen de gegeven aannames en condities tot een effectief toezicht komen?

Financieel toezicht kan onder de huidige condities effectief zijn

In het financieel toezicht kan het BFT binnen de huidige condities effectief zijn. De vraag is wel of de prioriteitstelling, stijl (ook veel kenmerken van advisering) en strategie (op basis van frequent regulier onderzoek) nog wel aan de maat zijn met de nieuwe situatie

rond de beroepsgroepen (meer marktwerking, wetgeving, zelfregulering, etc.). De effectiviteit kan mogelijk worden verbeterd door verruiming van de bevoegdheden van het BFT (sanctioneren buiten het tuchtrecht) en een grotere differentiatie in de frequentie en diepgang van onderzoek. Het betreft hier een verdere optimalisatie van de effectiviteit die momenteel in de basis op orde is.

WWFT-toezicht in de huidige vorm niet te handhaven

Binnen de huidige condities en aanpak kan het WWFT-toezicht van het BFT beperkt effectief zijn. De kosten (inzet) en baten van het WWFT-toezicht staan op systeemniveau niet in verhouding en bieden geen richtinggevend perspectief. Naast de eerder genoemde aandachtspunten bij het BFT zelf, liggen de oorzaken vooral bij:

- de wetgeving (zoals bevoegdheden met betrekking tot informatie en sanctionering);
- de specifieke kenmerken van de groepen ondertoezichtgestelden (veel, pluriform, gesloten);
- het informatiearrangement in de toezicht- en handhavingsketen rond witwassen (beschikbaarheid en beschikbaar stellen van restinformatie, koppeling van gegevens etc.);
- de organisatorische condities bij een aantal in deze keten betrokken partijen (zoals capaciteit bij kamer van toezicht);
- het ontbreken van een helder kader dat richting geeft aan de ontwikkeling van een meer systematisch toezicht.

8.9 Is de uitvoering doelmatig?

Onderzoeksvraag 8: Wat is de doelmatigheid van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht door het BFT?

Financieel toezicht doelmatig op dossierniveau maar inefficiënt op systeemniveau

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

Ten eerste gaat een toenemend deel van de inzet naar andere werkzaamheden dan onderzoek. Het is niet onderbouwd dat deze werkzaamheden ook bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het financieel toezicht. De consequentie is dat het aantal onderzoeken daalt en dat daarmee ook het percentage ondertoezichtgestelden daalt dat via onderzoek wordt beoordeeld.

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

Strategie WWFT-toezicht grote tijdvreter met beperkt structureel effect

Het WWFT-toezicht bevindt zich – nog steeds – in een pioniersfase. De toezichtstrategie heeft het karakter van een case-by-case-benadering. De doelmatigheid is hierbij moeilijk af te meten aan het algehele resultaat, omdat een eenduidig referentiekader voor inzet en kosten ontbreekt. Het WWFT-toezicht kampt vooral en als eerste met een effectiviteitsprobleem. Op het niveau van de afzonderlijke onderzoeken staan de kosten en de baten niet in een redelijke verhouding. Gemiddeld doet een onderzoeker twee tot acht onderzoeken per jaar (met een dalende trend). Zoals eerder aangegeven, wordt in de onderzoeken zeer veel tijd gestopt in het doorlichten van cliëntendossiers bij ondertoezichtgestelden én het begeleiden van de kamers van toezicht.

Het argument dat het BFT een verzoek om assistentie aan een kamer van toezicht *moet* uitvoeren en het BFT daardoor wordt beperkt in het planmatig werken, is ons inziens een te enge interpretatie. Om te beginnen gebruikt het BFT de 'kamer van toezicht'-formule om inzage te krijgen in cliëntdossiers in de gevallen waarin een ondertoezichtgestelde inzage weigert. In die zin roept het BFT het tijdsbeslag ook zelf op. In de tweede plaats is het de vraag of er inderdaad geen grenzen zijn aan een verzoek van een kamer van toezicht. Deze wordt bepaald door de feitelijk beschikbare capaciteit bij het BFT. De omvang van de huidige formatie bij het BFT voor het WWFT-toezicht is enigermate arbitrair. Het stellen van een duidelijke grens aan de beschikbare capaciteit voor assistentie aan de kamers van toezicht is ons inziens niet strijdig met de plicht tot ondersteuning.

9 Conclusies

9.1 Algemeen beeld

Over het geheel genomen kan het BFT worden gekwalificeerd als een professionele, gedreven en bedrijfsmatig werkende organisatie. De twee sectoren Financieel Toezicht en WWFT-toezicht hebben daarbij een uiteenlopende taakstelling en karakter (eigen toezichtprofiel, profiel groep ondertoezichtgestelden, toegang tot de groep ondertoezichtgestelden, verhouding middelen en taakstelling).

Anderzijds zijn er ook duidelijke overeenkomsten. Deze liggen in de vergelijkbare basisfilosofie van de toezichtstrategie (risicoanalyse en onderzoek), de hoge mate van autonomie in handelen van de professionals en de focus op dossierniveau.

Het totaalbeeld van de effectiviteit en de doelmatigheid van het BFT is wisselend. Het financieel toezicht is qua doelbereiking aan de maat, in elk geval op zaaksniveau. De aanpak gaat echter sterk uit van een vaste systematiek. Er wordt in de risicoanalyse te weinig gebruik gemaakt van dynamische inzichten en patronen in gedrag en verklaringen hiervoor. De informatiesystemen zijn hier niet op ingesteld en er wordt vooral met de 'bril' van accountant gekeken naar de organisaties en niet of nauwelijks met een bestuurskundige blik. Dit leidt tot een weinig gedifferentieerde nalevingsstrategie, die op zichzelf zijn effectiviteit heeft bewezen. Het is echter de vraag of dit ook zo blijft onder (snel) veranderende omstandigheden. In beleidsmatige doelmatigheid kan veel worden gewonnen.

Het WWFT-toezicht levert in de huidige vorm een beperkte structurele bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen van de WWFT. De bijdrage van de aanpak van het WWFT-toezicht aan de bewustwording onder doelgroepen en het mede bevorderen van zelfregulering, staan niet ter discussie. Dit geldt wel voor de kerntaak van het BFT: het uitoefenen van toezicht. De successen daarvan liggen vooral op dossierniveau bij een beperkte groep notarissen. De toezichtstrategie als geheel slaagt er niet in om zicht en grip te hebben op de gehele populatie van ondertoezichtgestelden. Er is ook geen kader en perspectief dat de huidige strategie daar op termijn in zal slagen.

