

Evaluatie Bureau Financieel Toezicht 2018 - 2022



KWINK
GROEP

Evaluatie Bureau Financieel Toezicht 2018 - 2022

Eindrapport

Den Haag, 28 / 02 / 2024

Auteurs: Maarten Noordink
Frederique Uytterlinde
Paul van Dijk
Bob de Baaij

Met medewerking van: Roel in 't Veld

Inhoud

Samenvatting	5	4.4. Effectmeting	22
1. Inleiding	7	5. Samenwerking	24
1.1. Aanleiding	7	5.1. Samenwerking met de sector	24
1.2. Doelstelling en afbakening	7	5.2. Samenwerking met ketenpartners	26
1.3. Aanpak	7	6. Transparantie en professionaliteit	28
1.4. Leeswijzer	8	6.1. Transparantie	28
2. BFT in vogelvlucht	10	6.2. Lerend vermogen	29
2.1. Wettelijke taken	10	6.3. Bedrijfsvoering	30
2.2. Strategie	11	6.4. Bekostiging en kostenbeheersing	31
2.3. Organisatie	12	7. Onafhankelijkheid en governance	33
2.4. Financiën	13	7.1. Onafhankelijkheid	33
3. Risicogericht en datagedreven	14	7.2. Interne governance	34
3.1. Risicogestuurd toezicht	14	7.3. Externe governance	36
3.2. Datagedreven toezicht	15	7.4. Reflectieve functie	38
4. Toezicht en handhaving	18	8. Conclusies en aanbevelingen	40
4.1. Toezicht	18	8.1. Hoofdconclusies	40
4.2. Handhaving	20	8.2. Governance-benadering van toezicht	41
4.3. Juridisch track record	21	8.3. Risicogericht en datagedreven	41
		8.4. Toezicht en handhaving	42
		8.5. Transparantie en professionaliteit	43
		8.6. Onafhankelijkheid en governance	43

Bijlage I – Bronnen	45
Bijlage II – Gesprekspartners	47
Bijlage III – Klankbordgroep	48
Bijlage IV – Zes principes van goed toezicht	49
Bijlage V – Handhavingsmaatregelen	50
Bijlage VI – Bezwaren en (hoger) beroepen	52

Samenvatting

Aanleiding, doel en aanpak

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) is een onafhankelijke, integrale toezichthouder op het werk van notarissen, gerechtsdeurwaarders en enkele Wwft-plichtige specifieke beroepsgroepen. Het BFT is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen schrijft voor dat het functioneren van een zbo eens in de vijf jaar moet worden beoordeeld op doelmatigheid en doeltreffendheid.

Het doel van deze evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het BFT. Daarnaast is de governance van het BFT onderzocht. In de evaluatie zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast, waaronder documentstudie, een door het BFT ingevulde zelfevaluatie en interviews met het BFT en externe stakeholders.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Alles overziend is het aannemelijk dat het BFT doeltreffender en doelmatiger is gaan functioneren in de evaluatieperiode (2018 – 2022). Het BFT heeft in het toezicht een goede en logische beweging ingezet. De werkwijze is meer risicogericht, er is meer aandacht voor preventie en er wordt meer samengewerkt met andere organisaties. Ook als organisatie heeft het BFT een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Het lerend vermogen is verhoogd en het BFT heeft serieus invulling gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie. De organisatie is mede daardoor professioneler en transparanter geworden. Er zijn geen indicaties voor een ondoelmatige besteding van middelen en capaciteit.

De evaluatie resulteert ook in een aantal aandachts- en ontwikkelpunten, waarvan we de belangrijkste hierna kort benoemen (inclusief aanbevelingen).

Het toezicht door het BFT is onderdeel van een groter reguleringsstelsel. Impliciet hanteert het BFT een governance-benadering van toezicht. Deze benadering gaat uit van de idee dat de toezichthouder optimaal gebruik maakt van het krachtenveld waarin hij opereert. Het BFT moet zich wel ook bewust zijn van de potentiële kwetsbaarheden van een governance-benadering. Door kritisch te blijven ten aanzien van de kwaliteit van andere vormen van toezicht.

Aanbeveling voor het BFT: Geef de governance-benadering nadrukkelijker een plek in de visie en strategie van het BFT. En bouw controlemechanismen in om de kwetsbaarheden van deze benadering te ondervangen.

De samenwerking met belangrijke stakeholders als de beroepsorganisaties en het ministerie van JenV is – met name in de laatste jaren – geïntensiveerd, maar kan strategischer. Belangrijke volgende stappen in de samenwerking met beroeps- en brancheorganisaties zijn: a) Het ‘waarom’ en het ‘hoe’ van het toezicht (nog) beter uitleggen aan de sector. b) Een gedeeld begrip van kwaliteit ontwikkelen en vertalen naar het toezicht (ieder vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid). c) Gedeeld datamanagement inrichten.

Aanbeveling voor het BFT: Ontwikkel en implementeer samen met beroeps- en brancheorganisaties een strategische agenda, waarop ten minste de hiervoor genoemde onderwerpen een plek krijgen.

Doorontwikkeling van de risicogestuurde aanpak is gewenst. Waar het BFT zich nu bij de risicoanalyse vrijwel volledig richt op de beroepsgroepen, zou deze kunnen worden verbreed naar de markt en de maatschappelijke context. De risicosystematiek zou daarnaast periodiek gevalideerd moeten worden.

Aanbeveling voor het BFT: Verbreed de risicoafbakening naar de markt en de maatschappelijke context. Neem het periodiek valideren van de risicosystematiek op in de reguliere werkwijze.

Op het gebied van datagedreven werken zijn stappen gezet, maar de invulling ervan staat nog wel aan het begin. Het BFT zal antwoord moeten vinden op de uitdagingen rondom het kunnen delen van data met mede-toezichthouders en het aantrekken van kennis en expertise op een krappe arbeidsmarkt. Gelet op de beperkte middelen en mogelijkheden bij het BFT is het hebben van een duidelijke definitie en (realistische) ambities voor datagedreven toezicht van belang. Tegelijkertijd is het BFT, als kleine organisatie, wendbaarder dan veel collega-toezichthouders. Innovaties die voortkomen uit de samenwerking tussen toezichthouders zouden bij het BFT kunnen worden uitgetoetst.

Aanbeveling voor het BFT: Ontwikkel en implementeer een strategie voor datagedreven toezicht. Zoek hierbij de samenwerking met andere toezichthouders en verken de mogelijkheid om als proeftuin te fungeren voor nieuwe ontwikkelingen.

Aanbeveling voor het ministerie van JenV: Ondersteun vanuit de rol van systeemverantwoordelijke het BFT en andere toezichthouders bij het vinden van oplossingen voor de uitdagingen op het terrein van informatie-uitwisseling.

De vertaling van de toezichtstrategie naar de uitvoering maakt een gedegen indruk. Met een aantal gerichte maatregelen kan de kwaliteit van het toezicht verder worden verbeterd.

Aanbeveling voor het BFT: Vergroot de inzet op gedrag en gedragsanalyse, geef effectmeting en evalueren structureel vorm en maak intern de omslag naar sturing op kwaliteit en impact.

Governance

De relatie van het BFT met het ministerie van JenV is beter gaan functioneren in de evaluatieperiode, maar kan sterker: meer strategisch en gebaseerd op feiten. Het BFT kan nadrukkelijker invulling geven aan de reflectieve functie van toezicht,

door vanuit de toezichtpraktijk te reflecteren op het beleid. Het ministerie van JenV zou zich op zijn beurt meer moeten opstellen als kritische sparringpartner, die op basis van feiten en cijfers doorvraagt. Het ministerie van Financiën is feitelijk (mede-)opdrachtgever en financier van het Wwft-toezicht, maar is nu (op papier) geen onderdeel van het sturingsmodel.

Aanbeveling aan het BFT en de ministeries van JenV en Financiën: Stel gezamenlijk een relatiestatuuut op voor het BFT. Werk daarin de rollen van het BFT en de ministeries van JenV en Financiën uit en leg afspraken over periodiek overleg en de invulling van de P&C-cyclus vast (gebaseerd op bestaande kaders als de Kaderwet zbo's en het JenV sturingsmodel).

De invulling van het bestuursmodel van het BFT is in de afgelopen jaren aangepast. Besluitvorming vindt nu in de praktijk plaats door de directie en het bestuur beperkt zich tot sturing en toezicht op hoofdlijnen. Deze rolverdeling staat op gespannen voet met de wettelijke toedeling van verantwoordelijkheden aan het bestuur.

Aanbeveling aan het BFT en het ministerie van JenV: Onderzoek de mogelijkheden om de bestuursvorm van het BFT formeel en organisatorisch toekomstbestendig te maken.

De evaluatie maakt tot slot duidelijk dat de huidige wettelijke ophanging van het BFT is verouderd en aanpassing behoeft. Dit kan door aanpassing van de Wna, maar gelet op het bredere takenpakket van het BFT ligt een aparte instellingswet meer voor de hand.

Aanbeveling aan het ministerie van JenV: Vernieuw de wettelijke ophanging van het BFT en maak voor het BFT een aparte instellingswet.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De wet schrijft voor dat het functioneren van een zbo eens in de vijf jaar moet worden beoordeeld op doelmatigheid en doeltreffendheid.¹ Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is opdrachtgever van deze evaluatie. De evaluatie heeft betrekking op de periode 2018 – 2022.

1.2. Doelstelling en afbakening

Het doel van de evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het BFT. Doeltreffendheid gaat over de vraag of met de taakuitvoering door het BFT de gewenste resultaten en effecten zijn bereikt. Met doelmatigheid wordt bedoeld dat de resultaten en effecten met de inzet van zo min mogelijk middelen zijn gerealiseerd.

Daarnaast is in dit evaluatieonderzoek de governance van het BFT onderzocht. Daarbij maken we onderscheid tussen interne en externe governance. Interne governance gaat over de aansturing van de interne organisatie van het BFT, terwijl met externe governance de governance-relatie met het ministerie van JenV wordt bedoeld.

¹ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen artikel 39 lid 2.

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid, doelmatigheid en governance van het BFT is gebruik gemaakt van de zes principes van goed toezicht uit de toezichtvisie 'Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht'.² Dit is een Rijksbrede toezichtvisie die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is opgesteld en die binnen de overheid dient als basis voor de vormgeving van de relatie tussen het ministerie en een toezichthouder.

Tijdens het onderzoek hebben wij deze zes principes als kapstok gebruikt, bijvoorbeeld bij het analyseren van documenten, het opstellen van de zelfevaluatie en in de voorbereiding op interviews. We gaan in het rapport niet expliciet in op elk principe. We concentreren ons op de belangrijkste bevindingen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen. Een korte toelichting op de zes principes is te vinden in bijlage IV.

1.3. Aanpak

Onderzoeksmethoden

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden:

- **Documentstudie.** We bestudeerden een groot aantal documenten die informatie bevatten over de doelen, middelen, activiteiten en het functioneren van het BFT. We maakten gebruik van openbare documenten (zoals onderzoeken, jaarverslagen, jaarrekeningen), documenten van het ministerie van JenV (zoals verslagen van relevante overleggen) en interne documenten van het BFT. Daarnaast is een

² Selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant, professioneel (bron: Kaderstellende Visie op Toezicht, Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.).

mediascan uitgevoerd. Een overzicht van de bestudeerde documenten (voor zover niet vertrouwelijk) vindt u in bijlage I.

- **Zelfevaluatie.** Het BFT is gevraagd om een zelfevaluatie in te vullen. We vroegen het BFT onder meer om een eigen oordeel te geven op de zes principes voor goed toezicht. Ook is gevraagd naar de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie.
- **Ophalen signalen in de organisatie.** We richtten een digitaal informatiepunt in waar medewerkers hun ervaringen, die zij relevant achtten voor de evaluatie, vertrouwelijk konden delen. Het doel van dit informatiepunt was dat alle medewerkers die input wilden leveren, de mogelijkheid hadden dit te doen. Eén medewerker heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt.
- **Interne interviews.** We voerden acht (groeps)gesprekken met het bestuur, de directie en verschillende afdelingen binnen het BFT. In bijlage II is een overzicht te vinden van de gesprekspartners.
- **Externe interviews.** We voerden negentien (groeps)gesprekken met externe stakeholders. Stakeholders met uiteenlopende perspectieven namen deel aan deze gesprekken, waaronder ministeries, beroeps- en brancheorganisaties, medetoezichthouders en ketenpartners. In bijlage II is een overzicht te vinden van de gesprekspartners.
- **Vergelijking met andere toezichthouders.** We hebben een vergelijking (op hoofdlijnen) gemaakt met andere toezichthouders voor wat betreft het toepassen van de zes principes van goed toezicht.³ Deze vergelijking is uitgevoerd aan de hand van een documentstudie, waarin recente evaluaties van andere toezichthouders zijn bestudeerd. De uitkomsten van de vergelijking zijn gebruikt om de bevindingen over het BFT in perspectief te plaatsen en om inspiratie op te doen.

³ De ACM, de AFM, DNB en de Kansspelautoriteit zijn meegenomen in de vergelijking op de zes principes van goed toezicht.

Door de informatie uit de verschillende bronnen met elkaar te confronteren (triangulatie) zijn we gekomen tot onze oordelen. Hierbij hebben we de informatie beoordeeld op relevantie voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Ook hebben we gekeken naar de 'hardheid' van de informatie, door de informatie te toetsen aan de beschikbare feiten en de percepties van gesprekspartners.

Begeleiding

De evaluatie is begeleid door een begeleidingscommissie. Daarmee bespraken we de aanpak, belangrijke keuzes tijdens het onderzoek, tussentijdse resultaten en het concept- en eindrapport. De begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers van de directie Eigenaarsadvisering, de directie Rechtsbestel en de directie Financieel-Economische Zaken van het ministerie van JenV.

In het kader van hoor en wederhoor is het BFT in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van en te reageren op de conceptbevindingen en de conceptversie van dit rapport.

Daarnaast zijn twee klankbordbijeenkomsten georganiseerd. Hierin hebben externe stakeholders de mogelijkheid gekregen om kennis te nemen van en te reageren op de conceptbevindingen. In bijlage III is een overzicht te vinden van de deelnemers aan de klankbordbijeenkomsten.

1.4. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een bondige beschrijving van het BFT. Aan de orde komen de wettelijke taken, de strategie, de organisatie en de financiën.

In de hoofdstukken 3 tot en met 7 beschrijven we thematisch de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie: risicogericht en datagedreven (hoofdstuk 3); toezicht en handhaving (4); samenwerking (5); transparantie en professionaliteit (6); onafhankelijkheid en governance (7).

In hoofdstuk 8 volgt de overkoepelende beoordeling van het functioneren van het BFT. Uit onze conclusies volgen aanbevelingen.

2. BFT in vogelvlucht

2.1. Wettelijke taken

Sinds 1999 is het BFT een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met rechtspersoonlijkheid. Het BFT is een onafhankelijke, integrale toezichthouder op het werk van notarissen (waaronder kandidaat- en toegevoegd notarissen) en gerechtsdeurwaarders. Daarnaast is het BFT toezichthouder op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) voor enkele specifieke beroepsgroepen, zoals notarissen, accountants en administratiekantoren.

Wet op het notarisambt en Gerechtsdeurwaarderswet

De Wet op het notarisambt (Wna) en de Gerechtsdeurwaarderswet (Gdw) bieden een beschrijving van het integraal toezicht op ongeveer 3.400 (kandidaat- en toegevoegd) notarissen en 630 ambtelijk bevoegde gerechtsdeurwaarders.⁴ Het integrale toezicht is belegd bij het BFT en omvat het financiële, het kwaliteits- en het integriteitstoezicht.

Bij de uitoefening van het financiële toezicht vormt het periodiek analyseren en toetsen van financiële gegevens van de twee beroepsgroepen een belangrijk onderdeel. Deze analyses leiden tot risico-indicaties en risico-classificaties. Als daar aanleiding voor is, voert het BFT onderzoeken uit. De financiële onderzoeken zijn met name gericht op de financieel kwetsbare kantoren en die kantoren waarvan signalen zijn ontvangen, maar bijvoorbeeld ook startende

kantoren of kantoren waar al gedurende lange(re) tijd geen onderzoek heeft plaatsgevonden. Onderzoeken naar kwaliteit en integriteit zijn gericht op de 'ergste' signalen, zoals integriteitsschendingen, signalen waarbij de rechtszekerheid in het geding is en signalen waarbij de belangen van derden ernstig worden geschaad.⁵

In tabel 1 en 2 zijn kerncijfers opgenomen over het toezicht op het notariaat en gerechtsdeurwaarders.⁶

	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal kantoren	780	770	785	790	772
Aantal (kandidaat- en toegevoegd) notarissen	3.200	3.300	3.350	3400	3.428
Aantal hoog-risicokantoren	35 (4,5%)	37 (4,8%)	30 (3,8%)	29 (3,7%)	26 (3,4%)
Onderzoeken	95	85	82	109	126
Toetsingen financiële gegevens	4.000	4.000	4.000	5.240	5.078
Toetsingen privé-cijfers	1.250	1.260			

Tabel 1. Cijfers over het toezicht op het notariaat in de jaren 2018 - 2022.