Zoals aangegeven moet de verklaring hiervoor zeker niet alleen en specifiek worden gezocht bij de keuzes en werkwijze van de sector WWFT-toezicht. Er is meer sprake van een zekere 'tragiek van goede bedoelingen' in de toezicht- en handhavingssketen rond de bestrijding van witwaspraktijken en terrorismefinanciering. Daarin hebben naast het BFT ook de departementen, de beroepsorganisaties (met name kamers van toezicht) en het OM hun rol. Elk doet en stelt vanuit het eigen perspectief aannames en prioriteiten, met als gevolg een toezichtstelsel met lacunes waarin de sector WWFT-toezicht tracht er het beste van te maken. Een belangrijk gemis in het stelsel is daarbij een voldoende

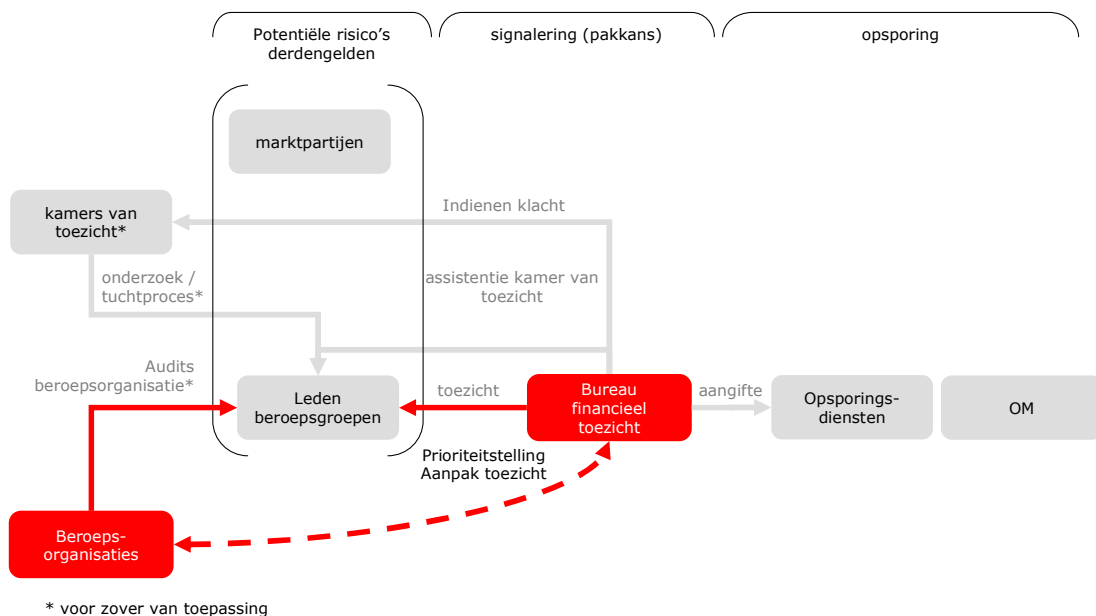
gezamenlijk reflexief vermogen tot herbezinning op uitgangspunten en strategie. Het accent van het samenspel en gedachtevorming – ook binnen het BFT – ligt meer op de financiën, productiecijfers, competenties en informatiepositie dan op de relatie tussen maatschappelijke opgave en strategie: het als overheid effectief inzicht hebben in het naleefgedrag van circa 30.000 organisaties en het op basis daarvan (preventief) kunnen bijsturen. Specifiek naar de twee taakvelden van het BFT zijn de slotconclusies daarbij als volgt.

9.2 Financieel toezicht kan doelmatiger binnen huidige systeem

Voor het financieel toezicht zijn de belangrijkste aandachtspunten de doelmatigheid van de toezichtstrategie op systeemniveau en het doorontwikkelen van de risicoanalyse. Het laatste dient mede in het licht te worden geplaatst van de veranderende omstandigheden rond de taakstelling (meer marktwerking, ontwikkeling zelfregulering beroepsgroepen, wettelijke veranderingen, maatschappelijke en politieke prioriteiten). De belangrijkste specifieke aandachtspunten zijn:

- De focus in toezicht en toezichtstijl: van het voorkomen van een faillissement naar het waarborgen van derdengelden en van adviseren naar sec toezicht en sanctioneren. Juist in een situatie waarin meer marktwerking is geïntroduceerd, is een scherpere scheiding van (bedrijfseconomisch en administratief) advies en toezicht gewenst.
- Herijking van de belangrijkste parameters in de risicoanalyse. Er is onvoldoende balans in de aandacht voor de financiële bedrijfsvoering en de directe (gedrags)risico's voor derdengelden en gedragsmotieven bij ondertoezichtgestelden.
- Het verbeteren van de informatiepositie en het aanbrengen van samenhang in de informatieposities van de verschillende betrokken partijen. Dit geldt vooral voor het inzicht in de feitelijke transacties van kwaliteitsrekeningen en risicoprofielen van ondertoezichtgestelden ('bureauprofielen') op basis van bredere informatie (boetes, vaste relaties etc.).
- Duidelijkere rolverdeling qua toezicht en zelfregulering tussen de beroepsorganisaties en het BFT. Bij in essentie integere beroepsbeoefenaren kan zelfregulering in de vorm van audits vanuit de beroepsgroep een belangrijke rol spelen; de focus van de toezichthouder kan zich met name op risicovolle beroepsbeoefenaren richten. Het aantal reguliere onderzoeken door het BFT kan worden gereduceerd, zonder dat dit hoeft te leiden tot een significant afglijden van het naleefgedrag. Belangrijke condities daarbij zijn de hierboven genoemde punten van focus in aanpak, herijking van de risicoanalyse en het verbeteren van de informatiepositie.

- Er moet daarnaast een duidelijke sanctiestrategie zijn voor de opvolging van normschendingen met daarbinnen een eigenstandig bestuurlijk sanctiemiddel voor het BFT. Een bijzonder aandachtspunt is het preventief kunnen ingrijpen ingeval van verhoogd risico op misbruik van de kwaliteitsrekening, bijvoorbeeld bij een dreigend faillissement. Het is niet de taak van de overheid om een faillissement van ondertoezichtgestelden als zodanig te voorkomen. Het versterken van de marktwerking heeft het notariaat in scherpere concurrentieverhoudingen geplaatst. Wat wel moet worden voorkomen is dat in zo'n dreigende situatie, misbruik wordt gemaakt van derdengelden. Dit betekent dus dat in situaties preventief moet kunnen worden ingegrepen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vorm van stille bewindvoering¹⁷.



Figuur 9.1: Kritische aandachtspunten in de keten van het financieel toezicht

De problematiek rond de kwaliteitsrekeningen kan ook in een breder perspectief worden geplaatst. De risico's vloeien immers voort uit het feit dat een private organisatie – buiten de reguliere bankinstellingen - met eigen private en commerciële rekeningen tijdelijk beheerder is van het geld van derden.

¹⁷ Een stille bewindvoerder staat bij in het ordenen van de financiën, voorafgaand aan een eventueel schuldsaneringstraject. Een stille bewindvoerder kan ook bijstaan in het maken van een doorstart van levensvatbare onderdelen of activiteiten van een bedrijf. De stille bewindvoerder treedt niet als zodanig naar buiten, zonder de instemming van het bedrijf waarvoor hij/zij is aangesteld. Stille bewindvoering kan van belang zijn met het oog op reputatieschade van een bedrijf of sector.

9.3 WWFT-toezicht vraagt om integrale herijking

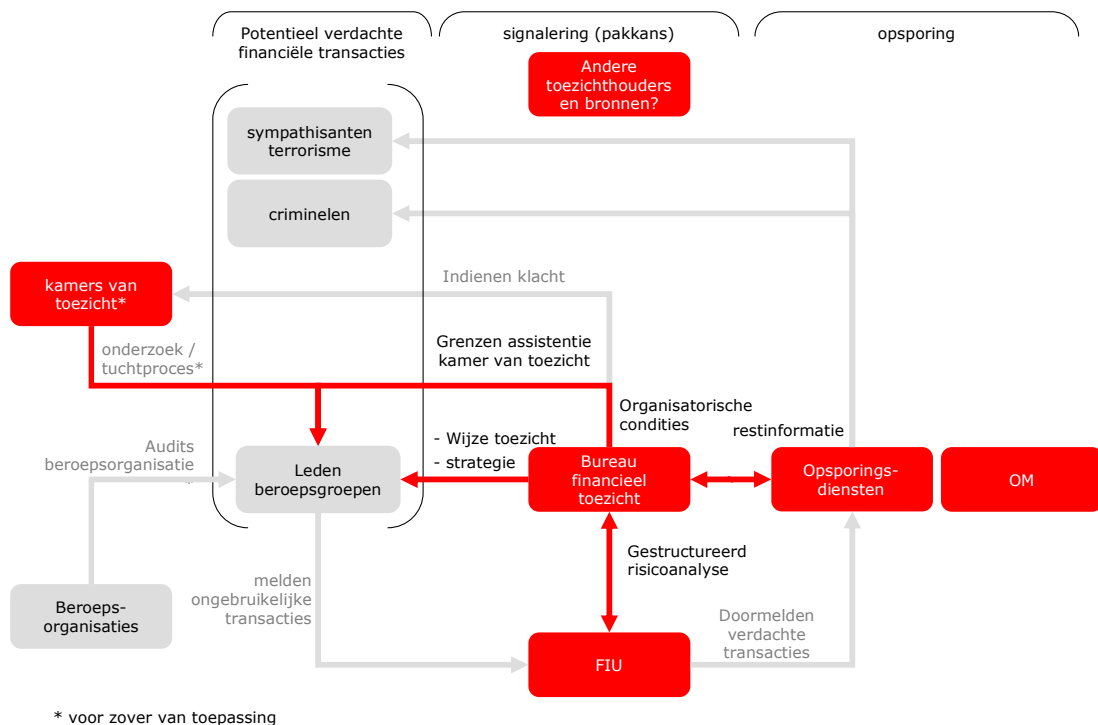
De wijze en strategie van het BFT bij de uitvoering van het WWFT-toezicht is te kwalificeren als 'roeien met de riemen die er zijn'. De aanpak is weinig effectief en doelmatig, zowel gezien vanuit de problematiek van witwaspraktijken en terrorismefinanciering als vanuit de formele taakstelling.

De oorzaken liggen zowel bij het BFT zelf als bij de condities en omgeving waarbinnen het BFT opereert. De toezichtstrategie is te ongedifferentieerd en onvoldoende toegesneden op de feitelijke taakstelling, aard van de groep ondertoezichtgestelden en de organisatorische condities. Het BFT en zijn omgeving hebben de afgelopen jaren niet het (gezamenlijke) reflexieve vermogen laten zien om structuur en perspectief aan te brengen in de taakuitvoering. De huidige strategie en aanpak zijn niet te handhaven. De belangrijkste specifieke aandachtspunten zijn:

- Het inzicht in de (gedrags)risico's per groep ondertoezichtgestelden als geheel en het zicht op de meest risicovolle actoren per groep ondertoezichtgestelden (focusgroepen). Het accent moet vooral liggen op inzicht in a) ontwikkeling van patronen in centrale risico's en b) meest risicovolle actoren daarbinnen.
- De informatiepositie van de toezichthouder, met name op de volgende punten:
 - o het kunnen maken van een generieke risicoanalyse
 - o specifieke toegang tot informatie bij noodzaak tot (nader) onderzoek
 - o effectiever en efficiënter gebruik van restinformatie en koppeling van gegevens, bijvoorbeeld in de relatie tot het OM (inzicht criminele relaties), algemeen normgedrag van ondertoezichtgestelden (boetes etc.) en de financiële wereld (inzicht ongebruikelijk transacties).
- Ontwikkeling van een (meerjaren) nalevingstrategie met het te bereiken naleefgedrag bij de vrije beroepen, de rollen van de verschillende instanties en de instrumenten die worden ingezet. Daarin hebben ook vormen van zelfregulering en bevordering van bewustwording een belangrijke plaats.
- Een toezichtstrategie waarbij de focus ligt op inzicht in het feitelijke gedrag met betrekking tot ongebruikelijke transacties en de controle van de identiteit van cliënten en UBO's, primair binnen de vooraf aangegeven focusgroepen.
- Een sanctiestrategie voor normschendingen, een bestuurlijk sanctiemiddel voor het BFT en een afwegingskader voor de inzet van tuchtrecht, bestuursrecht en strafrecht. De sanctiestrategie moet in overeenstemming zijn met de aard, ernst, en frequentie van de normschendingen en de gedragsmotieven en reputatie van de normschender. Zaken als doelmatigheid (kosten, tijd), de ernst van de

normschending en effectieve sanctioneerbaarheid moeten daarbij ook onderling in balans zijn.

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



Figuur 9.2: Kritische aandachtspunten in de toezicht- en handhavingketen bestrijding witwassen en terrorismefinanciering

We laten hier in het midden of het BFT ook de meest geëigende toezichthouder is in het kader van de WWFT. De ervaring met andere toezichtdomeinen - zoals het toezicht op en de handhaving van de VROM-regelgeving - is dat in een pioniersfase een separate organisatie een belangrijke conditie is om tot een passend stelsel van toezicht en handhaving te komen. Dit echter wel onder de conditie dat er een strategische opgave aan ten grondslag ligt met perspectief op resultaat. Een dergelijk kader ontbrak en

ontbreekt in het huidige optreden en werkwijze van het BFT als het gaat om het WWFT-toezicht. Dit is dan ook een belangrijke conditie om binnen de huidige organisatorische kaders het WWFT-toezicht verder te professionaliseren.