	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal kantoren	160	155	150	145	138
Aantal ambtelijke bevoegden	700	700	660	630	630
Aantal hoog-risicokantoren	29 (18%)	27 (17,5%)	20 (13,3%)	26 (17,9%)	20 (14,5%)
Onderzoeken	31	19	28	26	29
Toetsingen financiële gegevens	800	800	750	1.005	953

Tabel 2. Cijfers over het toezicht op gerechtsdeurwaarders in de jaren 2018 - 2022.

Wwft

Het BFT houdt toezicht op enkele specifieke beroepsgroepen op grond van de Wwft. Doel van de wet is het tegengaan van het witwassen van opbrengsten uit

⁴ BFT (2023). *Jaarverslag Bureau Financieel Toezicht 2022*.

⁵ BFT (2021). *Jaarplan Bureau Financieel Toezicht 2022*.

⁶ BFT (2019 t/m 2023). *Jaarverslagen Bureau Financieel Toezicht 2018 tot en met 2022*.

misdrrijven en het financieren van terrorisme.⁷ De wet verplicht financiële instellingen en financiële en juridische dienstverleners tot identificatie van cliënten, het verrichten van cliëntenonderzoek en tot het melden van ongebruikelijke transacties. In tabel 3 zijn kerncijfers opgenomen over het toezicht op de Wwft door het BFT.⁸

	2018	2019	2020	2021	2022
Onder toezicht staande instellingen ⁹	33.000	50.000	48.000	49.500	49.500
Extra meldingen n.a.v. Wwft-onderzoek BFT	150	66	71	23	-
Meldingen bij FIU door instellingen	3.085	5.045 ¹⁰	3.909	4.166	3.918
Bijzondere/integrale onderzoeken	46	46	48	43	54
Schriftelijke toezichtonderzoeken	10	38	28	30	23
Beoordeling risicobeleid en -management (deelonderzoek)	-	26	20	49	27
Auditrapporten (deelonderzoek)	-	-	-	-	21
Onderzoeken zorginstellingen (thematisch)	-	-	31	-	-
M&A (themaonderzoek)	-	-	-	-	4
Opleidingsverplichting (deelonderzoek)	-	-	-	-	28
Totaal onderzoeken	56	110	127	122	157
Informatiebrieven (nieuwe kantoren)	-	-	-	1.500	1.400
Informatiebrieven (bestaande kantoren)	2.000	1.200	1.250	-	14.850
Enquêtes (bestaande kantoren)	150	75	50	-	17
Presentaties en webinars (# aanwezigen)	715	650	2.800	135	4.600
Totaal voorlichting	2.865	1.925	4.100	1.635	21.100

Tabel 3. Cijfers over het toezicht op de Wwft in de jaren 2018 - 2022.

⁷ Memorie van Toelichting bij de Wwft, Kamerstukken II 2007-2008, 31238 nr. 3, blz. 1.

⁸ BFT (2019 t/m 2023). *Jaarverslagen Bureau Financieel Toezicht 2018 t/m 2022*.

⁹ Het aantal ondertoezichtstaande instellingen per jaar is een schatting van het BFT.

¹⁰ Het aantal meldingen wijkt in 2019 af door het hanteren van een objectieve indicator voor het doen van een verplichte melding van een ongebruikelijke transactie waarbij derde-hoogrisicolanden

2.2. Strategie

Missie en visie

Het BFT heeft in 2023 de missie en visie vernieuwd.¹¹ De formulering is aangepast ten opzichte van de formulering in de evaluatieperiode, maar de inhoud is ongewijzigd.

De huidige missie van het BFT is: *‘Het BFT houdt onafhankelijk toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving door notarissen en deurwaarders. Daarnaast houdt het BFT toezicht op de naleving van de Wwft door financiële en juridische dienstverleners. Daarmee draagt het BFT aan het maatschappelijke vertrouwen in deze beroepsgroepen.’*

De visie van het BFT luidt: *‘Het BFT past een mix van preventief en repressief toezicht toe. In samenwerking met de ondertoezichtstaanden focust het BFT op het intensiveren van het preventieve toezicht. Data-analyse is het fundament voor het risicogerichte toezicht en op het behalen van meer impact van het preventie arsenaal.’*

Nieuw is dat het BFT kernwaarden heeft geformuleerd, die richtinggevend zijn voor de invulling van het dagelijkse werk:

- **Rechtvaardig.** Juist, eerlijk en passend handelen.
- **Zorgvuldig.** Transparant in de afweging tussen individuele en maatschappelijke belangen en het wettelijk kader.
- **Slagvaardig.** Effectief handelend, terughouden waar het kan, doortastend als het moet.

betrokken zijn. Deze indicator droeg niet bij aan het doen van kwalitatief goede meldingen en is met ingang van 18 oktober 2019 geschrapt.

¹¹ BFT (2023). *Missie, visie, kernwaarden en strategie BFT*.

- *Verbindend*. Samen met anderen, waarbij men zich gehoord, gezien en gewaardeerd voelt.

Doelen

Na de vorige zbo-evaluatie heeft het BFT doelen opgesteld voor de doorontwikkeling van de organisatie. In de jaren 2019 tot en met 2021 heeft het BFT de volgende doelen gehanteerd:¹²

- Effectiviteit interventies: Meer zicht krijgen op de perceptie van de ondertoezichtstaanden van de pakkans en het uitstralingseffect en de effectiviteit van de toezichts- en handavingsmaatregelen.
- Versterking toezichtsketen: Krachten bundelen op gezamenlijke thema's en vraagstukken om waar mogelijk tot effectiever en efficiënter toezicht te komen.
- Verdieping analyse: Een analytische aanpak hanteren voor strategische tactische en operationele onderwerpen.
- Verdere verbetering van de bedrijfsvoering en het risicomanagement.

In 2022 heeft het BFT drie nieuwe doelen opgesteld met een meer externe focus:¹³

- Sturen op duurzame impact van het toezicht.
- Bestrijden van ondermijning.
- Inspelen op technologische ontwikkelingen in de financiële en juridische sectoren waar het BFT toezicht op houdt

Daarnaast stelt het BFT jaarlijks toezichtsprioriteiten/focuspunten op voor de drie toezichtgebieden (notariaat, gerechtsdeurwaarders en het Wwft-toezicht) en handhaving.

2.3. Organisatie

Bestuur en directie

Het BFT wordt geleid door een bestuur. Het bestuur bestaat uit drie bestuursleden, waaronder de voorzitter. Daarbij dient de voorzitter en één ander bestuurslid te beschikken over juridische deskundigheid en ervaring. Het andere bestuurslid moet over financiële deskundigheid en ervaring beschikken.¹⁴

Het bestuur wordt bijgestaan door een directeur, die belast is met de dagelijkse leiding van het BFT.¹⁵

Afdelingen

Het BFT kent vier afdelingen, namelijk de afdeling Notarissen en Gerechtsdeurwaarders (N/G), de afdeling Wwft, de afdeling Juridische Zaken/Handhaving (JZH) en de afdeling Bedrijfsvoering. De hoofden van deze afdelingen vormen gezamenlijk met de directeur het managementteam (MT).

Daarnaast kent het BFT het Team Ontwikkeling en Bijzondere Onderzoeken (TOBO), waarin vertegenwoordigers van de verschillende afdelingen zitten. In het TOBO komen toezicht- en organisatiebrede onderwerpen aan de orde.

¹² BFT (2018 t/m 2020). *Jaarplannen Bureau Financieel Toezicht 2019 tot en met 2021*.

¹³ BFT (2021). *Jaarplan Bureau Financieel Toezicht 2022*.

¹⁴ Wna, artikel 110 lid 3 en 4.

¹⁵ Wna, artikel 110 lid 6.

Personeel

Het personeelsbestand van het BFT is gegroeid van bijna 47 fte in 2018 naar ongeveer 53 fte in 2022. In tabel 4 is per afdeling de ontwikkeling in het aantal fte weergegeven.¹⁶

Fte's	2018	2019	2020	2021	2022
Bedrijfsvoering/staf	7,7	9	7,3	6,4	5,3
Toezicht N/G	19,1	20	21,8	21,9	21,9
Wwft	11,9	13	14,7	12,7	16,5
Juridische Zaken / Handhaving	7,8	7	8	8	8
Gedetacheerd	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bestuur	0,3	<1	<1	0,4	1,4
Totaal	46,8	49	52,2	49,5	53,1

Tabel 4. Aantal fte's per afdeling in de periode 2018 - 2022.

2.4. Financiën

Financiering

Het BFT wordt vrijwel geheel gefinancierd op basis van een jaarlijkse subsidie van het ministerie van JenV. Daarnaast haalt het BFT opbrengsten uit de beoordeling van ondernemingsplannen door de Commissie van Deskundigen (CvD), waarvan het secretariaat is ondergebracht bij het BFT. In tabel 5 zijn de subsidies en overige opbrengsten van het BFT opgenomen voor de jaren 2018 tot en met 2022.¹⁷

Het ministerie van JenV belast een deel van de kosten van het toezicht door aan het notariaat en gerechtsdeurwaarders. De kosten voor het toezicht op de Wwft

komen voor rekening van het ministerie van Financiën (middels een schuif in de rijksbegroting).

	2018	2019	2020	2021	2022
Subsidies JenV	€5.864.701	€7.060.789	€7.865.000	€8.057.000	€8.498.000
Onderzoek ondernemingsplannen	€163.300	€123.600	€108.400	€120.600	€116.000
Overige opbrengsten	€0	€0	€0	€703	€0
Totaal	€6.028.001	€7.184.389	€7.973.400	€8.178.303	€8.614.000

Tabel 5. Subsidies en opbrengsten van het BFT uit de jaarverslagen 2018 t/m 2022.

Baten en lasten

De jaarlijkse uitgaven van het BFT zijn in de evaluatieperiode toegenomen met €2 miljoen. Tabel 6 bevat de realisatie van de baten en lasten van het BFT in de evaluatieperiode.¹⁸

	2018	2019	2020	2021	2022
Baten	€6.028.001	€7.184.389	€7.973.400	€8.178.303	€8.614.000
Lasten	€6.663.695	€7.018.342	€7.776.786	€8.079.115	€8.681.587
Bedrijfsresultaat	€-635.694	€166.047	€196.614	€99.188	€-57.422

Tabel 6. Realisatie van baten en lasten van het BFT in de periode 2018 – 2022.

¹⁶ BFT (2019 t/m 2023). *Jaarverslagen Bureau Financieel Toezicht 2018 tot en met 2022*.

¹⁷ BFT (2019 t/m 2023). *Jaarverslagen Bureau Financieel Toezicht 2018 tot en met 2019*.

¹⁸ BFT (2019 t/m 2023). *Jaarverslagen Bureau Financieel Toezicht 2018 tot en met 2022*.

3. Risicogericht en datagedreven

3.1. Risicogestuurd toezicht

Conclusie vorige evaluatie

De conclusie van de vorige evaluatie was dat het BFT, in de evaluatieperiode 2012-2016, aantoonbaar meer risicogericht was gaan werken. Het BFT voerde minder a-selecte onderzoeken uit en meer risico-gestuurde onderzoeken op basis van concrete signalen en self-assessments. Deze meer risicogestuurde onderzoeken leidden tot meer handhavingsmaatregelen. De risicogerichte aanpak van het BFT was daarmee doeltreffender dan de oorspronkelijke aanpak. Wel was de dominante risico-opvatting in de dagelijkse toezichtpraktijk nog sterk afgebakend tot mogelijke overtredingen van wet- en regelgeving door individuele ondertoezichtstaanden. Het BFT was hierdoor sterk gefocust op het primaire toezichtproces. Ook was er weinig aandacht voor de bredere context van het toezicht. Volgens de onderzoekers was het BFT toe aan een volgende stap, waarin het perspectief zou worden verbreed naar een integrale analyse van de markt en de maatschappelijke context van het toezicht en diepere analyses van de onderliggende oorzaken van problemen.¹⁹

¹⁹ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureaufn.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

²⁰ BFT (2021). *Evaluatie Doorontwikkeling BFT fase 1*.

Programma Doorontwikkeling

Het BFT heeft naar aanleiding van de vorige evaluatie het programma 'Doorontwikkeling' opgezet. Eén van de focusgebieden van dit programma was het betrekken van onderliggende risico's en oorzaken van problemen bij de in te zetten toezichtstrategie van het BFT. De evaluatie van dit programma maakt duidelijk dat het doorontwikkelen van het risicogestuurde toezicht afhankelijk is van de uitbouw van het datagedreven toezicht.²⁰

Verankering in beleid en werkwijze

Sinds de vorige evaluatie heeft de risicogestuurde aanpak nadrukkelijker een plek gekregen in het beleid van het BFT. Risicogericht toezicht is een belangrijk component in de herijkte visie²¹ van het BFT en de uitgewerkte werkwijze ('toezichtscirkel'²²). Waar in de vorige evaluatieperiode de nadruk vooral lag op de risico's bij individuele ondertoezichtstaanden, hanteert het BFT nu een meer thematische aanpak. Jaarlijks worden per toezichtsgebied (notariaat, gerechtsdeurwaarders, Wwft) prioritaire thema's bepaald en thema-onderzoeken uitgevoerd, soms in samenwerking met andere toezichthouders.²³

Daarnaast maakt de vertaling van het beleid naar de uitvoering een gedegen indruk. Voor de verschillende toezichtgebieden is de werkwijze uitgebreid beschreven en uitgewerkt in documentatie (handleidingen, stappenplannen, vragenlijsten, modelrapportages, et cetera).

De samenwerking met de beroeps- en brancheorganisaties speelt een belangrijke rol in het risicogestuurde toezicht van het BFT. Doordat de beroeps- en brancheorganisaties reguliere audits uitvoeren, kan het BFT zich richten op het hoog-risico en signaal gedreven toezicht in de vorm van bijzondere onderzoeken.

²¹ BFT (2023). *Missie, visie, kernwaarden en strategie BFT*.

²² BFT. *Toezichtscirkel BFT*.

²³ BFT (2018 – 2021). *Jaarplannen BFT 2019 – 2022*.

Het BFT heeft in deze evaluatieperiode geïnvesteerd in de samenwerking met deze organisaties. (Hernieuwde) afspraken zijn vastgelegd in convenanten en toetsingsarrangementen. De effectiviteit van deze aanpak staat of valt wel met de kwaliteit van de audits door de beroeps- en brancheorganisaties. Het BFT heeft daarom met alle beroeps- en brancheorganisaties afspraken gemaakt over het trainen van auditoren. In hoofdstuk 5 gaan we uitgebreider in op de samenwerking met de sector.

Afbakening tot de beroepsgroepen

Het risicogestuurde toezicht door het BFT is wel nog vrijwel volledig afgebakend tot de beroepsgroepen waarop toezicht wordt gehouden. Aan de aanbeveling uit de vorige evaluatie om het perspectief te verbreden naar de markt en de maatschappelijke context is nog beperkt invulling aan gegeven. Eerste initiatieven op dit vlak zijn er wel, bijvoorbeeld op de thema's zorgfraude, growshops en transacties 'warme gronden' (zie ook paragraaf 3.2, Datagedreven toezicht). De uitdaging voor de komende jaren zit erin om de verbreding, naar de markt en de maatschappelijke context, op grotere schaal en meer structureel vorm te geven.

De zaak Pels Rijcken legde ook bloot dat er ruimte voor verbetering is in de risicogerichte aanpak. Na eigen onderzoek kwam het BFT tot de aanbeveling om specifiek voor grotere kantoren het risicogericht toezicht door het BFT te herzien en de onderzoeksfrequentie te verhogen.²⁴ Onder meer is extra aandacht gewenst voor specifieke risico's zoals de werking van de (administratieve) procedures en de controle op de compliance-risico's. De zaak Pels Rijcken benadrukt daarnaast het belang om periodiek de risicoclassificatie voor kantoren te controleren op effectiviteit en hiervoor een vast mechanisme in te bouwen.

²⁴ BFT (2021). Persbericht BFT. *Onderzoek fraude door mr. F.J. Oranje bij advocaten -en notarissenkantoor Pels Rijcken afgerond*. 3 november 2021.

Uitdagingen in het Wwft-toezicht

De Financial Action Task Force (FATF) concludeerde in 2022 dat het risicobewustzijn bij de Wwft-toezichthouders van DNFBP's (Designated Non-Financial Businesses and Professions), waaronder het BFT, minder goed is ontwikkeld. Het toezicht is bovendien over het algemeen reactief en, als gevolg van gebrek aan middelen, beperkt. Volgens het FATF heeft het BFT een begin gemaakt om sommige elementen van een risicogebaseerde aanpak toe te passen, maar de risicogebaseerde aanpak minder ontwikkeld dan collega-Wwft-toezichthouders als DNB en de AFM.²⁵

Het BFT nuanceert de conclusie van de FATF. Het BFT geeft aan dat de Wwft-doelgroep relatief groot, divers en bovendien deels niet gereguleerd is. Hierdoor is de doelgroep moeilijker te bereiken dan bij DNB en de AFM die toezicht houden op gereguleerde sectoren. Daarnaast houdt het BFT bij de Wwft-plichtigen, met uitzondering van het notariaat, alleen toezicht op de Wwft, waardoor het BFT geen volledige informatiepositie heeft.