9.4 Slotbeschouwing

De voorgaande evaluatie was gericht op de effectiviteit en de doelmatigheid van het BFT als geheel en de sectoren Financieel Toezicht en WWFT-toezicht in het bijzonder. Een belangrijke conclusie is dat het functioneren van het BFT in hoge mate wordt bepaald door het toezicht- en handhavingstelsel waarbinnen het BFT opereert. Dit geldt zowel voor de resultaten die door het BFT worden geboekt als voor de verklaringen voor de aanpak en werkwijze van het BFT. Het onderzoek heeft niet alleen een aantal operationele knelpunten in dit stelsel aan het licht gebracht, maar roept ook een aantal meer fundamentele vragen rond dit stelsel op.

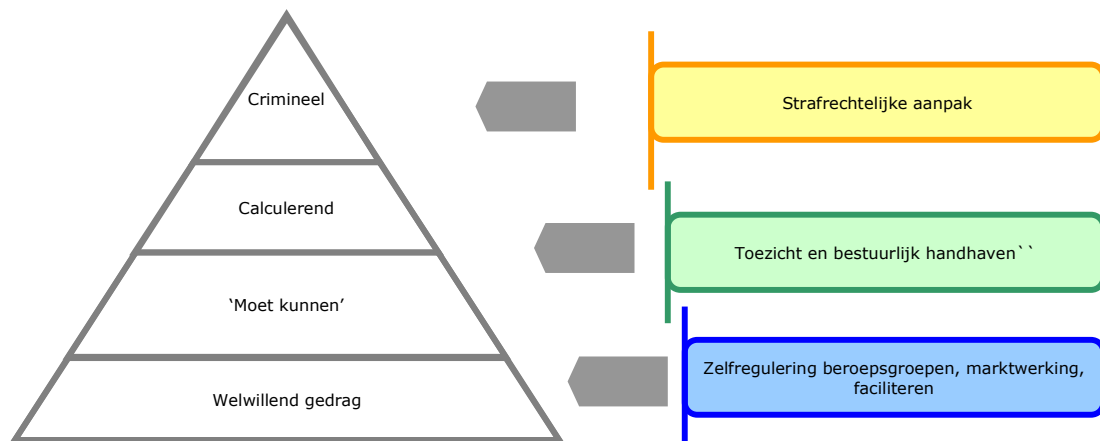
Grenzen van het toezicht

De eerste vraag gaat over de *grenzen* van toezicht op maatschappelijke en economische activiteiten: waarop moet, wil of kun je toezien? Dit kan vanuit een politiek-juridische, beleidsmatige, maatschappelijke en organisatorische invalshoek worden bekeken. De toezichtfilosofie over vrije beroepen past in een politiek-juridische traditie: vanuit maatschappelijk belang en rechtsgelijkheid is er de noodzaak om systematisch op de beroepsbeoefenaren toe te zien. Bij het WWFT-toezicht is een belangrijk motief ook het voldoen aan de verplichtingen die gelden vanuit Europese wet- en regelgeving. Bij het financieel toezicht leidt dit geheel tot een dekkende aanpak. Bij het WWFT-toezicht leidt dit tot een (permanente) worsteling rond het niet kunnen realiseren hiervan.

De worsteling bij het WWFT-toezicht is niet uniek – ook andere toezichtdomeinen hebben hiermee van doen - en blijft bestaan zonder herbezinning op de vraag of de overheid wel actief toezicht moet houden op alle individuele leden van een populatie. Vanuit een praktisch oogpunt is dit niet *mogelijk* bij het WWFT-toezicht. Vanuit een oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid is het ook niet *nodig*. Dit geldt ook voor het financieel toezicht. De operationele focus ligt op de bescherming van derdengelden. Een achterliggende doelstelling is het waarborgen van het maatschappelijke vertrouwen in de beroepsgroepen. Het is de vraag of dit de primaire verantwoordelijkheid is van de overheid of van de beroepsgroepen en beroepsbeoefenaren zelf: de notaris en de gerechtsdeurwaarder zijn voor burgers, bedrijven en instellingen dienstverlener. Je hebt als cliënt de vrijheid om je eigen dienstverlener te kiezen. Slechte dienstverlening en een verminderd vertrouwen in een groepsgroep, zullen ertoe leiden dat cliënten juist kritischer gaan kijken welke notaris (of gerechtsdeurwaarder) wordt ingeschakeld. De markt heeft in dat opzicht ook een zekere zelfreinigende werking en er zijn overige private en privaatrechtelijke checks & balances die gedrag corrigeren.

Focus van het toezicht

Dit brengt ons op het tweede vraagpunt, namelijk de *beleidsmatige focus* van het toezicht. Toezicht en handhaving bewegen zich tussen beleidsinstrument en zwaardrecht van de overheid. Globaal gesteld nemen toezicht en handhaving meer de vorm van zwaardrecht aan als sprake is van crimineel gedrag. Ze nemen meer de vorm van beleidsinstrument aan als er nog een zekere kans is dat gedrag kan worden bijgestuurd en dat dit ook een zekere bestendigheid heeft.



Figuur 9.3: Nalevingspiramide en primair toezicht- en handavingsprofiel

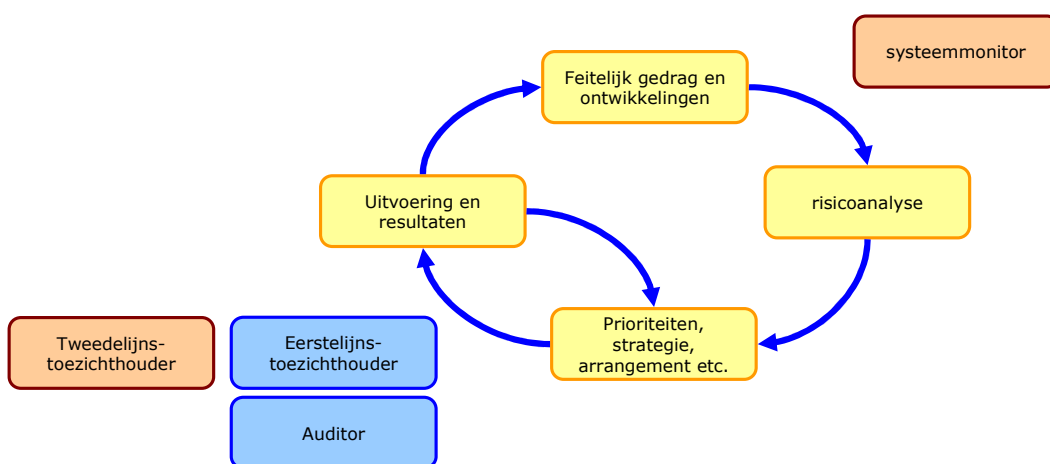
Analoog aan de nalevingspiramide die onder meer door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Den Haag, 2008) wordt gehanteerd, kan een onderscheid worden gemaakt in welwillend gedrag, 'moet kunnen'-gedrag, calculerend gedrag en crimineel gedrag. Vanuit een oogpunt van effectiviteit moet een (toezicht)strategie congruent zijn met deze gedragsmotieven (Smits, 1995). Dit betekent dat er een heldere ordening moet zijn in de focus en rolverdeling van zelfregulering (via beroepsgroepen), een onafhankelijk toezicht op afstand én moeten opsporing en vervolging aansluiten bij deze gedragsprofielen. Deze ordening ontbreekt nu.

Duidelijk profiel toezichthouder

De derde fundamentele vraag is wat voor een *soort toezichthouder* het BFT binnen zo'n ordening zou moeten zijn. Het BFT heeft nu een meervoudig gezicht: dat van inspecteur, adviseur, auditor en 'rechercheur'. Het gezicht wordt onder meer bepaald door het taakveld (financieel toezicht versus WWFT-toezicht), de beschikbare instrumenten, de (persoonlijke) ambities, het professionele (accountancy) profiel en de vooral bij het financieel toezicht opgebouwde traditie in aanpak. De effectiviteit van het BFT hangt bovendien meer af van het (professionele) gezag dan van de feitelijke machtsmiddelen.

Zoals we ook eerder in deze rapportage hebben aangegeven, vereist een effectieve toezichtaanpak a) inzicht op systeemniveau, b) een voldoende pakkans voor overtreders en c) voldoende macht voor de toezichthouder om door te pakken. Binnen een stelsel waarin naast het bestuurs- en strafrecht ook het tuchtrecht een rol speelt, kunnen dan vier basis-toezichtprofielen voor het BFT worden onderscheiden:

1. *Eerstelijns toezichthouder* met een autonoom programma en met sanctiebevoegdheden. Uitgangspunt is een risicogerichte aanpak. Advisering aan individuele ondertoezichtgestelden vindt alleen plaats als compliance assistance.
2. *Auditor of toezichtassistent* die primair in opdracht van kamers van toezicht of de tuchtrechter onderzoeken uitvoert en het OM als expert assisteert in opsporingszaken.
3. *Tweedelijns toezichthouder* die erop toeziet dat het systeem van zelfregulering via audits, toezicht en tuchtrecht adequaat functioneert. Het tweedelijns-toezicht is niet gericht op individuele leden van de beroepsgroepen. In de rol van tweedelijns-toezichthouder kan (moet) het BFT optreden als adviseur van betrokken eerstelijns-toezichthouders, beroepsgroepen, beleidsdirecties en wetgever.
4. *Systeemmonitor* die waarborgt dat er op systeemniveau inzicht is in de risico's en gedragingen die verband houden met de vrije beroepen, ook in het licht van de (economische) ketens waarbinnen de beroepsgroepen opereren. Dit inzicht is de basis waarop beroepsorganisaties, kamers van toezicht en OM prioriteiten kunnen stellen. Een tweedelijns toezichthouder moet onafhankelijk systeemonderzoek kunnen doen om structurele weffouten, ontwikkelingen en bijzondere aandachtspunten bloot te kunnen leggen.



Figuur 9.4: Mogelijke profielen toezichthouder

In het huidige stelsel zijn de profielen van systeemmonitor en tweedelijns-toezichthouder onderbelicht. Dit geldt meer voor het WWFT-toezicht dan voor het financieel toezicht. Een

opvulling van de lacune is noodzakelijk. Voor het BFT is daarbij van belang dat de geschetste profielen elkaar deels (moeten) uitsluiten. Dit geldt in elk geval voor de profielen van eerste- en tweedelijnstoezichthouder. Een eerstelijnstoezichthouder kan zich wel ontwikkelen tot een tweedelijnstoezichthouder op het moment dat vormen van horizontaal toezicht voldoende geïnstitutionaliseerd zijn. Dit kan ook het ontwikkelingsperspectief voor het toekomstige BFT-toezicht zijn.

Verdergaande integratie toezicht?

Een vierde en laatste fundamentele vraag is of een *verdergaande integratie van het toezicht op financiële risico's en integriteit* gewenst is. In de beleids- en reguleringscyclus bevinden het financieel toezicht en het WWFT-toezicht zich in verschillende fasen van professionalisering, waarbij verschillende profielen dominant zijn. De verschillen in materieel object van het financieel toezicht en het WWFT-toezicht zijn vanuit een bestuurskundige optiek eerder gradueel dan principieel. Desondanks hebben de ondertoezichtgestelden met de verschillende profielen van dezelfde toezichthouder te maken. Dit is niet wenselijk en niet in lijn met de filosofie van onder meer het Programma Vernieuwing Toezicht (ministerie van BZK, 2008).

Nog een stap verder is het de vraag of het BFT als separate toezichthouder op de vrije beroepen bestaansrecht heeft, naast met name de Autoriteit Financiële Markten. De huidige splitsing in de uitvoering van dezelfde wetgeving op basis van een indeling in beroepsgroepen/bedrijfs categorieën is een historisch gegroeide situatie. Er is geen rationele motivering te geven voor dit onderscheid, temeer daar bij het WWFT-toezicht bovendien de scheidslijn tussen beroepsgroepen niet altijd helder te benoemen is. Vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid en eenduidigheid pleit dit minimaal voor een synchronisatie van de toezichtstrategieën van de AFM en het BFT. Een stap verder is dan de vraag of op termijn integratie van deze toezichthouders niet voor de hand ligt. Vooral voor de sector WWFT-toezicht van het BFT moet de bundeling van expertise, de versterking van de organisatorische basis als geheel en de verbetering van de integrale informatiepositie een aantrekkelijk perspectief zijn. Ook dit weer analoog aan de inzichten en ontwikkelingen in de stroomlijning van het toezicht op de fysieke leefomgeving.