3.2. Datagedreven toezicht

Conclusie en follow-up vorige evaluatie

De vorige evaluatie oordeelde dat het BFT in belangrijke mate afhankelijk was van de kwaliteit van de door de beroepsgroepen aangeleverde data en signalen. Daarnaast werden niet alle informatiebronnen optimaal benut en werd nog

²⁵ FATF (2022). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. The Netherlands. Mutual Evaluation Report*.

onvoldoende gebruik gemaakt van sector- en omgevingsanalyse op basis van alternatieve (openbare) informatiebronnen.²⁶

Het BFT is aan de slag gegaan met conclusies en aanbevelingen uit de vorige evaluatie. Tot en met 2020 heeft het BFT binnen het programma Doorontwikkeling onder andere ingezet op het opbouwen van integrale kennis van de markt via databases en dashboards, het samenbrengen van brondata in één database, en de uitbreiding van de analysecapaciteit.²⁷ Uit de jaarplannen 2021 – 2023 van het BFT blijkt dat ook na 2020 digitalisering en data een speerpunt is geweest.²⁸

Eerste concrete resultaten

Desondanks blijven concrete resultaten op het gebied van datagedreven toezicht in de eerste jaren van de evaluatieperiode uit. Pas vanaf 2022 begint data-analyse binnen het BFT structurele vormen aan te nemen. In dat jaar start de Analyse-unit, die onder andere inzet op open source intelligence en (big-)data analyse. Deze unit is bijvoorbeeld betrokken geweest bij onderzoeken op de thema's zorgfraude, growshops en transacties 'warme gronden'.

In verschillende gesprekken bij het BFT is genoemd dat de eerste resultaten van de Analyse-unit veelbelovend zijn. Wel blijkt ook uit diezelfde gesprekken en uit gesprekken met externe stakeholders dat op het gebied van datagedreven toezicht nog een weg te gaan is:

- De Analyse-unit moet intern en extern nog (beter) 'in de markt worden gezet'. In gesprekken geven verschillende externe stakeholders aan nog weinig terug te zien van een meer datagedreven aanpak bij het BFT. Ze

zijn ook niet of beperkt bekend met de initiatieven die het BFT op dit terrein al heeft genomen en de toekomstige mogelijkheden.

- De ambitie van volledige toegang tot de data van beroeps- en brancheorganisaties, laat staan gedeeld datamanagement, is nog niet gerealiseerd. Eerdere initiatieven op dit vlak in het begin van de evaluatieperiode hebben weinig opgeleverd. Recent zijn gesprekken met de beroeps- en brancheorganisaties over het delen van data weer opgestart.
- Het BFT experimenteert op kleine schaal met het gebruik van alternatieve (openbare) databronnen, maar het BFT is in zijn toezicht nog steeds grotendeels afhankelijk van de aangeleverde data van de beroepsgroepen (direct of via de beroep- en brancheorganisaties).
- De IV/IT-architectuur en -infrastructuur van het BFT dient verder te worden doorontwikkeld, zodat data toegankelijk, inzichtelijk en toepasbaar ter ondersteuning van het toezichtwerk (zie hoofdstuk 6).

Externe uitdagingen

Uit gesprekken en documenten blijkt ook dat het BFT te maken heeft met externe factoren die een uitdaging vormen bij de doorontwikkeling van het datagedreven toezicht.

Om te beginnen ervaart het BFT juridische belemmeringen bij het delen van of toegang krijgen tot bepaalde bruikbare informatie. In de evaluatieperiode zijn met verschillende partijen, zoals de AFM en het Financieel Expertise Centrum (FEC), afspraken gemaakt over informatiedeling. Met andere partijen is het echter nog niet gelukt om afspraken te maken. Zo worden al enige tijd met het Dekenberaad gesprekken gevoerd over het delen van informatie, voornamelijk zonder resultaat.²⁹ Een ander voorbeeld is dat het BFT nog steeds geen inzage

²⁶ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

²⁷ BFT (2021). *Evaluatie Doorontwikkeling BFT fase 1*.

²⁸ BFT (2020 t/m 2022). *Jaarplannen BFT 2021 t/m 2023*.

²⁹ Van Doorne (2023). *Notitie Advies Gegevensuitwisseling BFT & Deken*.

heeft in het Register elektronische registratie van notariële akten onder beheer van de Belastingdienst.

Daarnaast is het aantrekken en behouden van kennis en expertise op het vlak van data een uitdaging voor het BFT. Net als andere toezichthouders concurreert het BFT met relatief beperkte middelen op een krappe arbeidsmarkt met grote organisaties en bedrijven.

Definitie en ambitie

Tot slot valt het op dat het BFT niet beschikt over een duidelijke definitie en ambitie voor datagedreven toezicht. *Wat is datagedreven toezicht bij het BFT?* En: *Wat wil het BFT op dit vlak (minimaal) bereiken?* Dit maakt de inspanningen op het terrein van datagedreven toezicht ongericht en niet afrekenbaar. Zonder een duidelijke definitie kan het BFT – bij wijze van spreken – ‘alles’ onder datagedreven toezicht scharen, ook betrekkelijk eenvoudige kwantitatieve analyses. Tegelijkertijd is het zonder een uitgewerkt ambitie ‘nooit’ genoeg. Gelet op de relatief kleine organisatie en beperkte mogelijkheden van het BFT is het hebben van een realistische ambitie van belang.

4. Toezicht en handhaving

4.1. Toezicht

Conclusie vorige evaluatie

In de vorige evaluatie werd geconcludeerd dat het toezicht door het BFT sterk was afgebakend tot mogelijke overtredingen van wet- en regelgeving door individuele ondertoezichtstaanden. De uitvoering van het toezicht die volgde uit deze strategie werd beoordeeld als gedegen en gestructureerd.

Verantwoordelijkheden en prioritering waren helder en de werkwijze van het BFT waren in redelijke mate gestandaardiseerd. In de vorige evaluatie is wel ook genoemd dat het BFT beperkt experimenteerde met andere typen toezicht en handhaving.³⁰

Intensiteit en kwaliteit toezicht

De intensiteit van het N/G- en Wwft-toezicht is over het geheel toegenomen in de evaluatieperiode. Het aantal onderzoeken en toetsingen bij het notariaat is gestegen van 95 onderzoeken en 4.000 toetsingen van financiële gegevens in 2018, naar respectievelijk 126 onderzoeken en 5.078 toetsingen in 2022 (tabel 7). Bij gerechtsdeurwaarders is het aantal onderzoeken stabiel gebleven (ongeveer 25 tot 30 onderzoeken per jaar), maar het jaarlijkse aantal toetsingen is gestegen

van 800 naar circa 1.000 (tabel 8). Verder is het totaal van de verschillende type Wwft-onderzoeken in de evaluatieperiode gestegen van 62 onderzoeken in 2018 naar 157 onderzoeken in 2022 (tabel 9).

Notariaat	2018	2019	2020	2021	2022
Onderzoeken	95	85	82	109	126
Toetsingen financiële gegevens	4.000	4.000	4.000	5.240	5.078

Tabel 7. Aantal onderzoeken en toetsingen op financiële gegevens op het notariaat door het BFT in de jaren 2018 t/m 2022.³¹

Gerechtsdeurwaarders	2018	2019	2020	2021	2022
Onderzoeken	31	19	28	26	29
Toetsingen financiële gegevens	800	800	750	1.005	953

Tabel 8. Aantal onderzoeken en toetsingen op financiële gegevens bij gerechtsdeurwaarders door het BFT in de jaren 2018 t/m 2022.³²

Wwft	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal onderzoeken	62	110	129	122	157

Tabel 9. Aantal Wwft-onderzoeken door het BFT in de jaren 2018 t/m 2022.³³

De invulling van het toezicht door het BFT kan, net als in de vorige evaluatie, als gedegen en gestructureerd worden gekwalificeerd. Voor de verschillende toezichtgebieden is de werkwijze uitgebreid beschreven en uitgewerkt in documentatie (handleidingen, stappenplannen, vragenlijsten, modelrapportages en cetera).

Preventie

Het BFT heeft, mede naar aanleiding van de uitkomsten van de vorige evaluatie, de beweging in gang gezet van een overwegend casusgerichte aanpak naar een

³⁰ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

³¹ BFT (2019 – 2023). *Jaarverslagen BFT 2018 – 2022*.

³² BFT (2019 – 2023). *Jaarverslagen BFT 2018 – 2022*.

³³ BFT (2019 – 2023). *Jaarverslagen BFT 2018 – 2022*.

werkwijze waarin meer aandacht uitgaat naar preventie. Het toepassen van een mix van preventief en repressief toezicht is expliciet onderdeel gemaakt van de vernieuwde missie, visie en strategie van het BFT.³⁴ Verder is versterking van het preventief toezicht opgenomen als ontwikkellijn in de toezichtsprioriteiten voor 2022.³⁵

Om invulling te geven aan de ambitie op het terrein van preventie heeft het BFT in de evaluatieperiode geïnvesteerd in voorlichting (zie voor meer toelichting paragraaf 4.1). Het BFT organiseert presentaties en workshops voor ondertoezichtstaanden. Daarnaast communiceert het BFT actiever via zijn website in de vorm van nieuwsberichten, animaties en podcasts. Sinds 2019 publiceert het BFT op zijn website de tuchtrechtelijke uitspraken, vanuit het idee dat dit zorgt voor meer duidelijkheid over de interpretatie van regels en het de compliance bevordert onder de brede doelgroep. Het BFT zoekt bij het geven van voorlichting de samenwerking op met andere toezichthouders. Het BFT heeft bijvoorbeeld de sectorbrede communicatie rondom het thema-onderzoek naar de opzet van systematische integriteitsrisicoanalyse (SIRA) samen uitgevoerd met de AFM.

Daarnaast heeft het BFT opvolging gegeven aan de aanbeveling uit de vorige evaluatie om meer te experimenteren met andere typen toezichtinterventies. Voorbeelden daarvan zijn het per brief afdoen van kleine administratieve omissies door toezichthouders zelf (constateringsbrief), het vooraf stellen van vragen bij een normoverdragend gesprek³⁶, het houden van bewustwordingsgesprekken met notarissen samen met het Openbaar Ministerie/RIEC AA en het onder de aandacht brengen van de duiding van een tuchtrechter bij de bredere beroepsgroep (door bijvoorbeeld toezichtvragen te publiceren). Dit type interventies heeft een lerend effect op de

ondertoezichtstaanden, zonder dat zwaardere maatregelen of extra capaciteit ingezet hoeft te worden.

We merken wel op dat de openbare bronnen van het BFT, zoals de jaarverslagen, nog beperkt kwantitatief inzicht bieden in de toegenomen inzet op preventie. In de gepubliceerde cijfers ligt de nadruk op de ‘klassieke’ toezicht- en handhavinginstrumenten zoals onderzoeken, waarschuwingsbrieven, boetes en tuchtklachten. De publicaties bevatten weinig informatieve kengetallen over preventie.

Gedrag en gedragsanalyse

Preventie draait om het bevorderen van normconform gedrag. Gedrag en gedragsanalyse worden daardoor belangrijke elementen in het toezicht van het BFT. Door de zaak Pels Rijcken is dit besef toegenomen. Het BFT probeert gedragsexpertise aan te trekken en op te bouwen. Hierbij zoekt het de samenwerking met de AFM, die als gedragstoezichthouder veel expertise en ervaring heeft op dit vlak.

Aandachtspunten

Een punt van kritiek uit de gesprekken met stakeholders is de soms lange doorlooptijd van onderzoeken. De sector heeft begrip voor de degelijkheid waarmee het BFT te werk gaat, maar het komt voor dat, wanneer het onderzoek is afgerond, het onder toezicht staande kantoor is opgeheven of de beroepsuitoefenaar al het land uit is. Het BFT herkent dat sommige onderzoeken te lang duren. Gedrevenheid en degelijkheid staan dan volgens het BFT effectiviteit en efficiëntie in de weg. Het BFT heeft inmiddels een norm gesteld voor de lengte van onderzoeken en ontwikkelt een systeem om de doorlooptijd

³⁴ BFT. *Missie, visie, kernwaarden en strategie BFT*.

³⁵ BFT (2021). *Jaarplan BFT 2022*.

³⁶ BFT (2023). *Notitie JZ-pilot voorafgaande vragen bij normoverdragend gesprek*.

van onderzoeken beter te kunnen monitoren. Dit moet het BFT in staat stellen om beter op doorlooptijden te sturen.

De interne sturing is verder nog sterk geënt op outputsturing, waarbij veel aandacht is voor het aantallen onderzoeken per jaar. Hierin schuilt het risico dat afdelingen eerder kiezen voor makkelijkere onderzoeken met relatief weinig impact dan dat ze zich vastbijten in een ingewikkelde zaak die mogelijk veel impact heeft. Hierbij speelt mee dat het BFT werkt in sterk gereguleerde sectoren waarvoor veel regels gelden. Als de toezichthouder op zoek gaat naar een fout is die altijd wel te vinden. Uit de cijfers van het BFT blijkt ook dat onderzoeken vrijwel altijd resulteren in een (formele of informele) handhavingsmaatregel (zie paragraaf 4.2). Niet het aantal maar de impact van onderzoeken en andere interventies zou voorop moeten staan.

4.2. Handhaving

Handhavingsinstrumentarium en -beleid

Het BFT heeft de beschikking over een uitgebreid arsenaal aan handhavingsmaatregelen. Naast bestuursrechtelijke maatregelen, zoals een formele waarschuwing of het een boete, kan het BFT ook een tuchtklacht indienen of bij het vermoeden van een strafbaar feit aangifte doen. Het BFT beschikt naar eigen zeggen over voldoende wettelijke en niet-wettelijke instrumenten om effectief te kunnen handhaven.

Het BFT beschikt over een gedegen uitgewerkt beleid op het gebied van handhaving. In de vorige evaluatie was dit ook de conclusie.³⁷ Het handhavings- en boetebeleid van het BFT is openbaar gepubliceerd, waardoor

ondertoezichtstaanden inzicht hebben in de uitgangspunten die voor het BFT van belang zijn bij het bepalen van de inzet van handhavingsinstrumenten. In de gesprekken met stakeholders is genoemd dat het BFT op dit punt transparanter opereert dan sommige andere toezichthouders.

Preventie

In de zelfevaluatie en in gesprekken met het BFT is toegelicht dat zij in de afgelopen jaren een draai hebben gemaakt van overtredingen opsporen en handhaven, naar meer aandacht voor preventie. Bij preventie past een ander type toezicht (zie paragraaf 4.1), waaronder het in een eerder stadium met 'lichtere' instrumenten handhaven. Denk hierbij aan een informele waarschuwing of een normoverdragend gesprek.

De bovenstaande strategie is terug te zien in de handhavingscijfers, waarin een ontwikkeling zichtbaar is dat het BFT minder 'zwaar' handhaaft (of hoeft te handhaven). Zie bijlage V voor een overzicht van de getroffen handhavingsmaatregelen in de periode 2018-2022.³⁸

Binnen het **N/G toezicht** is geen duidelijke ontwikkeling te zien in het totaal aantal ingezette handhavingsmaatregelen. Het aantal fluctueert per jaar. Wel lijkt sprake van een verschuiving van zwaardere naar lichtere maatregelen. Het BFT legt incidenteel boetes of lasten onder dwangsom op en geeft ook incidenteel een aanwijzing. Strafrechtelijke handhavingstrajecten worden ook alleen incidenteel in gang gezet. Verder is het aantal ingediende tuchtklachten over notarissen in de evaluatie periode gedaald; bij gerechtsdeurwaarders fluctueert dit aantal sterk. Hierbij valt op dat het totaal aantal tuchtklachten tegen gerechtsdeurwaarders in de evaluatieperiode (116) hoger ligt dan het aantal tuchtklachten tegen notarissen (86), terwijl het om een kleinere populatie gaat. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat bij een aantal klachten grote

³⁷ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureaufn.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

³⁸ BFT (2019 t/m 2023). *Jaarverslagen Bureau Financieel Toezicht 2018 tot en met 2022*.

gerechtsdeurwaarderskantoren betrokken waren.³⁹ Het totaal aantal waarschuwingen per jaar fluctueert, maar lijkt over de gehele evaluatieperiode gezien te stijgen. Het aantal informele normoverdragende of pre-tuchtrechtelijke gesprekken is tot slot redelijk stabiel gebleven.

Binnen het **Wwft-toezicht** is het totaal aantal ingezette handhavingsmaatregelen per jaar ongeveer gehalveerd. Het totaal aantal boetes en lasten onder dwangsom is jaarlijks afgenomen. In de evaluatieperiode zijn geen tuchtklachten ingediend⁴⁰ en de laatste aangifte strafrecht dateert uit 2019. Verder neemt het BFT minder 'lichtere' maatregelen zoals aanwijzingen en waarschuwingen. Afgaande op de cijfers uit de jaarverslagen van het BFT vinden informele normoverdragende of pre-tuchtrechtelijke gesprekken incidenteel plaats. Het BFT merkt hierover op dat dergelijke interventies de laatste tijd meer plaatsvinden, maar dat de registratie op dit punt niet volledig is.

Opsporing van 'rotte appels'

Gesprekspartners, waaronder uit de opsporings- en handhavingsketen, zien dat het BFT is opgeschoven van repressief naar preventief toezicht. Deze verschuiving wordt breed gesteund en past binnen een ontwikkeling die al langere tijd zichtbaar is in het toezichtveld.

Wel is in verschillende gesprekken de vraag opgeworpen of het BFT met de huidige, op preventie gerichte, toezichtstrategie en de huidige invulling van het risicogebaseerde toezicht de 'rotte appels' weet op te sporen.