Meer systeem in zaken

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

Bijlage 1: geraadpleegde bronnen

- Algemene Rekenkamer, Toezicht op uitvoering van publieke taken, TK 25 956, nr.2 Den Haag, 1988.
- Algemene Rekenkamer, Technieken voor het meten van doelmatigheid, Den Haag 2003
- Anthony, R.N., Dearden, J. and Bedford, N.M., Management Control Systems, Homewood Illinois 1989
- Blokland, P., Wet op het notarisambt, Den Haag, 2001, 2^e gewijzigde druk
- Blomberg, A.B., en Michiels, F.C.M.A., Handhaven met effect, Den Haag: VUGA 1997.
- Bureau Financieel Toezicht, circulaire indiening jaarstukken, 2002
- Bureau Financieel Toezicht, Jaarverslag 2003, Utrecht 2004
- Bureau Financieel Toezicht, Jaarverslag 2004, Utrecht 2005
- Bureau Financieel Toezicht, Jaarverslag 2005, Utrecht 2006a
- Bureau Financieel Toezicht, Klachtenbeleid notariaat Financieel Toezicht, 2006b
- Bureau Financieel Toezicht, Jaarverslag 2006, Utrecht 2007a
- Bureau Financieel Toezicht, brief over jaarplan en begroting 2008 van 21 september 2007, kenmerk BFTm/070921/MM/nr/, Utrecht 2007b
- Bureau Financieel Toezicht, Jaarverslag BFT 2007, Utrecht 2008a
- Bureau Financieel Toezicht en Ministerie van Justitie, Memo van 28 oktober 2008 over toezichtarrangement en relatie BFT en ministerie van Justitie, Utrecht 2008b
- Bureau Financieel Toezicht, brief over jaarplan en begroting 2009 van 19 december 2008, kenmerk BFTm/081219/GPV/FW/nr , Utrecht 2008c
- Bureau Financieel Toezicht, circulaire aan notarissen betreffende indiening jaarstukken, december 2008
- Bureau Financieel Toezicht, basisselectiedocument voor de administratieve neerslag van Bureau Financieel Toezicht, januari 2009, Utrecht 2009a
- Bureau Financieel Toezicht, concept-jaarrekening 2008, versie maart 2009, Utrecht 2009b
- Bureau Financieel Toezicht, Financiële ontwikkelingen in het Notariaat 2008, Utrecht 2009c

- Bureau Financieel Toezicht, circulaire aan gerechtsdeurwaarders betreffende indiening jaarstukken, januari 2009
- Commissie evaluatie Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders, Noblesse Oblige, 16 maart 2009
- Commissie evaluatie Wet op het Notarisambt, Het beste van twee werelden, Den Haag, 2005
- Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, De Tijd is Rijk, Den Haag 2008
- Commissie van Deskundigen Gerechtsdeurwaarders, procedure en voorschriften indienen ondernemersplan, 19 maart 2007
- Commissie van Deskundigen Gerechtsdeurwaarders, jaarverslag 2006, 19 maart 2007
- Commissie Verschoningsrecht, rapport commissie verschoningsrecht, 2001
- Cornelisse, P.A., Haselbeke, A.G.J. en Ros, A.P., De overheid in bedrijf, Rotterdam 1994
- Douma, S., Economic approaches tot organizations, Tilburg 1992
- Financial Intelligence Unit (FIU), jaaroverzicht 2006, Zoetermeer, 2007
- Financial Intelligence Unit (FIU), jaaroverzicht 2007, Zoetermeer, 2008
- Financial Intelligence Unit (FIU), rapportage relatiedag advocaten "De advocaat en de meldingsplicht", 2009
- Hal, R.H., Organizations. Structures, processes and outcomes, Englewood Cliffs, 1991
- Het Expertise Centrum (HEC), Evaluatie Bureau Financieel Toezicht, Den Haag 2004
- Hoogendoorn, S.A., Toezicht in meervoud. Een bestuurskundig onderzoek naar het ontwerp en de werking van drie toezichtsarrangementen, Meppel: 2002.
- Hoogerwerf, A., De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: Een tussenbalans, in: Beleidswetenschap, jg. 3, nr. 4, 1989, pp. 320-341.
- Hoogerwerf, A., Politiek als evenwichtskunst. Dilemma's rond overheid en markt, Alphen aan den Rijn, 1995.
- Huijgen, W.G., en Pleysier, A.J.H, De wetgeving op het notarisambt, Deventer, 2000

- Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO), De praktijk van derdenrekeningen – een onderzoek onder notarissen, gerechtdeurwaarders en advocaten, Leiden 2006
- Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, overzicht gepubliceerde tuchtuitspraken
- Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, procedures m.b.t. bijzondere bankrekeningen en bankrekeningen van het kantoor
- Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, Circulaire met vragen en antwoorden naar aanleiding van de KBvG Verslagstaten en de Administratieverordening
- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), De notaris profileert zich, jaarverslag 2004/2005
- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Vertrouwen, jaarverslag 2005/2006
- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Bruggen bouwen, jaarverslag 2006/2007
- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Handleiding voor de toepassing van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) ingaande 1 augustus 2008, oktober 2008
- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Handleiding voor de toepassing van de WWFT, 2008
- Kuiper, G. en Ridder, J. de, Toezicht op zelfstandige bestuursorganen, in: M. Herweijer, K.F. Schuiling en H.B. Winter, In wederkerigheid, opstellen voor prof.mr. M. Scheltema, Deventer: 1997.
- Lammers, C.J., Organiseren van bovenaf en van onderop, Utrecht 1993
- Michels, F.C.M.A. en Muller, E.R., Handhaving: bestuurlijk handhaven in Nederland, Deventer 2006
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer betreffende programma Vernieuwing Toezicht, kenmerk 2008-0000023196, 25 januari 2008
- Ministerie van Justitie, brief van 10 oktober 2003 kenmerk 5244245/03/DTR over toezicht op meldplicht ongebruikelijke transacties en identificatieplicht`
- Ministerie van Justitie, brief betreffende berekening kader t.b.v. toelichting begroting van 6 januari 2005, kenmerk 5329702/05/DTR

- Ministerie van Justitie, brief betreffende subsidieverlening van 25 augustus 2005, kenmerk 5363029/05/DTR
- Ministerie van Justitie, kaderbrief BFT 2006 van 19 oktober 2005, kenmerk 5370875/05/DTR
- Ministerie van Justitie, beschikking subsidie BFT van 28 juli 2006, kenmerk 5433836/06/DIRR
- Ministerie van Justitie, kaderbrief BFT 2007 van 23 november 2006, kenmerk 5454195/06/DIRR
- Ministerie van Justitie, aanvullende kaderbrief BFT van 6 februari 2007, kenmerk 5467410/04/DIRR, 2007a
- Ministerie van Justitie, vaststelling subsidie BFT 2005 van 3 mei 2007, kenmerk DIRR/5460369/07, 2007b
- Ministerie van Justitie, beschikking subsidie BFT 2007 van 23 mei 2007, kenmerk 5485854/07/DIRR, 2007c
- Ministerie van Justitie, aanvullende beschikking subsidie BFT 2007 van 12 september 2007, kenmerk 5500776/07/DIIR, 2007d
- Ministerie van Justitie, kaderbrief BFT 2008 van 18 juli 2007, kenmerk 5493782/07/DIRR, 2007e
- Ministerie van Justitie, vaststelling subsidie BFT 2006 van 17 december 2007, kenmerk 5520345/07/DIRR, 2007f
- Ministerie van Justitie, beschikking subsidie BFT 2008 van 4 juni 2008, kenmerk 5540718/08/DIRR, 2008a
- Ministerie van Justitie, brief van 26 juni 2008 kenmerk 5550374/08 over monitoring taakstelling, 2008b
- Ministerie van Justitie, kaderbrief BFT 2009 van 8 augustus 2008, kenmerk 5549336/08, 2008c
- Ministerie van Justitie, brief van 4 september 2008, kenmerk 5561395/08 over beantwoorden vragen Tweede Kamer over notarissen in criminele netwerken, 2008d
- Ministerie van Justitie, brief van 27 februari 2009 betreffende vaststelling subsidie 2007, 2009
- Ministerie van Financiën, Handleiding (WWFT) voor advocaten, notarissen, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren, Den Haag 2008

- Mooijekind, J.Th., en Winkel, F.A., Het toezicht door het BFT, in: Handboek accountancy, 2009
- Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), brief aan de Tweede Kamer met reactie van de Nederlandse Orde van Advocaten op de wetsvoorstellen 31 237 en 31 238 van 11 december 2007
- Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Handleiding WWFT voor advocaten, Den Haag, 2008a
- Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Modelverklaring identificatie door derden, Den Haag, 2008b
- Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Richtsnoeren voor het herkennen van ongebruikelijke transacties, Den Haag, 2008c
- Notariaat Magazine nummer 10, oktober 2006, Folkert Winkel (directeur Wid/Mot toezicht BFT): 'Argeloze notaris doet de samenleving én zichzelf tekort'
- Parlementaire werkgroep Verwevenheid onderwereld/bovenwereld, Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld, Den Haag, 2008
- Ridder, J. de, Een goede raad voor toezicht (oratie), Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2004.
- Smits, J., Milieubeleid gestuurd? Tilburg/Amsterdam 1995
- Staatscourant 12 juli 2001, nr. 132 p.10, Administratieverordening gerechtsdeurwaarders
- Staatscourant 12 juli 2001, nr. 132 p.12, Regeling rente bijzondere rekeningen gerechtsdeurwaarders
- Staatscourant 12 juli 2001, nr. 132 p.13, Verordening beroeps- en gedragsregels gerechtsdeurwaarders
- Staatscourant 18 oktober 2002, nr. 201 p.21, Klachtenregeling Bureau Financieel Toezicht
- Staatscourant 25 maart 2008, nr. 58 p.13, Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Financieel Toezicht
- Staatscourant 2 juli 2008, nr. 125 p.13, Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht
- Staatscourant 25 juli 2008, nr. 142 / pag. 19, Besluit aanwijzing toezichthouders Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

- Storme, M.E., Vertegenwoordiging, lastgeving, kwaliteitsrekening en aanverwante Rechtsfiguren, syllabus ten behoeve van het vak notarieel zaken- en contractenrecht, uitgave 2007-2008
- Struiksma, N., Ridder J. de, en Winter, H.B., De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving, WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007 30 800 VI nr. 19, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 238, nr. 2, Samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 477 nr. 1 en 2, rapport Algemene Rekenkamer betreffende Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering, Den Haag, 2008
- Tolsma, J. en De Wit, D., Effectief procesmanagement, Delft, 2005
- Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC), Trendrapportage notariaat 2006, Den Haag, 2006a
- Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC), Trendrapportage gerechtsdeurwaarders 2006, Den Haag, 2006b
- Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC), vastgoed en fout, Een analyse van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar illegale en criminele praktijken in de woningsector, Den Haag 2008
- Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC), Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers, Den Haag 2009
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rechtshandhaving, Den Haag: Staatsuitgeverij 1988
- Winkel, F.A., Intern memo van 17 oktober 2008

Bijlage 2: geïnterviewde personen

Organisatie	Functie	Naam
BFT	Bestuur	L.R. van der Weij
		H. Coolen
	Directie	G.P. Vermeulen
		F. Winkel
		H.A.J. Bos
	Staf	Y. Oostwijn
		Sector Financieel Toezicht
	Sector Financieel Toezicht	A.C.M. Hesselberth
		F. Ph. Jantzen
		A.C.J. Snoeren
Sector WWFT-toezicht		M.A.M. de Haan
J. Nagteaal		
Sector WWFT-toezicht	N. Waterkamp	
	J.J. van der Pol	
	Ministerie van Justitie	Beleidsmedewerker
Ministerie van Financiën	Afdelingshoofd Integriteit	E. van Andel
	Plaatsvervangend afdelingshoofd integriteit	E.Y.C. Ligthart

Bijlage 3: topiclijst interviews

Algemeen

Item	aandachtspunten	bijzonderheden
Functie en taak	Wat zijn functie en taakstelling?	
Drive	Motief om bij BFT te gaan werken? Wat zijn voor respondent grote en/of interessante zaken en vraagstukken binnen taakstelling? Wanneer geslaagd in werk en taakstelling? (wanneer tevreden over eigen werk)	

Risico-analyse, prioriteitstelling en keuzes

Item	aandachtspunten	bijzonderheden
Professioneel beeld	Wat is het professionele beeld van de verschillende beroepsgroepen als geheel?	
Risico-analyse	Hoe wordt risico-analyse gemaakt van deze beroepsgroepen? Door wie? Hoe vaak? Wie betrokken? Wordt aparte analyse gemaakt voor a) administratieve organisatie/bedrijfsvoering, b) bewaringspositie, c) informatieverstrekking, d) boekingen kwaliteitsrekeningen, e) kasontvangsten, f) beheer bankrekeningen derden, g) betaalorganisatie.	Globale methode Door wie? Met wie? Hoe vaak? Welk moment? Welke criteria worden gebruikt? Welke zijn belangrijk Wordt ook gekeken naar cumulatie van risico's bij ondertoezichtgestelden?
Prioriteitstelling	Hoe wordt risico-analyse vertaald in prioriteitstelling?	Wat en wie bepaalt aantal onderzoeken? Wat en wie bepaalt aanpak bij specifiek onderzoek?
Stap naar repressie	Wanneer wordt een klacht ingediend of bestuursrechtelijk opgereden (WWFT)?	Welke criteria? Wie neemt besluit?
Afstemming	Vindt interne (FT/WWFT) en externe (andere toezichthouders, OM, tuchtcolleges etc.) afstemming plaats qua risico-analyse, prioriteitstelling en stap naar repressie?	Hoe vindt deze plaats? Op welke punten (procesmatig, bijvoorbeeld afstemmen planning of ook inhoudelijk?)