Gesprekspartners benoemen dat de afgelopen jaren notarissen opduiken in verschillende ondermijningszaken die het BFT niet al op het spoor was gekomen. Het BFT plaats hierbij een kanttekening. Dat in een ondermijningszaak een

³⁹ Omdat het systeem van tuchtrecht over het beroepshandelen van de beroepsbeoefenaar gaat, heeft het BFT tegen alle in het gerechtsdeurwaarderskantoor werkzame gerechtsdeurwaarders persoonlijk een klacht moeten indienen. Het BFT is momenteel aan het bekijken of, en zo ja, welke

notaris in beeld is, wil volgens het BFT niet automatisch zeggen dat hij bewust of onbewust heeft gefaciliteerd c.q. daarmee een 'rotte appel' is. 'Een foute cliënt maakt nog geen foute notaris'.

Verder is in gesprekken gewezen op het feit dat het BFT vanaf 2020 bijna geen aangiften van strafbare feiten heeft gedaan bij het Openbaar Ministerie. Ook hierbij plaats het BFT een kanttekening, namelijk dat op basis van het lage aantal aangiften van strafbare feiten geen conclusies kunnen worden getrokken over het al dan niet in beeld hebben van 'rotte appels'. Het BFT geeft – als dat kan – de voorkeur aan het tuchtrecht of het bestuursrecht boven het strafrecht. Een aangifte bij het Openbaar Ministerie duurt volgens het BFT vaak jaren. Bovendien zal dan nog via de tuchtrechter een eventuele ontzetting uit het ambt moeten volgen. Tuchtrechtelijke en bestuursrechtelijke trajecten verlopen sneller en zijn volgens het BFT een stuk effectiever gebleken. Het BFT wil op die manier 'rotte appels' zo snel mogelijk uit de beroepsgroep halen of beboeten.

Een kanttekening bij de uitleg van het BFT is dat over de gehele linie een ontwikkeling zichtbaar is dat het BFT minder zwaar handhaaft, niet alleen strafrechtelijk, maar ook tucht- en bestuursrechtelijk (zie 'preventie').

4.3. Juridisch track record

Bezwaar, beroep en hoger beroep

Tegen door het BFT opgelegde boetes wordt steeds minder vaak bezwaar gemaakt. Tijdens de evaluatieperiode is in ongeveer een derde van de gevallen een bezwaar aangetekend tegen een boetebesluit van het BFT. Dit aandeel is

mogelijkheden beschikbaar zijn om bepaalde interventies te richten op het kantoor in plaats van het individu.

⁴⁰ Hierbij moet worden aangetekend dat van de Wwft-beroepsgroepen waarop het BFT toezicht houdt alleen voor notarissen en accountants de mogelijkheid bestaat om een tuchtklacht in te dienen.

geleidelijk afgenomen, in 2018 werd nog tegen ruim 60% van de boetes bezwaar aangetekend. In 2022 lag dit aandeel nog maar op ruim 10%.

In die gevallen dat wel bezwaar wordt gemaakt of (hoger) beroep wordt aangetekend dan houden de boetebesluiten van het BFT vrijwel altijd stand. Slechts incidenteel wordt een bezwaar, beroep of hoger beroep gegrond verklaard en komt het boetebesluit van het BFT te vervallen. Dit is in de evaluatieperiode drie keer voorgekomen op in totaal 88 boetebesluiten (3%). Vijf (hoger) beroepsprocedures zijn nog in behandeling. In bijlage VI staat een door het BFT verstrekt overzicht van ingediende bezwaren, beroepen en hoger beroepen tegen boetebesluiten.

Tuchtrecht

Door het BFT ingediende tuchtklachten tegen notarissen en gerechtsdeurwaarders houden bijna altijd stand bij de tuchtrechter. In de evaluatieperiode zijn van de in totaal vele tientallen ingediende tuchtklachten, slechts enkele klachten ongegrond of niet-ontvankelijk verklaard.

De tuchtkamers voor het notariaat en voor gerechtsdeurwaarders oordelen, net als in de vorige evaluatie⁴¹, positief over de samenwerking met en de kwaliteit van de dossiervorming door het BFT.

⁴¹ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

4.4. Effectmeting

Conclusie vorige evaluatie

In de vorige evaluatie kwam naar voren dat het BFT beperkt onderzoek deed naar en inzicht had in de effectiviteit van het toezicht en de handhaving. Het BFT deed nog weinig aan effectmeting en evaluatie. Zo werd geen meting gedaan van recidive en van de effecten van de inzet van verschillende handhavingsinstrumenten. De onderzoekers stelden ook vast dat geen evaluatie beschikbaar was van het handhavingbeleid en geen experimenten werden gedaan met alternatieve methoden van gedragsbeïnvloeding.⁴²

Opvolging van aanbevelingen

Het BFT onderschrijft in de zelfevaluatie en de gesprekken het belang van effectmeting. Effectmeting en evaluatie dragen bij aan een beter inzicht in de effecten van het toezicht. Uitkomsten van effectmeting kunnen volgens het BFT worden benut om de effectiviteit van de bestaande aanpak te toetsen en alternatieve aanpakken en interventies te beoordelen.

Het BFT heeft in de praktijk ook opvolging gegeven aan de bevindingen uit de vorige evaluatie. Effectmeting was een van de speerpunten van het programma 'Doorontwikkeling' dat naar aanleiding van de vorige evaluatie is ingericht. Het doel van effectmeting was om meer inzicht te verkrijgen in de gepercipieerde pakkans door ondertoezichtstaanden en het uitstralingseffect en de effectiviteit van de toezichts- en handavingsmaatregelen. Verder heeft het BFT de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar de effectiviteit van specifieke onderdelen van het toezicht. In 2022 is (summier) onderzoek gedaan bij gerechtsdeurwaarders naar de effecten van eerder individueel uitgeoefend toezicht en handhaving.⁴³

⁴² SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

⁴³ BFT (2022). *Notitie Effectiviteit van interventies bij gerechtsdeurwaarders*.

Daarnaast heeft het BFT onderzoek gedaan naar de effectiviteit van meldingen die het heeft ontvangen van de Belastingdienst in de jaren 2019-2022.⁴⁴

Ontwikkelpunt

Het BFT ziet effectmeting wel nog als een ontwikkelpunt. Inspanningen van het BFT zijn nu nog incidenteel en beperkt in omvang. Het BFT zoekt naar manieren om effectmeting meer structureel vorm te geven, bijvoorbeeld in de vorm van periodieke vragenlijsten (nul- en vervolgmetingen) en het monitoren van het meldgedrag vóór en ná toezichtinspanningen.

Het BFT merkt hierbij wel op dat effectmeting niet eenvoudig is. De directe resultaten van het toezicht, bijvoorbeeld in termen van het aantal getroffen handhavingsmaatregelen, zijn goed in beeld te brengen. Het BFT publiceert deze cijfers ook. Maar de effecten van toezicht en handhaving zijn minder gemakkelijk in beeld te brengen. Dan gaat het bijvoorbeeld over de afschrikkende werking van handhavend optreden op de beroepsgroep en het voorkomen van onregelmatigheden door de inzet op preventie. Dit is een uitdaging waar ook andere (markt)toezichthouders mee te maken hebben.⁴⁵

Bij het Wwft-toezicht door het BFT speelt nog de uitdaging dat het toezichtveld groot en divers is. Hierbij ligt het meer voor de hand om te werken met onderzoeken naar subdoelgroepen of specifieke onderwerpen. Daarnaast kan gekeken worden naar kwalitatieve onderzoeksmethoden, bijvoorbeeld door met behulp van gedragsinterviews inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van het toezicht. Dit is wel een relatief kostbare onderzoeksaanpak die alleen heel gericht kan worden ingezet.

⁴⁴ BFT (2023). *Notitie Evaluatie resultaten naar aanleiding van 111c meldingen Belastingdienst*.

⁴⁵ Zie ook de recente evaluatie van de AFM en DNB: KWINK groep (2021). *Evaluatie AFM*. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a862bb7e-fdf1-424c-8d82-17e25b8e8228/pdf>. & KWINK

groep (2021). *Evaluatie DNB*. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e0c50546-fa33-455a-9a08-bb0e77dfe9a5/pdf>.

5. Samenwerking

5.1. Samenwerking met de sector

Stelsel van toezicht op N/G

Het BFT heeft in zijn toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders te maken met publiekrechtelijke beroepsorganisaties (PBO's) met eigen wettelijke taken op het gebied van het bevorderen van de kwaliteit van de beroepsuitoefening door beide beroepsgroepen.

Op grond van de Wna en de Gdw houdt het BFT toezicht op notarissen en ambtelijk bevoegde gerechtsdeurwaarders. Sinds 2013 houdt het BFT 'integraal' toezicht op notarissen en sinds 2016 ook op gerechtsdeurwaarders. Integraal toezicht wil zeggen dat het BFT zowel toeziet op de financiën, als op de kwaliteit en de integriteit van de ondertoezichtstaanden.

De KNB en de KBvG zijn op grond van de Wna en de Gdw belast met de taak om de goede beroepsuitoefening te bevorderen en kwaliteitsaudits uit te voeren. De eisen ten aanzien van deze audits en de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening in het algemeen zijn door deze PBO's vastgelegd in een aantal verordeningen.

Samenwerking met KNB en KBvG

Met beide PBO's heeft het BFT samenwerkingsconvenanten afgesloten, met de KNB in 2012 en met de KBvG in 2017. Daarnaast heeft het BFT met de KBvG in 2021 in een intentieverklaring nadere werkafspraken vastgelegd.

Het BFT gebruikt de normen uit de verordeningen van de KNB en de KBvG bij het toezicht op kwaliteit en integriteit. Ook maakt het BFT gebruik van de uitkomsten van de kwaliteitsaudits die de KNB en de KBvG uitvoeren onder hun leden. Het BFT zoekt naar patronen in de signalen en uitkomsten van de audits en identificeert op deze wijze risicokantoren/beroepsbeoefenaren om nader onderzoek bij uit te voeren.

Met zowel de KNB als de KBvG vinden twee keer per jaar overleggen plaats op bestuurlijk niveau. Daarnaast heeft het BFT met beide organisaties ook overleg op operationeel niveau.

In de vorige evaluatie van het BFT werd geconcludeerd dat de samenwerking met de KNB en de KBvG onvoldoende was.⁴⁶ Dit had verschillende oorzaken, waaronder het de toegenomen overlap in verantwoordelijkheden tussen de toezichthouder en de PBO's als gevolg van de introductie van het BFT-toezicht op de kwaliteit en integriteit van de beroepsgroepen. Ook was sprake van een gebrek aan vertrouwen tussen het BFT en de beide PBO's.

Sinds de vorige evaluatie heeft het BFT ingezet op het verbeteren van de relatie en samenwerking met de KNB en de KBvG. Daartoe zijn bijvoorbeeld werkgroepen opgericht met zowel de KNB als de KBvG. Aanvankelijk nog met weinig succes. Een initiatief om meer samen te werken op het terrein van data had bijvoorbeeld niet het gewenste resultaat. Over de vooruitgang in de samenwerking in de laatste paar jaren zijn de drie organisaties wel positief. De

⁴⁶ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureaufn.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

relaties zijn verbeterd en geïntensiveerd. Een breed gedragen uitspraak is: “de luiken zijn opengegaan”. Over en weer is meer duidelijkheid en overeenstemming ontstaan over elkaars rollen en taken, en hoe die zich tot elkaar verhouden. In de evaluatie van de KBvG, uit 2021, staat deze positieve ontwikkeling ook benoemd.⁴⁷

Samenwerking met andere beroeps- en brancheorganisaties

Bij het uitoefenen van het Wwft-toezicht werkt het BFT samen met een aantal beroeps- en brancheorganisaties. In de vorige evaluatie werd nog geconcludeerd dat deze samenwerking nog niet van de grond kwam. Het aantal samenwerkingen nam niet toe, terwijl het BFT dat wel wilde. Daarnaast leverden deze partijen weinig signalen aan het BFT. Toezichtconvenanten bleken vooral een instrument voor bewustwording te zijn en hadden een beperkte rol in toezicht en handhaving.⁴⁸

Sindsdien is de samenwerking geïntensiveerd. Het BFT heeft toetsingsarrangementen afgesloten met de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA, in 2022), het Register Belastingadviseurs (RB, verlengd in 2023) en de Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-administratieconsulenten (SRA, verlengd in 2023). Daarnaast werkt het BFT ook samen met de KNB in het Wwft-toezicht.

Het BFT beschrijft in de zelfevaluatie dat de samenwerking met de NBA, het RB en de SRA zowel gericht is op het verbeteren van de eigen informatiepositie en het binnenhalen van signalen als op onderlinge afstemming. Hiermee wil het BFT bereiken dat de meest passende interventies worden ingezet op het juiste moment. Het BFT streeft naar een sterke keten van toezicht door met ondertoezichtstaanden mee te denken, kennis te delen en krachten te bundelen.

⁴⁷ Pro Facto (2021). *Evaluatie van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)*.

In de kern komt het erop neer dat deze beroeps- en brancheorganisaties Wwft-toetsingen uitvoeren bij de beroepsbeoefenaars en daarover rapporteren aan het BFT. De afspraak is dat het BFT in ruil daarvoor geen reguliere onderzoeken meer uitvoert en zich toelegt op bijzondere (signaal gedreven) onderzoeken. Het BFT is betrokken bij de opleiding van de Wwft-auditoren van de NBA, het RB en de SRA.

De beroeps- en brancheorganisaties zijn over het geheel genomen positief over de samenwerking met het BFT. Ze omschrijven de samenwerking met het BFT als goed en ervaren het contact als prettig. Een punt van kritiek heeft betrekking op de thema-onderzoeken door het BFT. Die worden in sommige gevallen zo breed binnen de sector uitgezet, dat er geen duidelijk onderscheid meer zou zijn met de reguliere onderzoeken door de beroeps- of brancheorganisatie. Het BFT zou hiermee afwijken van de afspraak uit het toetsingsarrangement om alleen gericht bijzondere onderzoeken uit te voeren. In de sector zorgt dit voor onduidelijkheid over de rolverdeling tussen het BFT en de beroeps- of brancheorganisatie. Het BFT geeft aan in 2023 hierover in gesprek te zijn gegaan met de betreffende organisaties. Momenteel werkt het BFT aan een nieuwe leidraad die onduidelijkheid in de toekomst op dit punt moet voorkomen.

Een ander aandachtspunt betreft de verschillen in de uitwerking van de toetsingsarrangementen met de NBA, het RB en de SRA. Het gaat om vergelijkbare doelgroepen, waardoor bepaalde verschillen in hoe regels en normen worden ingevuld of geïnterpreteerd niet goed verklaarbaar en uitlegbaar zijn.

Tot slot is er de wens om meer te horen over de inzichten uit bijzondere onderzoeken, door generaliseerbare uitkomsten – bijvoorbeeld in de vorm van

⁴⁸ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

best practices – met de beroepsgroep en het ministerie van JenV te delen. Het BFT kan meer invulling geven aan zijn signalerende en reflectieve rol.

Governance-benadering toezicht

Door de aanwezigheid van de PBO's is het speelveld van het BFT anders dan dat van de meeste andere (markt)toezichthouders. Om doeltreffend en doelmatig te kunnen zijn is een goede samenwerking met deze organisaties van belang. Het BFT kiest zowel bij het integrale toezicht op het notariaat en gerechtsdeurwaarders als bij het Wwft-toezicht voor wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een governance-benadering van toezicht noemt.⁴⁹ De beroeps- en brancheorganisaties richten zich in den brede op kwaliteitsbevordering, waardoor het BFT zich kan richten op de grootste risico's. Bij het Wwft-toezicht is de grote omvang en diversiteit van de doelgroep nog een extra argument om gebruik te maken van toezichtarrangementen met beroeps- en brancheorganisaties.

De WRR wijst wel ook op de potentiële kwetsbaarheden van een governance-benadering. De toezichthouder moet te allen tijde kritisch blijven op de kwaliteit van andere vormen van toezicht en de daar beschikbare informatie. Op basis van de gevoerde gesprekken onderscheiden we een aantal voorwaarden voor een effectieve governance-benadering van toezicht door het BFT:

- **Gedeeld begrip van kwaliteit.** Verbetering is mogelijk in het gesprek tussen het BFT en de beroeps- en brancheorganisaties over de invulling van het begrip 'kwaliteit'. Hiermee wordt bedoeld: het gesprek over ontwikkelingen in de beroepsuitoefening en bij de beroepsbeoefenaars, hun rol in de samenleving, wat dat betekent voor hoe je kwaliteit van beroepsuitoefening definieert (nu en in de toekomst) en hoe partijen daar samen (ieder vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid) een bijdrage aan leveren.

⁴⁹ WRR (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks-toezicht.*

- **Goed en gedeeld datamanagement.** De ambitie van volledige toegang tot de data van beroeps- en brancheorganisaties, laat staan gedeeld datamanagement, is nog niet gerealiseerd. Recent zijn gesprekken met de beroeps- en brancheorganisaties over het delen van data weer opgestart (zie hoofdstuk 3).
- **Kwalitatief goede audits.** Het is van belang dat het BFT goed zicht blijft houden op de kwaliteit van de uitgevoerde audits en de belangen en beweegredenen van de beroeps- en brancheorganisaties. Het is lastig te beoordelen in hoeverre het BFT hier zicht op heeft. Wel is te zien dat het BFT zich inspant voor kwalitatief goede audits, onder meer door het opleiden van auditoren van de beroeps- en brancheorganisaties. Daarnaast vindt periodiek overleg plaats met de beroeps- en brancheorganisaties en wordt jaarlijks een rapportage gepubliceerd over de uitgevoerde audits.

Tot slot merken we op dat het belangrijk is dat het BFT oog heeft voor de verschillen tussen enerzijds de PBO's en anderzijds de 'reguliere' beroeps- en brancheorganisaties. Voor de PBO's geldt een wettelijk kader inclusief controlemechanismen (zoals jaarlijkse verslaglegging en periodieke evaluaties), terwijl de andere beroeps- en brancheorganisaties privaatrechtelijke netwerkorganisaties zijn waarop vergelijkbare controlemechanismen niet van toepassing zijn.

5.2. Samenwerking met ketenpartners

Intensivering van de samenwerking

In de vorige evaluatie werd geconcludeerd dat het BFT de samenwerking met ketenpartners heeft geïntensiveerd en dat het aantal ketenpartners hierdoor

sterk is toegenomen.⁵⁰ Ketenpartners zijn organisaties die ook een toezichthoudende of handhavende taak hebben op het werkveld van het notariaat en gerechtsdeurwaarders en/of de Wwft.

De afgelopen jaren is door het BFT ingezet op verdere versterking van de samenwerking met ketenpartners, wat onder meer resulteerde in nieuwe overeenkomsten (met bijvoorbeeld de AFM, de MMA en over de WKI⁵¹) en het gezamenlijk uitvoeren van thema-onderzoeken (bijvoorbeeld met de AFM bij accountantskantoren). Het BFT heeft op dit moment samenwerkingsovereenkomsten afgesloten met in totaal zeven ketenpartners (exclusief de overeenkomsten met de vijf beroeps- en brancheorganisaties).⁵² ook is het BFT lid van het Markttoezichthoudersberaad, waarin negen markttoezichthouders samenwerken, en wil het BFT als partner toetreden tot het Financieel Expertise Centrum (FEC). Hiervoor zijn eind 2022 de eerste gesprekken gestart.

Ketenpartners zijn over het geheel genomen positief over de samenwerking met het BFT. In gesprekken omschrijven de gesprekspartners de samenwerking als goed en het contact als prettig. Tuchtkamers benoemen in het bijzonder de gedegen voorbereiding en goede dossiervorming van het BFT in tuchtzaken (zie ook paragraaf 4.3).

Naar aanleiding van de zaak Pels Rijcken concludeerde het BFT: *'Het BFT zal nog meer investeren in de samenwerking met andere ketenpartners (Dekens, OM, et cetera) om vlotte informatie-uitwisseling mogelijk te maken en elkaar in de toezichtsrol te versterken.'*⁵³ In de samenwerking met het Dekenberaad is sindsdien geïnvesteerd. Er is onder andere een commissie Ondernijning

ingesteld, een presentatie gegeven aan het Dekenberaad over het toezicht door het BFT en gezamenlijke trainingsdagen georganiseerd.

Informatie-uitwisseling

Het BFT en verschillende ketenpartners benoemen informatie-uitwisseling als grootste uitdaging voor de verdere intensivering van de samenwerking. De afgelopen periode heeft het BFT zich ingespannen om dit te verbeteren, onder meer met het instellen van een analyse-unit (zie hoofdstuk 3). Daarnaast is door het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten het uitwisselen van informatie met een aantal organisaties gemakkelijker geworden (bijvoorbeeld tussen het BFT en de AFM). Met een aantal andere organisaties is het echter nog niet gelukt om juridische barrières voor het kunnen uitwisselen van informatie weg te nemen (zie paragraaf 3.2 voor meer toelichting).

⁵⁰ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

⁵¹ Voor de uitvoering van de Wet kwaliteit incassodienstverlening is een samenwerkingsprotocol afgesloten tussen Dienst Justis, de Inspectie Justitie en Veiligheid, het BFT, de deken, de ACM en de AFM.

⁵² BFT heeft met de volgende ketenpartners een overeenkomst afgesloten: de AFM, de Belastingdienst, het FEC, de Fraudehelpdesk, het Kadaster, MMA en over de WKI.

⁵³ BFT (2021). Persbericht BFT. *Onderzoek fraude door mr. F.J. Oranje bij advocaten -en notarissenkantoor Pels Rijcken afgerond*.

6. Transparantie en professionaliteit

6.1. Transparantie

Conclusie vorige evaluatie

In de vorige evaluatie werd geconcludeerd dat het BFT in zijn jaarverslagen weinig duiding gaf over de sector en hoe het toezicht daaraan bijdraagt.⁵⁴ De focus lag op de uitgevoerde werkzaamheden, bevindingen en opgelegde maatregelen. Vanuit ondertoezichtstaanden bestond destijds de behoefte aan betere verantwoording door het BFT. Het BFT zou aan gezag kunnen winnen en tegelijk de relatie met de PBO's kunnen verbeteren door regelmatig en duidelijk uit te leggen hoe zij het toezicht vormgeeft en welke lastige afwegingen en keuzes daarbij worden gemaakt.

Communicatie via website en andere communicatiemiddelen

Naar aanleiding van de vorige evaluatie heeft het BFT geïnvesteerd in communicatie. Het BFT is meer gaan publiceren, onder andere over onderzoeksthema's en onderzoeken, en doet meer aan voorlichting.

Op de website van het BFT staat een algemene toelichting over toezicht en handhaving, waarbij ook het handhavingsbeleid kan worden geraadpleegd. Via de

website zijn daarnaast onder meer de volgende documenten en informatie te raadplegen:

- Jaarverslagen, waarin het BFT rapporteert over onder andere onderzoeksthema's en toezichts- en handhavingsactiviteiten.
- Jaarplannen (sinds 2022), waarin staat beschreven wat de ambities voor het BFT voor de komende periode zijn en welke thema's extra aandacht krijgen.
- Richtlijnen, beleid en uitingen om de ondertoezichtstaanden te informeren. Hierbij zoekt het BFT afstemming met de desbetreffende beroepsorganisaties.
- Bevindingen/highlights, naar aanleiding van (een deel van de) thematische onderzoeken.
- Tuchtuitspraken (sinds 2019) van de Kamers voor het Notariaat en de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders, waarbij het BFT als klagende partij optrad.
- Opgelegde bestuurlijke boetes (sinds 2022), in het kader van het gepubliceerde Wwft-boetebeleid.

Het BFT heeft op zijn website eveneens een document gepubliceerd waarin wordt aangegeven welke verbetermogelijkheden het BFT voor zichzelf ziet naar aanleiding van de zaak Pels Rijcken.

Het BFT verzorgt ook presentaties en workshops over diverse thema's. Daarnaast maakt het BFT gebruik van andere communicatiemiddelen zoals een animatie over de Wwft en podcasts. Het BFT geeft aan dat deze activiteiten primair bedoeld zijn om de bewustwording te vergroten bij ondertoezichtstaanden, maar ook in meer algemene zin bijdragen aan transparantie.

⁵⁴ SEO (2019). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureaufn.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

Ervaringen van stakeholders

Stakeholders herkennen dat het BFT transparanter is geworden. De PBO's zien dat het BFT meer inzicht geeft in de prioriteiten, afwegingen en keuzes in het toezicht. Het BFT bespreekt met hen de thema's waar de toezichthouder in het komende jaar de focus op legt. De PBO's ervaren hierdoor meer ruimte voor gesprek over de afwegingen die het BFT maakt bij de keuze voor thema's.

In verschillende gesprekken met PBO's en andere externe stakeholders is wel genoemd dat het BFT nog weinig inzicht geeft in de effectiviteit van het toezicht. Verder doet een brancheorganisatie de suggestie om meer proactief te communiceren richting de beroepsgroep over trends en ontwikkelingen. De toezichtdata van het BFT bevat mogelijk waardevolle, generieke inzichten waarvan de sector kan leren.

6.2. Lerend vermogen

Conclusie en follow-up vorige evaluatie

De conclusie van de vorige evaluatie was dat het BFT zijn lerend vermogen kon verhogen. Het BFT zou daarvoor het eigen toezicht stelselmatig moeten evalueren en, meer dan het geval was, de onderliggende toezicht hypothesen in twijfel moeten trekken en toetsen.⁵⁵

In het algemeen kunnen we vaststellen dat het BFT serieus invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie. Het BFT heeft hiervoor zelfs een apart programma ingericht, het programma Doorontwikkeling. Dit is op zichzelf al een indicatie van lerend vermogen.

⁵⁵ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

Evalueren

Het BFT is de afgelopen jaren vaker zijn werkzaamheden gaan evalueren. In 2022 is (summier) onderzoek gedaan bij gerechtsdeurwaarders naar de effecten van eerder individueel uitgeoefend toezicht en/of handhaving. Daarnaast heeft het BFT onderzoek gedaan naar de effectiviteit van meldingen die het heeft ontvangen van de Belastingdienst in de jaren 2019-2022.

Verder dient de evaluatie van de zaak Pels Rijcken als voorbeeld van hoe het BFT ook naar zijn eigen werkzaamheden heeft gekeken. Hierbij heeft het BFT aanbevelingen gedaan aan het betreffende notariskantoor, het notariaat in het algemeen en het BFT zelf. Dit heeft geleid tot aanpassing van beleid en samenwerking met ketenpartners om effectiever toezicht te houden.⁵⁶

Lerende organisatie

In gesprekken heeft het BFT aangegeven een lerende organisatie te willen zijn, waarbij alle stappen een gevolg zijn van eerdere stappen ('Toezichtscirkel'). Het BFT noemt in de zelfevaluatie verschillende voorbeelden van hoe dit binnen de organisatie praktisch vorm krijgt: van deelname aan symposia en meelopen met beroepsbeoefenaars tot cursussen waaraan medewerkers van verschillende afdelingen deelnemen en het bespreken van mogelijke lessen naar aanleiding van tuchtrechtelijke uitspraken.

Verbeterpotentie zit in het meer structureel vormgeven van effectmeting (zie paragraaf 4.4) en het stelselmatig evalueren van onderzoeken. Dit laatste gebeurt steeds vaker, maar wel nog incidenteel en niet systematisch op basis van een (strategische) evaluatieagenda.

⁵⁶ BFT (2021). Persbericht BFT. *Onderzoek fraude door mr. F.J. Oranje bij advocaten- en notarissenkantoor Pels Rijcken afgerond*.

6.3. Bedrijfsvoering

Personeel

Het BFT is een organisatie met relatief veel hoog opgeleide medewerkers. De interne en externe gesprekken herbevestigen het beeld uit de vorige evaluatie⁵⁷ dat de medewerkers over het algemeen beschikken over de *‘kennis en ervaring om overtredingen van wet- en regelgeving bij individuele ondertoezichtstaanden op waarde te schatten en te prioriteren’*. Doordat het medewerkersbestand van het BFT constant is, weet het BFT kennis en ervaring binnen de eigen organisatie te houden.

Het BFT beschikt over beleid voor het behouden en bevorderen van vakbekwaamheid binnen de eigen organisatie. Hiervoor is een opleidingsbudget beschikbaar en stimuleert het BFT medewerkers om deel te nemen aan individuele of collectieve opleidingen en cursussen. Ook wordt aandacht gegeven aan niet-vakinhoudelijke ontwikkelingen. Naar aanleiding van een medewerkerstevredenheidsonderzoek uit 2020 heeft het BFT cursussen aangeboden voor interne communicatie. In de zelfevaluatie benoemt het BFT dat het de samenwerking met andere toezichthouders aangrijpt om kennis uit te wisselen en bij elkaar ‘mee te kijken in de keuken’ om daarvan te leren. Het afdelingsoverstijgende team TOBO draagt ook bij aan kennisontwikkeling en -deling.

De uitdaging voor de komende jaren zit in het aantrekken en ontwikkelen van kennis en vaardigheden die nodig zijn voor de ambities van het BFT. Specifiek gaat het dan over de verschuiving in het toezicht naar preventie, de verbreding naar de markt en de maatschappelijk context en de ambitie om datagedreven te

werken. Dit vereist, naast de juridische en financiële kennis en ervaring, ook expertise op het terrein van data, IV/IT en gedrag.

Informatievoorziening (IV) en IT

Het BFT zit op het vlak van IV/IT naar eigen zeggen in een transitie. Het doel is om binnen de organisatie de voorwaarden te creëren om datagedreven te kunnen werken. De IV/IT-architectuur en -infrastructuur moet zo zijn ingericht dat data toegankelijk, inzichtelijk en toepasbaar is ter ondersteuning van het toezichtwerk.

In de evaluatieperiode heeft het BFT gewerkt aan de doorontwikkeling van de IV/IT-infrastructuur. In 2018 is hiervoor de aanzet gegeven. Dit heeft erin geresulteerd dat in 2023 een nieuw informatiesysteem (ter ondersteuning van het primaire toezichtproces) en een nieuw indieningsportaal (voor het aanleveren van informatie door ondertoezichtstaanden). Daarnaast is de IT-infrastructuur verbeterd en zijn de IT-voorzieningen naar aanleiding van de coronamaatregelen aangepast voor het werken op afstand. In 2020 is het IT-beheer van het BFT bij een externe specialist ondergebracht. Op het gebied van informatiebeveiliging is in 2018 een functionaris voor de gegevensbescherming benoemd en zijn in de evaluatieperiode onder andere data protection impact assessments (DPIA's) uitgevoerd en waar nodig verwerkersovereenkomsten afgesloten. In 2022 stelde het BFT een nieuw informatiebeveiligingsbeleid op, dat gelijktijdig met de introductie van het nieuw informatiesysteem in 2023 van kracht is gegaan.

Organisatie

Het BFT benoemt in de zelfevaluatie het streven om de omslag te maken van ‘een organisatie met professionals, naar een professionele organisatie’. Een belangrijke ontwikkeling in de professionalisering van de organisatie is het opzetten van een afdeling Bedrijfsvoering in 2020. Hierin zijn

⁵⁷ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

verantwoordelijkheden en taken op het terrein van onder andere planning en control, personeel en organisatie, IT en informatiebeheer en -beveiliging ondergebracht. Deze afdeling is in de afgelopen jaren qua functies en personele bezetting ingevuld en wordt de komende jaren verder uitgebreid. Speerpunten van de afdeling Bedrijfsvoering zijn volgens het BFT IV/IT en HR.

Sinds 1 januari 2019 kent het BFT een ondernemingsraad, omdat het aantal medewerkers van het BFT is gegroeid tot boven de 50. De Wet op de ondernemingsraden (WOR) schrijft voor dat een ondernemingsraad bij dat aantal verplicht is. Daarvoor kende het BFT een informele personeelsvertegenwoordiging.

Het BFT stelt zichzelf de vraag of de huidige organisatie-inrichting in de nabije toekomst aanpassing behoeft. De organisatie zal in omvang waarschijnlijk groeien door nieuwe rollen en taken. Als de huidige afdelingen groter worden, wordt de 'span of control' van de managers wellicht te groot.

6.4. Bekostiging en kostenbeheersing

Analyse van lasten en fte

De jaarlijkse lasten van het BFT zijn in de periode 2018 – 2022 gestegen met ongeveer € 2 miljoen, van € 6,7 miljoen naar € 8,7 miljoen. De belangrijkste verklaringen voor deze stijging zijn de jaarlijkse prijs- en inflatiecorrecties en extra middelen die naar aanleiding van de vorige evaluatie beschikbaar zijn gesteld voor doorontwikkeling.

⁵⁸ Ministerie van BZK (2023). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022*.

⁵⁹ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

⁶⁰ BFT (2023). *Jaarverslag BFT 2022*.

Het BFT heeft de totale lasten per fte zien stijgen ten opzichte van de vorige evaluatieperiode, maar deze stijging is in lijn met het gemiddelde binnen de rijksdienst in dezelfde periode. In 2022 bedroegen de totale lasten per fte bij het BFT € 163.496, afgezet tegen € 148.517 in 2016. Dit is een stijging van ongeveer 10%. In dezelfde periode stegen de gemiddelde lasten per fte binnen de hele rijksdienst eveneens met ongeveer 10%.⁵⁸ De totale lasten per fte zijn relatief hoog in vergelijking met het gemiddelde binnen de rijksdienst, maar het verschil valt te verklaren. Zoals ook in de vorige evaluatie is opgemerkt, heeft het BFT relatief veel medewerkers met veel ervaring die ingeschaald zijn in de hogere schalen.⁵⁹ Vanuit de huidige toezichtstrategie, die vooral ingestoken is op de uitvoering van bijzondere onderzoeken ter plaatse, is dit verklaarbaar. Bovendien concurreert het BFT voor het aantrekken en vasthouden van de benodigde (financiële) expertise op een arbeidsmarkt met relatief hoge salarissen.

Het aandeel personeelskosten in de totale lasten was in 2022 ongeveer 79%.⁶⁰ Dat aandeel is iets toegenomen ten opzichte van de vorige evaluatieperiode (2016: 76%).⁶¹ In de periode 2018 – 2022 is het aantal fte voor staf zowel absoluut als relatief afgenomen, terwijl het aantal fte dat ingezet wordt door de primaire processen (N/G, Wwft en handhaving) juist is toegenomen.⁶²

Kostenbeheersing

Uit de accountsverslagen van het BFT over de jaren 2018 – 2022 valt op te maken dat interne beheersing van financiële en administratieve processen binnen het BFT is verbeterd en van voldoende niveau is. Daarnaast zijn er geen indicaties voor een ondoelmatige besteding van middelen en capaciteit. Op basis van gesprekken ontstaat het beeld van een degelijke organisatie die geen risicovolle uitgaven doet.

⁶¹ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

⁶² BFT (2019). *Jaarverslag 2018*; BFT (2023). *Jaarverslag BFT 2022*.

Bekostiging

De bekostiging van het BFT bestaat uit subsidies van het ministerie van JenV. Het ministerie van JenV belast de kosten van het toezicht op het notariaat en gerechtsdeurwaarders door aan beide beroepsgroepen. Het ministerie van Financiën betaalt het BFT voor het toezicht op de Wwft. In 2021 is de verdeelsleutel geëvalueerd.⁶³ Geconcludeerd werd dat de verdeelsleutel grotendeels aansluit bij de praktijk en dat alleen kleine aanpassingen nodig waren. Momenteel wordt de Wet Doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen geëvalueerd. De uitkomsten van dat onderzoek kunnen consequenties hebben voor de wijze van bekostiging van het BFT.

De Wna schrijft voor dat de KNB en de KBvG jaarlijks hun zienswijze kunnen geven op de begroting van het BFT. Aan het begin van de evaluatieperiode voerde het BFT zelf het gesprek over het jaarplan en de begroting met de PBO's. Om het gesprek over de financiering te scheiden van de samenwerking rondom de inhoud is hier op initiatief van het BFT verandering in gekomen. Nu bespreekt het ministerie van JenV jaarlijks de begroting van het BFT met de PBO's.

Het BFT en de PBO's zijn kritisch op het doorbelasten van de kosten van het toezicht aan de sector. Deze partijen zien liever dat het ministerie van JenV de kosten van het toezicht betaalt. Het BFT vindt dat de doorbelasting aan de sector onwenselijk is vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid. Dat het BFT nu niet meer direct met de PBO's spreekt over de begroting is volgens het BFT wel een verbetering die heeft geleid tot meer rust. De PBO's vinden daarentegen dat in de huidige situatie, waarin de PBO's niet direct het gesprek voeren met het BFT, te weinig transparantie is over de besteding en effectiviteit van de afdrachten door de beroepsgroepen. Bij gerechtsdeurwaarders speelt verder nog mee dat de beroepsgroep krimpt, waardoor de doorbelaste kosten per deurwaarder stijgen. Anders dan bij het notariaat kunnen de kosten door de gerechtsdeurwaarders

slechts moeizaam worden doorbelast aan hun opdrachtgevers. De stijgende toezichtkosten drukken daardoor op de marges van gerechtsdeurwaarders.

⁶³ Andersson Elffers Felix (2021). *Evaluatie verdeelsleutel BFT*.

7. Onafhankelijkheid en governance

7.1. Onafhankelijkheid

Achtergrond

Het BFT is een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid, waarop de Kaderwet zbo's van toepassing is (zonder uitzonderingen). De zbo-status houdt in dat het BFT zelfstandig, niet onder ministeriele verantwoordelijkheid, besluiten kan nemen. In de vorige evaluatie is de onafhankelijkheid van het BFT niet aan de orde gekomen.⁶⁴

Zbo-status

De zbo-status van het BFT staat niet ter discussie. In het *Onderzoek naar de herpositionering zbo's* (2013) is vastgesteld dat het (toenmalige) takenpakket van het BFT een zbo-status vergt. Het motief daarvoor is dat het BFT onafhankelijk oordelen vormt op grond van specifieke deskundigheid.⁶⁵ De commissie zag geen dwingende reden voor eigen rechtspersoonlijkheid, maar het BFT heeft ook daarna de rechtspersoonlijkheid behouden.⁶⁶ In de voorliggende evaluatie zijn geen argumenten naar voren gekomen die nu tot een andere afweging zouden leiden voor wat betreft de gekozen organisatievorm.

⁶⁴ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

De Kaderwet zbo's is onverkort van toepassing op het BFT. Hiermee wijkt het regime voor het BFT af van andere (markt)toezichthouders met een zbo-status, zoals de AFM. Daar kan de betrokken minister geen beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening. Ook kan de minister geen besluiten vernietigen (zie artikel 1:30 Wwft).

In het *Onderzoek naar de herpositionering zbo's* is ook de suggestie gedaan om op termijn te bezien of het BFT kan samengaan met de AFM. De ondersteunende werkprocessen zouden in deze optie worden samengevoegd in één werkapparaat. In de voorliggende evaluatie zijn geen redenen naar voren gekomen om het BFT alsnog te laten samengaan met de AFM. We constateren dat het BFT toezicht houdt op de 'eigen' sectoren (notarissen en gerechtsdeurwaarders) en 'eigen' Wwft-taken. Wel is sprake van enige overlap bij het (Wwft-)toezicht op accountants, maar dat is geen reden voor een herordening van taken. We constateren dat de samenwerking met de AFM steeds verder wordt versterkt. Gelet op de relatief beperkte omvang van het BFT is er een belang om zoveel mogelijk gebruik te maken van andere voorzieningen, ook op het terrein van bijvoorbeeld bedrijfsvoering.

Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van het BFT ten opzichte staat niet ter discussie. Het BFT wordt alom beschouwd als een onafhankelijke toezichthouder, die volgens gesprekspartners onafhankelijk opereert van de ministeries en van de sectoren waar het BFT toezicht op houdt. Zelf ziet het BFT zich ook als onafhankelijk, maar ervaart het wel spanningsvelden in de relaties met de PBO's en het ministerie van JenV.

⁶⁵ ABDTOPConsult (2013). *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*. Zie: <https://www.kennisvandeoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/05/01/onderzoek-naar-de-herpositionering-van-zbos---johan-de-leeuw-abdttopconstul>.

⁶⁶ Kamerstukken I 2013-2014 C, nr. R.

Het BFT onderhoudt meervoudige relaties met de PBO's de KNB en de KBvG. Het BFT is toezichthouder maar werkt ook samen met de KNB en de KBvG. Het notariaat en de gerechtsdeurwaarders dragen bovendien een deel van de kosten van het toezicht (zie paragraaf 6.4). Wettelijk is vastgelegd dat de KNB en de KBvG jaarlijks hun zienswijze mogen geven op de begroting van het BFT. Over de invulling hiervan hebben het BFT en de PBO's procesafspraken gemaakt. Het BFT is zich ervan bewust dat in het contact met de PBO's verschillende, onderling deels strijdige belangen spelen, en dat dit in de beeldvorming de onafhankelijkheid van het toezicht kan aantasten.

Het BFT is als zbo onafhankelijk gepositioneerd van het ministerie van JenV. In dat kader zet het BFT vraagtekens bij de begrippen 'opdrachtgever' en 'opdrachtnemer' in het sturingsmodel van het ministerie. Daarnaast zou de betrokkenheid van het ministerie bij het jaarplan en jaarverslag de indruk kunnen wekken dat het ministerie van JenV inhoudelijke keuzes beïnvloedt, maar dit is in de evaluatieperiode niet aan de orde geweest.

7.2. Interne governance

Regelgeving

Het bestuur is volgens de wet belast 'met de algemene leiding' van het BFT en met 'het beheer en de beschikking over zijn vermogen'. Het bestuur bestaat uit minimaal drie en maximaal vijf leden (inclusief voorzitter) en wordt bijgestaan door een directeur die belast is met de dagelijkse leiding van het BFT.⁶⁷

⁶⁷ Wna, artikel 110.

⁶⁸ De regeling van 2022 behelst een beperkte wijziging van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging BFT 2021. Vóór 2021 golden het Organisatiebesluit BFT uit 2015 en het Mandaatbesluit 2016 BFT en een aantal ondermandaten.

In 2016 is een Bestuursreglement vastgesteld, dat in 2023 is vervangen door het Bestuursreglement BFT 2022. Daarin is onder meer vastgelegd dat de directeur deelneemt aan de bestuursvergadering en het bestuur adviseert over de aangelegenheden aangaande de werkzaamheden en taken van het BFT.

Het Besluit mandaat, volmacht en machtiging BFT 2022 verleent aan de directeur zowel het beslissingsmandaat als het ondertekeningsmandaat en het vertegenwoordigingsmandaat.⁶⁸ In dit besluit wordt de organisatie van het BFT verder uitgewerkt, evenals mandaten aan afdelingshoofden.

Evaluaties

In de vorige evaluatie kwam de interne governance van het BFT beperkt aan bod.⁶⁹ In de daaraan voorafgaande evaluatie is geadviseerd de algemene en dagelijkse leiding te concentreren bij één orgaan (de directie) waarbij een ander orgaan (raad van toezicht) hierop toeziet.⁷⁰

Uit een zelfevaluatie door het bestuur van het BFT uit 2021 bleek dat het bestuur de voorkeur had voor een rolinvulling die vergelijkbaar is met een raad van toezicht. De wet legt echter de algemene leiding van het Bureau (en het beheer en de beschikking over het vermogen) in handen van het bestuur (artikel 110, derde lid Wna). Het bestuur streeft daarom naar een bestuursmodel dat vergelijkbaar is met een one-tier model in het bedrijfsleven, waarin sprake is van uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders en waarin geen scheiding bestaat tussen directie en toezichthouders. Het BFT heeft hierbij zelf geconstateerd dat een formeel one-tiermodel niet in de huidige wetgeving past, maar dat enkele aspecten hiervan toepasbaar zijn op de governance voor het BFT als zelfstandig bestuursorgaan.

⁶⁹ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

⁷⁰ Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht (2009). *Toezicht en inzicht, Een helder denkraam*. Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?did=2009D43699&id=2009D43699>.

In de zelfevaluatie die onderdeel was van deze evaluatie geeft het BFT aan dat de vraag blijft hoe om te gaan met een bestuur op afstand. Eveneens is de vraag opgeworpen of de huidige organisatie past bij komende uitbreiding van taken, ontwikkelingen en omvang van het BFT.

Invulling in de praktijk

Het bestuur is zich in de evaluatieperiode minder gaan bezighouden met casuïstiek en heeft zich meer gericht op strategische vraagstukken die binnen het BFT spelen. In 2022 is een werkwijze tot stand gekomen die vergelijkbaar is met een one-tier model, waarbij directeur 'de facto' deelneemt aan het bestuur (om inhoudelijke kennis over de taakuitvoering in het bestuur te brengen). Het bestuur beschouwt zichzelf als een bestuur op afstand.

In de huidige praktijk neemt het gehele MT (directeur en afdelingshoofden) deel aan de bestuursvergaderingen. Het MT is teruggebracht naar vier personen om meer slagvaardigheid en balans te bereiken. De agenda's van de gezamenlijke bijeenkomsten van het bestuur en het MT bevatten minder operationeel en meer beleidsmatige en strategische onderwerpen.

Werking in de praktijk

Bij het bestuur en in de organisatie is er in het algemeen tevredenheid over de nieuwe invulling van het bestuursmodel.

Het bestuur zelf ziet geen aanleiding de wet te veranderen, maar streeft in de praktijk naar een one-tier model en ziet zichzelf als het 'gezicht naar buiten' (anders dan bij veel andere organisaties, waar de directeur die rol vervult).

Ook binnen de organisatie is er draagvlak voor de keuze dat het bestuur zich richt op strategische vraagstukken. Er bestaat consensus dat het bestuur zich voornamelijk moet richten op de lange termijn van het BFT, bijvoorbeeld op het gebied van risicomanagement. Hierbij komt het bestuur meer op afstand van de organisatie te staan (als een soort raad van toezicht). In de zaak Pels Rijcken

bleek hiervan de toegevoegde waarde: het bestuur kon kritisch naar zichzelf en de organisatie kijken.

Wel blijkt uit gesprekken binnen het BFT dat de wens bestaat om de afstand tussen het bestuur en de organisatie niet te groot te maken. Voor de organisatie is het bestuur minder zichtbaar geworden. Bij de doorvertaling van de visie van het bestuur naar de uitvoering kan dit een belemmering zijn. Een nadeel kan ook zijn dat het meer tijd kost om het bestuur bij gevoelige zaken mee te nemen, omdat zij het voortraject en de context niet kennen. En voor de buitenwereld kan het onduidelijk zijn dat niet het bestuur, maar de directie de beslissingen neemt.

Herijking van de interne governance

Samenvattend stellen we vast dat de wet taken en bevoegdheden toekent aan het bestuur van het BFT, en dat het bestuur de uitoefening van de (meeste) bevoegdheden gemandateerd heeft aan de directeur van het BFT. In de praktijk worden de meeste besluiten genomen door de directeur, onder toezicht van het bestuur dat op afstand staat; het bestuur zelf kiest hierbij de opstelling van een raad van toezicht. Deze 'nieuwe' invulling heeft voordelen en werkt op dit moment naar tevredenheid, waarbij de opstelling van het bestuur het (zelf)reflectief vermogen van de organisatie en de efficiëntie van besluitvorming kan bevorderen.

Toch is er reden om de bestuursvorm opnieuw tegen het licht te houden en tot een meer toekomstbestendige vorm te komen. De invulling van het bestuursmodel staat namelijk op gespannen voet met de wettelijke toedeling van verantwoordelijkheden aan het bestuur.

Ten eerste is en blijft het bestuur verantwoordelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden en zal die verantwoordelijkheid ook waar moeten kunnen maken. Het bestuur heeft bij de huidige invulling van het bestuursmodel een rolopvatting

en intensiteit die past bij een raad van toezicht, maar met formele verantwoordelijkheden die horen bij een bestuur.

Ten tweede is er in de wet gekozen voor een collegiaal bestuur, wat een gangbaar model is bij zbo's en (markt)toezichthouders. Dit beoogt namelijk een evenwichtige en zorgvuldige besluitvorming te bevorderen. Dat is niet zonder betekenis: een meerhoofdig bestuur dient ter legitimatie van besluitvorming buiten de ministeriële verantwoordelijkheid. De wet kiest hiermee niet voor een model waarin de meeste beslissingen de facto door één persoon worden genomen.

Het is van belang om bij de herijking oog te hebben voor toekomstige ontwikkelingen en de impact daarvan op de gehele interne organisatie. De verwachte groei in taken en omvang van het BFT zetten druk op de huidige afdelingen, bijvoorbeeld voor wat betreft de managementscope, met name of afdelingen niet te groot worden en een aanpassing van de organisatie nodig is. Het vergroten van de synergie en samenwerking binnen de afdelingen zou bij het ontwerpen van een toekomstbestendig organisatiemodel een uitgangspunt moeten zijn.

7.3. Externe governance

Wetgeving

Voor de relatie tussen het BFT en het ministerie van JenV gelden de bepalingen van titel IX, afdeling 2, van de Wna. Hierin is ook de Kaderwet zbo van toepassing verklaard op het BFT. Ingevolge de Wna verstrekt de minister een subsidie voor de kosten van de exploitatie van het BFT (artikel 111 Wna). Op de

subsidieverstreking zijn de subsidiebepalingen uit de Awb van toepassing verklaard (titel 4.2 van de Awb).

Sturingsmodel

Voor de invulling van de relatie met het ministerie van JenV geldt het 'Sturingsmodel JenV', waarvan de laatste versie is vastgesteld in 2022.⁷¹ Dit generieke sturingsmodel, dat van toepassing is op alle taakorganisaties (zbo's, agentschappen en diensten) binnen het JenV-domein, onderscheidt voor het ministerie de rollen van eigenaar en opdrachtgever. Voor de inrichting van het P&C-model heeft het ministerie van JenV gekozen voor 'conveniënt'.⁷² Dat wil zeggen dat de intensiteit van de planning en control-cyclus bij het BFT lager ligt dan bij zbo's waarbij het reguliere model wordt gebruikt.

Op het gebied van de Wwft onderhoudt het BFT een inhoudelijke relatie met het ministerie van Financiën. Twee keer per jaar vindt overleg plaats met de directie Financiële Markten van het ministerie. Daarnaast is er reguliere afstemming en nemen het BFT en het ministerie deel aan periodieke overleggen over onderzoek van notariële akten door de Belastingdienst. Het ministerie van Financiën is geen onderdeel van het sturingsmodel van het BFT en ziet zichzelf niet als opdrachtgever als bedoeld in de Circulaire governance ten aanzien van zbo's. De relatie tussen het BFT en het ministerie is niet op papier vastgelegd.

Conclusies eerdere evaluaties

In de vorige evaluatie van het BFT is geconstateerd dat de discussies over de hoofdlijnen van het toezicht op het notariaat en gerechtsdeurwaarders 'niet centraal gestaan' hebben. Aanbevolen werd dit gesprek snel te agenderen om tot een gedeelde visie op de hoofdlijnen van het toezicht te komen.⁷³

⁷¹ Ministerie van JenV (2022). *Sturingsmodel JenV*.

⁷² Ministerie van JenV (2019). *Overdrachts- en Samenwerkingsdocument Bureau Financieel Toezicht*.

⁷³ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureaufn.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

Een evaluatie uit 2021, van de verdeelsleutel voor de doorberekening van de kosten van het BFT, stelt dat de eigenaar (ministerie van JenV) steviger positie moet innemen als het gaat om organisatieontwikkeling en het takenpakket van het BFT.⁷⁴ Het opdrachtgeverschap naar het BFT kan zakelijker en rolvaster is de conclusie. De opdrachtgever, die de subsidie aan het BFT verstrekt, zou moeten onderhandelen over de doorbelasting met de beroepsgroepen. Daarnaast zou duidelijk moeten worden waaruit de inhoudelijke opdrachtgeversrol van het ministerie Financiën bestaat.

Overleg en verstandhouding

Tussen het ministerie van JenV en het BFT vindt gestructureerd en constructief overleg plaats. De relatie tussen beide organisaties is volgens betrokkenen in de evaluatieperiode duidelijker en professioneler geworden. Het BFT en het ministerie van JenV zoeken elkaar meer op en voeren een gelijkwaardig gesprek. Dit geeft volgens betrokkenen rust, ook in het contact over de financiering van het BFT.

Het BFT is over het geheel genomen tevreden over de relatie met het ministerie van JenV, maar heeft wel gemerkt dat er veel personeelsswisselingen waren binnen ministerie in de afgelopen jaren, zowel bij de opdrachtgever als de eigenaar. Dit heeft een nadelig effect op de continuïteit en kwaliteit van het contact. De goede relatie is – zoals altijd – voor een belangrijk deel afhankelijk van de betrokken personen. Het is daarbij belangrijk dat de relatie ook ‘bestand’ is tegen de invulling door andere personen: Zijn de rollen dan bijvoorbeeld voldoende helder? En wordt eerder uitgewisselde kennis goed overgedragen?

Het ministerie van JenV is eveneens overwegend positief over de samenwerking met het BFT. De positieve perceptie van de samenwerking (en in het algemeen het functioneren van het BFT) komt vooral voort uit de opstelling, bereidheid tot

samenwerking en transparantie bij het BFT. Het BFT deelt daar waar noodzakelijk en mogelijk informatie met het ministerie van JenV. De werkwijze in de zaak Pels Rijcken is hierbij als voorbeeld genoemd. Het BFT pakte dit volgens het ministerie voortvarend op, durfde ook te reflecteren op zijn eigen functioneren en trad hierover naar buiten. Ook is er bij het ministerie vertrouwen in de bedrijfsvoering van het BFT. Het ministerie heeft soms wel de indruk dat het BFT, op het terrein van informatievoorziening (IV), betrokkenheid van het ministerie afhoudt vanuit het belang van onafhankelijkheid.

Ook over de relatie tussen het ministerie van Financiën en het BFT bestaat tevredenheid. Het ministerie voert regulier overleg met het BFT, maar is minder betrokken dan bij toezichthouders waar het ministerie wel een rol als opdrachtgever ziet.

Gespreksagenda

Het ministerie van JenV en het BFT bespreken relevante ontwikkelingen tijdens de periodieke gesprekken. Op basis van de notulen van deze gesprekken ontstaat echter wel het beeld dat het dan vooral over de waan van de dag gaat en de grotere onderwerpen voor de langere termijn blijven liggen. Bij betrokkenen van beide organisaties bestaat wel de behoefte om meer op strategisch niveau het gesprek aan te gaan.

De relatie kan strategischer worden ingevuld. Ten eerste door op strategisch niveau met elkaar in gesprek te gaan over het toezichtstelsel, de invulling van de (governance-based) toezichtstrategie en de organisatieontwikkeling bij het BFT (indachtig de Circulaire ‘Governance ten aanzien van zbo’s’⁷⁵ en het eigen Sturingsmodel van JenV⁷⁶). Daarbij is het van belang dat het ministerie van JenV enige afstand bewaart, om de onafhankelijkheid te borgen, maar ook niet te afstandelijk is, om te zorgen voor een vruchtbaar samenspel tussen beleid en

⁷⁴ Andersson Elffers Felix (2021). *Evaluatie verdeelsleutel BFT*.

⁷⁵ Ministerie van BZK (2015). *Circulaire ‘Governance ten aanzien van zbo’s’*.

⁷⁶ Ministerie van JenV (2022). *Sturingsmodel JenV*.

toezicht. Het ministerie van JenV mag als eigenaar en als opdrachtgever een kritische sparringpartner zijn die doorvraagt op, bijvoorbeeld, de effectiviteit van toezicht of organisatieontwikkeling. Het belang van onafhankelijkheid van toezicht laat onverlet dat deze onderwerpen aan de orde kunnen komen in de driehoek, uiteraard met respect voor elkaars positie.

Een tweede aandachtspunt is dat de goede relatie niet ten koste mag gaan van een kritische houding. Het ministerie van JenV heeft een positief oordeel over het functioneren van het BFT, maar dat oordeel is voor een belangrijk deel gebaseerd op de goede relatie. De verstandhouding is zeer belangrijk, maar het is ook belangrijk dat er feitelijke informatie is over resultaten en effecten waarop een oordeel kan worden gebaseerd. Ook daarover moet een – waar nodig kritisch – gesprek kunnen plaatsvinden.

7.4. Reflectieve functie

WRR-advies

In 2013 verscheen het advies van de WRR 'Toezien op publieke belangen'.⁷⁷ Daarin doet de WRR onder meer de aanbeveling om de reflectieve functie van de toezichthouder te versterken. De gedachte is dat toezichthouders beschikken over unieke kennis over de staat van hun sector, waardoor ze een nuttige feedback-rol kunnen vervullen in de beleidscyclus. Dit vereist om te beginnen dat de toezichthouder zich niet alleen beperkt tot het uitvoeren van zijn eigen toezichttaken, maar ook oog heeft voor bredere ontwikkelingen in de sector. Daarnaast moeten departementen ruimte geven aan de toezichthouder om zijn inzichten te delen.

⁷⁷ WRR (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht.*

Vorige evaluatie

De uitkomsten van de vorige evaluatie laten zien dat in het geval van het BFT destijds beperkt invulling werd gegeven aan de reflectieve functie van het toezicht. Geconcludeerd werd dat het BFT sterk gefocust was op het primaire proces. Het ontbrak aan duiding over de staat van de sector, nieuw opkomende risico's en hoe het toezicht daarop kon of zou moeten reageren. In de relatie met het ministerie van JenV hebben discussies over de hoofdlijnen van het toezicht op N/G tijdens de evaluatieperiode bovendien niet centraal gestaan als gevolg van de vele personeelsswisselingen en directiewisselingen. Het verdiende volgens de onderzoekers aanbeveling om dit gesprek snel te agenderen en voort te zetten, om hiermee tot een gedeelde visie te komen op de hoofdlijnen van dat toezicht.⁷⁸

Duiding van staat van de sector

Naar aanleiding van de vorige evaluatie heeft het BFT in het programma Doorontwikkeling gewerkt aan versterking van de data, kennis en analyse. Er is onder andere ingezet op het opbouwen van integrale kennis van de markt (zie ook paragraaf 4.2)

Uit de openbare publicaties als jaarplannen en jaarverslagen blijkt nog niet dat het BFT meer aandacht heeft voor de bredere context en de (mogelijke) implicaties daarvan voor toezicht en beleid. Daarin wordt nog vooral aandacht besteed activiteiten aan het primaire toezichtproces en ontwikkelingen die daarop direct van invloed zijn. Het BFT besteedt beperkt aandacht aan de beleidscontext en ontwikkelingen in de sectoren. Soms worden wel ontwikkelingen in de sectoren benoemd, maar blijft onderbelicht wat daarvan de betekenis is voor het (stelsel van) toezicht, beleid en/of wet- en regelgeving.

⁷⁸ SEO (2018). *Evaluatie BFT*. Zie: <https://www.bureaufn.nl/wp-content/uploads/2018/07/TK-Bijlage-Eindrapport-evaluatie-d.d.-13-7-2018.pdf>.

Agenderen

De bij het BFT en externe stakeholders gevoerde gesprekken bevestigen het beeld dat het BFT nog steeds beperkt invulling geeft aan de reflectieve functie, zoals bedoeld door de WRR. Een brancheorganisatie stelt dat het BFT, meer dan het nu doet, een signalerende rol zou kunnen vervullen. Ze zou graag zien dat het BFT signaleert hoe het de beroepsgroep en de kwaliteit van de beroepsuitoefening gaat en belangrijke signalen onder de aandacht brengt bij het ministerie van JenV.

Bij het behandelen van de externe governance (in paragraaf 7.3) stelden we al vast dat de relatie met het ministerie van JenV strategischer kan worden ingevuld. Meer dan voorheen gebeurde, worden relevante ontwikkelingen in de sectoren en het toezicht in de periodieke overleggen aan de orde gesteld, maar nog vooral gericht op de korte termijn en nog te weinig met een toekomstgerichte, lange termijn blik. Het ministerie van JenV geeft aan hier wel behoefte aan te hebben en nodigt het BFT uit om meer invulling te geven aan de reflectieve functie. De wijze waarop de sectoren veranderen, ontwikkelingen die spelen en wat die betekenen voor het beleid en het toezicht op (middel)lange termijn zijn een belangrijk thema's. Het BFT mag hier meer aandacht aan geven in de gesprekken met het ministerie.

Versterken reflectieve functie

Het BFT kiest een rustige en bescheiden opstelling in maatschappelijke discussies en in het gesprek omtrent het beleid. Er is ruimte voor meer reflectie, waarbij het BFT met kennis van de sectoren kansen en knelpunten in toezicht, beleid en wet- en regelgeving agendeert.

Deze rol kan het BFT vervullen in de periodieke overleggen met het beleidsdepartement, waar uitdrukkelijk behoefte bestaat aan deze reflecties. Het BFT kan ook in het maatschappelijke debat een sterkere positie innemen als 'autoriteit'.

Het BFT kent geen aparte beleidsafdeling. Het management en medewerkers die met de dagelijkse uitvoering bezig zijn vervullen de reflectieve functie binnen het BFT. Dit is begrijpelijk, gelet op de schaal van het BFT, maar maakt het niet minder noodzakelijk om de reflectieve functie goed toe te beleggen en te borgen in de organisatie.

8. Conclusies en aanbevelingen

Het doel van deze evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Bureau Financieel Toezicht (BFT). Daarnaast is de governance van het BFT onderzocht.

We gaan hierna eerst in op de hoofdconclusies van de evaluatie. Vervolgens behandelen we thematisch de achterliggende deelconclusies. Daarbij doen we ook aanbevelingen.

8.1. Hoofdconclusies

Het BFT heeft als organisatie een positieve ontwikkeling doorgemaakt in de evaluatieperiode (2018 - 2022). Er is serieus invulling gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie. De uitwerking van het toezicht maakt bovendien nog steeds een gedegen indruk. De organisatie is professioneler en transparanter geworden, maar is ook nog in ontwikkeling, onder meer op het vlak van IV/IT.

Het BFT maakt in het toezicht een goede en logische beweging. De werkwijze is meer risicogericht, er is meer aandacht voor preventie en er wordt meer samengewerkt met andere organisaties. Het is aannemelijk dat het BFT daardoor doeltreffender en doelmatiger is gaan functioneren. We maken hierbij wel de aantekening dat er weinig inzicht bestaat in de bijdrage aan de beoogde impact

van het toezicht (het maatschappelijk vertrouwen in de beroepsgroepen). Er zijn overigens ook geen contra-indicaties. Ook wordt nog alleen incidenteel onderzoek gedaan naar de effecten van het toezicht (de bijdrage aan de naleving van wet- en regelgeving). Een meer structurele invulling van effectmeting is gewenst.

Doorontwikkeling van de risicogestuurde aanpak is eveneens gewenst. Waar het BFT zich nu bij de risicoanalyse vrijwel volledig richt op de beroepsgroepen, zou deze kunnen worden verbreed naar de markt en de maatschappelijke context. Daarnaast is er behoefte aan het ontwikkelen en implementeren van een strategie voor datagedreven toezicht met een realistische ambitie die past bij de middelen en mogelijkheden van het BFT. Gedeeld datamanagement met beroeps- en brancheorganisaties zou daarin een van de prioriteiten moeten zijn.

De samenwerking met belangrijke stakeholders als de beroepsorganisaties en het ministerie van JenV is – met name in de laatste jaren – geïntensiveerd, maar kan strategischer. Er is behoefte aan een gezamenlijk beeld van ontwikkelingen in de markt op (middel)lange termijn, een gedeeld begrip van de kwaliteit van de beroepsuitoefening en een vertaling daarvan naar het toezicht. Het BFT kan nadrukkelijker invulling geven aan de reflectieve functie van toezicht, door vanuit de toezichtpraktijk te reflecteren op het beleid.

De externe governance van het BFT is beter gaan functioneren in de evaluatieperiode. Wel gaat het in de periodieke gesprekken nog te weinig over de hiervoor genoemde strategische onderwerpen. Ook zou het ministerie van JenV zich in de rol van ‘opdrachtgever’ en ‘eigenaar’ meer moeten opstellen als kritische sparringpartner, die op basis van feiten en cijfers doorvraagt.

De invulling van het bestuursmodel van het BFT is in de afgelopen jaren aangepast. Besluitvorming vindt nu in de praktijk plaats door de directie en het bestuur beperkt zich tot sturing en toezicht op hoofdlijnen. Deze rolverdeling staat op gespannen voet met de wettelijke toedeling van verantwoordelijkheden

aan het bestuur. Hoewel de huidige invulling voordelen kent en zich nu geen acute problemen voordoen, is dat reden om het model tegen het licht te houden.

8.2. Governance-benadering van toezicht

Het toezicht door het BFT is onderdeel van een groter reguleringssysteem. Door de aanwezigheid van de publiekrechtelijke beroepsorganisaties (PBO's) is het speelveld anders dan dat van de meeste andere (markt)toezichthouders. Impliciet hanteert het BFT een governance-benadering van toezicht, zoals beschreven door de WRR ('Toezien op publieke belangen').⁷⁹ Deze benadering gaat uit van de idee dat de toezichthouder optimaal gebruik maakt van het krachtenveld waarin hij opereert, onder andere door gebruik te maken van andere vormen van toezicht en de daar beschikbare informatie.

Het BFT moet zich wel ook bewust zijn van de potentiële kwetsbaarheden van een governance-benadering. Door kritisch te blijven ten aanzien van de kwaliteit van andere vormen van toezicht. En door daarbij oog te hebben voor de verschillen tussen de PBO's enerzijds en brancheorganisaties anderzijds. Voor de PBO's geldt een wettelijk kader inclusief controlemechanismen, terwijl de andere brancheorganisaties privaatrechtelijke netwerkorganisaties zijn.

Aanbeveling voor het BFT: Geef de governance-benadering nadrukkelijker een plek in de visie en strategie van het BFT. En bouw controlemechanismen in om de kwetsbaarheden van deze benadering te ondervangen.

De samenwerking met de beroeps- en brancheorganisaties is geïntensiveerd en verbeterd in de evaluatieperiode. Na de vorige evaluatie is geprobeerd de relatie met de KNB en de KBvG te verbeteren en de samenwerking te verstevigen,

⁷⁹ WRR (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks-toezicht.*

aanvankelijk met weinig succes. Over de vooruitgang in de samenwerking in de laatste paar jaren zijn de drie organisaties wel positief.

Belangrijke volgende stappen in de samenwerking zijn:

- Het 'waarom' en het 'hoe' van het toezicht (nog) beter uitleggen aan de sector.
- Een gedeeld begrip van kwaliteit ontwikkelen en vertalen naar het toezicht (ieder vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid).
- Gedeeld datamanagement inrichten.

Aanbeveling voor het BFT: Ontwikkel en implementeer samen met beroeps- en brancheorganisaties een strategische agenda, waarop ten minste de hiervoor genoemde onderwerpen een plek krijgen.

8.3. Risicogericht en datagedreven

In deze evaluatieperiode heeft het BFT de ingezette lijn om meer risicogericht te werken doorgezet. Risicogestuurd toezicht is verankerd in het beleid, het BFT werkt meer thematisch en de vertaling naar de werkpraktijk maakt een gedegen indruk. Samenwerking met de beroeps- en brancheorganisaties speelt een belangrijke rol in het risicogestuurde toezicht. Deze organisaties voeren namelijk de reguliere audits uit, waardoor het BFT zich kan richten op het hoog-risico en signaalgedreven toezicht in de vorm van bijzondere onderzoeken.

Doorontwikkeling van de risicogestuurde aanpak is gewenst. Het BFT richt zich bij de risicoanalyse nog vrijwel volledig op de beroepsgroepen, in plaats van te

verbreden naar de markt en de maatschappelijke context. De risicosystematiek zou daarnaast ook structureel periodiek gevalideerd moeten worden.

Aanbeveling voor het BFT: Verbreed de risicoafbakening naar de markt en de maatschappelijke context. Neem het periodiek valideren van de risicosystematiek op in de reguliere werkwijze.

Datagedreven werken was een belangrijk aandachtspunt voor het BFT uit de vorige evaluatie. Sindsdien zijn stappen gezet – eerst weinig succesvol, de laatste periode meer voortvarend – maar de invulling van het datagedreven toezicht staat nog wel aan het begin. Het BFT zal antwoord moeten vinden op de uitdagingen rondom het kunnen delen van data met mede-toezichthouders en het aantrekken van kennis en expertise op een krappe arbeidsmarkt. Gelet op de beperkte middelen en mogelijkheden bij het BFT is het hebben van een duidelijke definitie en (realistische) ambities voor datagedreven toezicht van belang. Tegelijkertijd is het BFT als kleine organisatie wendbaarder dan veel collega-toezichthouders. Innovaties die voortkomen uit de samenwerking tussen toezichthouders zouden bij het BFT kunnen worden uitgetoetst.

Een kwetsbaar punt is de afhankelijkheid van aangeleverde informatie door beroepsgroepen en beroeps- en brancheorganisaties. Het BFT maakt nog op beperkte schaal gebruik van alternatieve (publieke) databronnen. De vorige evaluatie (2018) benoemde als ‘volgende stap’ het verbreden van het perspectief van de doelgroepen naar de markt en de maatschappelijke context. Deze stap is nog niet gezet. Dit kan alleen in samenwerking met andere toezichthouders en opsporings- en handhavingsinstanties. Deze samenwerking is in de evaluatieperiode wel versterkt.

Aanbeveling voor het BFT: Ontwikkel en implementeer een strategie voor datagedreven toezicht. Zoek hierbij de samenwerking met andere

toezichthouders en verken de mogelijkheid om als proeftuin te fungeren voor nieuwe ontwikkelingen.

Aanbeveling voor het ministerie van JenV: Ondersteun vanuit de rol van systeemverantwoordelijke het BFT en andere toezichthouders bij het vinden van oplossingen voor de uitdagingen op het terrein van informatie-uitwisseling.

8.4. Toezicht en handhaving

De toezichtintensiteit is in de evaluatieperiode toegenomen. Het BFT heeft meer onderzoeken en toetsingen uitgevoerd en meer aandacht gegeven aan preventie. De verschuiving naar preventie (van casusgericht overtreeders opsporen naar collectief toezicht ‘aan de voorkant’) is goed en logisch. Het is aannemelijk dat dit de compliance bij ondertoezichtstaanden verhoogt en daarmee de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht vergroot.

Het BFT beschikt over een uitgebreid en passend arsenaal aan handhavingsmaatregelen. Het handhavingsbeleid is door het BFT gedegen uitgewerkt. In de evaluatieperiode is een ontwikkeling zichtbaar dat het BFT minder zwaar handhaaft en/of hoeft te handhaven. Bij sommige partners van het BFT roept dit de vraag op of het BFT ‘rotte appels’ wel (tijdig) op het spoor komt. De evaluatie biedt op dit punt geen duidelijkheid. Wel kan het BFT met een aantal gerichte maatregelen in meer algemene zin de kwaliteit van het toezicht verbeteren, en daarmee de kans vergroten dat (ook) ‘rotte appels’ eerder in beeld komen en worden aangepakt.

Allereerst door de aandacht voor gedrag en de inzet van gedragsanalyse te vergroten. Beroepsbeoefenaars en organisaties die bewust de regels overtreden hebben de zaken op papier waarschijnlijk goed voor elkaar en zijn mogelijk eerder te herkennen aan (afwijkend) gedrag of een bepaalde organisatiecultuur.

Daarnaast door effectmeting en evalueren meer structureel vorm te geven. Beide worden nu alleen nog incidenteel toegepast. Tot slot door de interne sturing binnen het BFT te verleggen van outputsturing, vooral op aantallen onderzoeken, naar kwaliteit en impact.

Aanbeveling voor het BFT: Vergroot de kwaliteit van toezicht en handhaving door de inzet op gedrag en gedragsanalyse te vergroten, effectmeting en evalueren structureel vorm te geven (bijvoorbeeld met behulp van een strategische evaluatieagenda) en intern de omslag te maken naar sturing op kwaliteit en impact.

8.5. Transparantie en professionaliteit

Het BFT is transparanter geworden over de afwegingen en keuzes in het toezicht. Ook doet het BFT meer aan voorlichting en is het meer gaan publiceren, onder andere over onderzoeksthema's en onderzoeken.

Daarnaast heeft het BFT de organisatie geprofessionaliseerd. IV/IT is gemoderniseerd en zal verder moeten worden doorontwikkeld om datagedreven werken mogelijk te maken. De uitdaging voor de komende jaren zit in het aantrekken en ontwikkelen van de benodigde kennis en vaardigheden. Als relatief kleine organisatie zal het BFT hiervoor de samenwerking (blijven) zoeken met andere toezichthouders.

Het lerend vermogen is verhoogd in de evaluatieperiode. In algemene zin heeft het BFT serieus invulling gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie. Het BFT is daarnaast vaker onderzoeken en werkzaamheden gaan evalueren. Verbeterpotentie zit in het nog structureler vormgeven van effectmeting en evalueren (zie ook 8.4).

De lasten van het BFT zijn gestegen, maar de kostenstijging is verklaarbaar en niet uitzonderlijk. We hebben geen indicaties voor een ondoelmatige besteding van middelen en capaciteit. Verreweg het grootste deel van de uitgaven gaat naar de personele inzet op het primaire proces.

8.6. Onafhankelijkheid en governance

Het BFT wordt algemeen erkend als toezichthouder die onafhankelijk functioneert ten opzichte van ministeries en sectoren. We constateren daarbij dat de Kaderwet zbo's volledig van toepassing is verklaard op het BFT, waar een aantal andere (markt)toezichthouders uitzonderingen kent om hun onafhankelijkheid sterker te waarborgen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de bevoegdheid van de minister om beleidsregels vast te stellen of besluiten te vernietigen.

De relatie van het BFT met het ministerie van JenV is goed, maar kan sterker: meer strategisch en gebaseerd op feiten. Het BFT kan nadrukkelijker invulling geven aan de reflectieve functie van toezicht, door vanuit de toezichtpraktijk te reflecteren op het beleid. De 'eigenaar' en 'opdrachtgever' zouden zich op hun beurt meer moeten opstellen als kritische sparringpartner, die op basis van feiten en cijfers doorvraagt op, bijvoorbeeld, de effectiviteit van het toezicht, de invulling van de governance-benadering en ontwikkelingen op het gebied van datagedreven toezicht bij het BFT. Het ministerie van Financiën is feitelijk (mede-)opdrachtgever en financier van het Wwft-toezicht, maar is nu (op papier) geen onderdeel van het sturingsmodel.

Aanbeveling aan het BFT en de ministeries van JenV en Financiën: Stel gezamenlijk een relatiestatuuut op voor het BFT. Werk daarin de rollen van het BFT en de ministeries van JenV en Financiën uit en leg afspraken over periodiek

overleg en de invulling van de P&C-cyclus vast (gebaseerd op bestaande kaders als de Kaderwet zbo's en het JenV sturingsmodel).

In de evaluatieperiode heeft het bestuursmodel van het BFT zich in de praktijk ontwikkeld naar besluitvorming door de directie en sturing en toezicht op hoofdlijnen door het bestuur. Deze invulling kent voordelen en werkt in het algemeen naar tevredenheid. Toch is er reden om het model tegen het licht te houden. De invulling van het bestuursmodel staat op gespannen voet met de wettelijke toedeling van verantwoordelijkheden aan het bestuur. De verwachte groei in taken en omvang van het BFT vraagt daarnaast om herijking van het huidige organisatiemodel.

In de praktijk van het (markt)toezicht onderscheiden wij verschillende bestuursmodellen. In het collegemodel is er, naast het besluitvormende college, een directeur die leiding geeft aan de organisatie (CvTA, BFT). In het RvB-model leidt het bestuur zelf de organisatie (ACM, AFM, Ksa). In een variant daarop is de directeur tevens bestuurder (NEa).

Voor het BFT zien wij verschillende mogelijkheden:

- *Status quo behouden:* Wordt de huidige invulling van het model gehandhaafd, dan is het wenselijk om de bestuurlijke verantwoordelijkheid sterker te markeren. Dit zou kunnen door vast te leggen welke besluiten door het bestuur moeten worden genomen.
- *Formaliseren van huidige praktijk:* De huidige praktijk, waarin besluiten worden genomen door de directeur onder toezicht van het bestuur, kan worden geformaliseerd door de directeur bestuurder te maken en het bestuur om te vormen tot een raad van toezicht. Kanttekening hierbij is dat dan geen sprake is van collegiale besluitvorming en dat het instellen van een raad van toezicht op gespannen voet staat met het geldende kabinetsbeleid voor zbo's.

- *Raad van Bestuur:* Net als enkele andere (markt)toezichthouders zou het BFT kunnen worden geleid door een bestuur, zonder directeur. De functie van directeur zou dan uit de wet moeten verdwijnen. De capaciteit van het bestuur zou moeten worden uitgebreid, met als nadeel dat de organisatie topzwaar wordt.
- *Directeur-bestuurder:* In navolging van de Nederlandse Emissieautoriteit kan gekozen worden voor een (voltijds) directeur-bestuurder en twee deeltijd-bestuurders. In dit model wordt de collegiale besluitvorming behouden, zij het dat de checks and balances van een meerhoofdig bestuur enigszins worden beperkt door de relatief sterke (informatie)positie van de directeur-bestuurder.

Aanbeveling aan het BFT en het ministerie van JenV: Onderzoek de mogelijkheden om de bestuursvorm van het BFT formeel en organisatorisch toekomstbestendig te maken.

De evaluatie maakt duidelijk dat de huidige wettelijke ophanging van het BFT is verouderd. Het BFT is ingesteld in de Wna, terwijl het BFT inmiddels ook toezicht houdt op andere wetten. Daarnaast zou nagegaan moeten worden of uitzonderingen op de Kaderwet zbo's wenselijk zijn om de onafhankelijkheid van het BFT in formele zin beter te markeren. Tot slot zou herijking van het bestuursmodel aanleiding kunnen geven om de wet aan te passen. Wij realiseren ons dat dit een forse inspanning vergt, terwijl de urgentie beperkt is, maar de optelsom van redenen rechtvaardigt dat de wettelijke ophanging van het BFT wordt gemoderniseerd. Dit kan door aanpassing van de Wna, maar gelet op het bredere takenpakket van het BFT ligt een aparte instellingswet meer voor de hand.

Aanbeveling aan het ministerie van JenV: Vernieuw de wettelijke ophanging van het BFT en maak voor het BFT een aparte instellingswet.

Bijlage I – Bronnen

ABDTOPConsult (2013). Onderzoek naar de herpositionering van zbo's.

AEF (2020). Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt.

BFT (2017). Jaarplan Bureau Financieel Toezicht 2018.

BFT (2018). Jaarplan Bureau Financieel Toezicht 2019.

BFT (2019). Jaarplan Bureau Financieel Toezicht 2020.

BFT (2019). Jaarverslag Bureau Financieel Toezicht 2018.

BFT (2020). Jaarplan Bureau Financieel Toezicht 2021.

BFT (2020). Jaarverslag Bureau Financieel Toezicht 2019.

BFT (2021). Evaluatie Doorontwikkeling BFT fase 1.

BFT (2021). Jaarplan Bureau Financieel Toezicht 2022.

BFT (2021). Jaarverslag Bureau Financieel Toezicht 2020.

BFT (2021). Persbericht BFT. Onderzoek fraude door mr. F.J. Oranje bij advocaten- en notarissenkantoor Pels Rijcken afgerond.

BFT (2022). Jaarverslag Bureau Financieel Toezicht 2021.

BFT (2022). Notitie Effectiviteit van interventies bij gerechtsdeurwaarders.

BFT (2023). Jaarverslag Bureau Financieel Toezicht 2022.

BFT (2023). Missie, visie, kernwaarden en strategie BFT.

BFT (2023). Notitie Evaluatie resultaten naar aanleiding van 111c meldingen Belastingdienst.

BFT (2023). Notitie JZ-pilot voorafgaande vragen bij normoverdragend gesprek.

BFT. Toezichtcirkel BFT.

Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht (2009). Toezicht en inzicht. Een helder denkraam.

FATF (2022). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. The Netherlands Mutual Evaluation Report.

Kaderstellende Visie op Toezicht, Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, artikel 39 lid.

Kamerstuk I 2013-2014 C, nr. R.

KWINK groep (2021). Evaluatie AFM.

KWINK groep (2021). Evaluatie DNB.

KWINK groep (2022). Evaluatie Kansspelautoriteit.

Memorie van Toelichting bij de Wwft, Kamerstukken II 2007/08, 31 238, nr. 3, blz. 1.

Ministerie van BZK (2015). Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'.

Ministerie van BZK (2023). Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022.

Ministerie van JenV (2019). Overdrachts- en Samenwerkingsdocument Bureau Financieel Toezicht.

Ministerie van JenV (2022). Sturingsmodel JenV.

Pro Facto (2021). Evaluatie van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG).

SEO (2018). Evaluatie BFT.

Van Doorne (2023). Notitie Advies Gegevensuitwisseling BFT & Deken.

Wna, artikel 110, lid 3 en 4.

Wna, artikel 110, lid 6.

WRR (2013). Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht.

Bijlage II – Gesprekspartners

Categorie	Organisatie / afdeling
BFT	Bestuur
	Directie / Afdeling HJZ
	Afdeling N/G
	Afdeling Wwft
	Afdeling Bedrijfsvoering
	TOBO
	Ondernemingsraad
Ministeries	JenV – pSG
	JenV – DEA
	JenV – DGRR/DRB
	Financiën
Beroeps- en branche-organisaties	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB)
	Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)
	Koninklijke Beroepsorganisatie van Accountants (NBA)
	Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten (SRA)
	Register Belastingadviseurs (RB)
Tuchtkamers	Kamers voor het notariaat
	Kamer voor gerechtsdeurwaarders
Ketenpartners en mede-toezichthouders	Autoriteit Financiële Markten (AFM)
	De Nederlandsche Bank (DNB)
	Belastingdienst / FIOD
	Financial Intelligence Unit (FIU)
	Dekenberaad
Overige stakeholders	Financieel Expertise Centrum
	Anti Money Laundering Centre (AMLC)
	DeurwaardersBelangen.nu

Tabel 10. Gesprekspartners.

Bijlage III – Klankbordgroep

De volgende organisaties hebben deelgenomen aan een klankbordbijeenkomst:

- De Nederlandsche Bank (DNB)
- Financial Intelligence Unit (FIU)
- Kamer voor gerechtsdeurwaarders
- Koninklijke Beroepsorganisatie van Accountants (NBA)
- Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)
- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB)

Bijlage IV – Zes principes van goed toezicht

Selectief

Hiermee wordt bedoeld dat een toezichthouder prioriteiten stelt op basis van een afweging van risico's, kosten en baten, en enigszins terughoudend is doordat de eigen verantwoordelijkheid van onder toezicht staande instellingen wordt erkend. Dit leidt ertoe dat het toezicht intensief is waar nodig en minder intensief waar dat gerechtvaardigd is. Een toezichthouder zet zo zijn beschikbare middelen effectief en efficiënt in.

Slagvaardig

Hiermee wordt bedoeld dat een goed toezichthouder passend gebruikmaakt van zijn interventiebevoegdheden en zorgvuldig omgaat met burgers. Om slagvaardig te zijn, dient toezicht zacht te zijn waar het kan en hard te zijn waar het moet.

Samenwerkend

Van toezichthouders wordt verwacht dat zij samenwerken. Samenwerking – met beleid, andere toezichthouders, de sector en andere nationale en internationale stakeholders – is een belangrijk middel om effectief toezicht te houden én de 'overlast' van toezicht bij de onder toezicht staande instellingen te beperken.

Onafhankelijk

De toezichthouder dient afstand te houden tot de situatie en tot belanghebbenden. Dit houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht (informatie vergaren, oordelen en interveniëren) verrichten zonder ongeoorloofde beïnvloeding door onder toezicht staande instellingen, beleidsmakers of andere belanghebbenden.

Transparant

Het principe van transparant toezicht heeft betrekking op het inzichtelijk maken van vijf aspecten van toezicht: nut en noodzaak, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht. Toezichthouders dienen duidelijk te maken welke keuzes zij maken in toezichtobjecten, doelen, methoden en inzet van middelen, en zij dienen zich achteraf te verantwoorden over de effectiviteit en doelmatigheid van de gemaakte keuzes.

Professioneel

Hiermee wordt bedoeld dat een toezichthouder vakkundig en gedegen opereert en werkt aan continue ontwikkeling. In dit verband wordt onder andere gekeken naar voorzieningen op het terrein kostenbeheersing, kwaliteitszorg en risicomanagement en het functioneren van de interne governance.

Bijlage V – Handhavingsmaatregelen

Maatregelen Notariaat	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal aantal Handhavingsmaatregelen	107	77	126	65	115
Aanwijzing	0	0	0	0	0
Waarschuwingbrief	61	42	97	41	94
Boete	0	1	0	0	0
Voornemen dwangsom	0	-	-	-	-
Last onder dwangsom	0	3	2	0	0
Invorderingsbeschikking	0	-	-	-	-
Normoverdragend gesprek	4	0	8	7	9
Pre-tuchtrechtelijk traject	12	13			
Tuchtklacht	30	16	15	13	12
Aangifte strafrecht	0	0	0	2	0
Spoedmaatregel / stille bewindvoering	-	2	4	2	0
Totaal aantal tuchtmaatregelen	22	31	21	16	-
Ordemaatregel: onmiddellijke schorsing	0	2	1	0	-
Ordemaatregel: opschorting toevoeging en ontzegging waarneming	-	-	-	1	-
Ordemaatregel: stille bewindvoerder	-	-	2	0	-
Ontzet	2	1	1	3	-
Schorsing	5	3	4	3	-
Niet waarneming Kano	-	-	1	1	-
Geldboete	-	5	3	0	-
Ontzegging waarnemingsbevoegdheid	0	-	-