Algemene analyse effectiviteit BFT

Item	aandachtspunten	bijzonderheden
Bereikt	Wat heeft BFT met haar werkwijze de afgelopen jaren in algemene zin bereikt?	
Effectief zicht	Heeft BFT voldoende zicht op de beroepspraktijk?	<p>Volledige zicht op aantal en aard dubieuze notarissen etc.?</p> <p>Is jaarlijkse steekproef voldoende groot om inzicht te houden? Waarop wordt dat oordeel gebaseerd?</p>
Herstel ongewenste situaties	Slaagt BFT er voldoende in om ongewenste situaties (op zaakniveau) te herstellen of hersteld te krijgen?	<p>Worden alle zaken waar BFT misstanden signaleert, weer gecorrigeerd?</p> <p>Wat is daarin de bijdrage van BFT en wat is daarin de bijdrage van tuchtcollege's, OM etc.?</p>
Preventie	Heeft BFT met haar aanpak een voldoende preventieve werking?	<p>Op de organisaties waar eerder ongewenste situaties zijn aangepakt? (voorkomt BFT recidive?).</p> <p>En op het gedrag door de beroepsgroepen in het algemeen?</p>
Verklaring	<p>Welke interne factoren beïnvloeden de effectiviteit van het optreden?</p> <p>Welke externe factoren beïnvloeden de effectiviteit van het optreden?</p>	<p>Bevoegdheden en instrumenten, aansturing, professionele ruimte, middelen (zoals tijd)</p> <p>Samenspel sectoren en andere betrokken instanties in de keten (zoals OM, tuchtcolleges etc.)</p> <p>Overtredingsmotieven bij ondertoezichtgestelden?</p> <p>Complexiteit van de branche (omvang, transparantie, veranderlijkheid, verscheidenheid binnen de branche etc.)</p> <p>Context (ontwikkelingen markt, wetgeving, politieke en maatschappelijke opinie etc.)</p>
Doelmatigheid	Is BFT doelmatig in haar werkwijze?	<p>In het realiseren van de algemene doelstellingen? In het realiseren van de werkplannen? In het uitvoeren van onderzoeken?</p> <p>Op welke punten BFT het meest doelmatig? Op welke punten is BFT het minst doelmatig?</p> <p>Hoe wordt de toezichtlast voor ondertoezichtgestelden ingeschat?</p>

Illustratie onderzoeken

Item	Aandachtspunten	Bijzonderheden
Aanleiding	Wat was aanleiding voor onderzoek?	In gesprek 2 onderzoeken belichten die verschillen op zaken als bijvoorbeeld a) aanleiding, b) beroepsgroep/type organisatie, b) tijdbesteding/organisatie onderzoek en c) resultaat/afwikkeling (bijvoorbeeld is klacht uiteindelijk gehonoreerd of niet?)
Werkwijze	Hoe is het uitgevoerd?	Stappen, methodiek, tijdbesteding, doorlooptijden Betrokken personen en instanties en afstemming; Criteria voor beoordeling en wijze totstandkoming oordeel; Communicatie met ondertoezichtgestelde
Conformiteit	Is het onderzoek uitgevoerd conform protocol?	Is gebruik gemaakt van een algemeen onderzoeksprotocol of specifiek voor het onderzoek opgesteld protocol? Is het onderzoek conform dat protocol uitgevoerd? Indien afgeweken, waarom? Waar hebben de afwijkingen toe geleid?
Resultaat	Wat heeft het opgeleverd? Wat niet?	Inhoudelijke bevindingen, bijzondere inzichten, opvolging (zoals afwikkeling eventuele klacht); Overige invloed (op ondertoezichtgestelde)
Doelmatigheid	Is het onderzoek doelmatig uitgevoerd?	Hoeveel tijd heeft het onderzoek BFT gekost? En de ondertoezichtgestelde? Wat waren de grote tijdslurpers in het onderzoek? Waardoor? Zijn er vertragingmomenten geweest? Waardoor? Heeft het de ondertoezichtgestelde veel tijd gekost?
Reflectie	Heeft het onderzoek nog geleid tot interne reflectie (binnen BFT of met justitie/financiën)?	

Overige punten

Item	aandachtspunten	bijzonderheden
Overige	Heeft respondent nog overige punten?	

Bijlage 4: leden begeleidingscommissie

- Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel, als bestuurskundige verbonden aan de Vrije Universiteit (voorzitter)
- Prof. dr. J.G. Kuijl RA, hoogleraar bedrijfseconomie, Universiteit Leiden; voorzitter evaluatiecommissie BFT
- Dr. H. van der Veen, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (opdrachtgever)
- Mw. mr. M. Suijkerbuijk, ministerie van Financiën
- Mw. drs. I. Wamelink, ministerie van Justitie, secretaris evaluatiecommissie BFT

Bijlage 5: expertgroep

- Prof. dr. N.J.M. Nelissen, emeritus hoogleraar bestuurskunde Radboud Universiteit Nijmegen
- Prof. dr. J. de Ridder, Hoogleraar bestuurskunde juridische faculteit Rijksuniversiteit Groningen (bestuurskundig-juridisch)
- Dr. J. Blenkers, directeur-inspecteur VROM-Inspectie regio Zuid-West en voormalig hoofd Handhaving Voedsel en Waren Autoriteit
- Mr. P. Schrijvers, jurist en voormalig partner legal auditing bij Deloitte
- Prof. dr. J. Koelewijn, hoogleraar finance Nyenrode Business Universiteit

Bijlage 6: onderzoeksteam

- Dr. J. Smits, Arena Consulting (projectleider)
- Mr. N. Struiksmā, Pro Facto
- Dr. H.B. Winter, Pro Facto / Rijksuniversiteit van Groningen
- Drs. M. van den Heuvel (Arena Consulting)
- Mr. M.J. Schol, Pro Facto

Bijlage 7: lijst van afkortingen

ABC-transactie Er is sprake van een ABC-transactie wanneer "door meer dan één persoon overeenkomsten worden gesloten met een verplichting tot levering van een zelfde goed dat vervolgens door de eerste persoon rechtstreeks aan de laatste afnemer wordt afgeleverd" (artikel 3.3 Wet omzetbelasting).

Awb	Algemene wet bestuursrecht
CBvB	Centraal Bureau van Bijstand
BFT	Bureau Financieel Toezicht
CvdG	Commissie van deskundigen Gerechtsdeurwaarders
FIU	Financial Intelligence Unit van de KLPD
Gdw	Gerechtsdeurwaarderswet
HEC	Het Expertise Centrum
KBvG	Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
MARAP	MAnagementRAPortage
NOVA	Nederlandse Orde van Advocaten
OM	Openbaar Ministerie
UBO	Ultimate Beneficial Owner
Wet MOT	Wet Melding ongebruikelijke transacties
Wid	Wet identificatie bij dienstverlening
Wna	Wet op het notarisambt
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
WWFT	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme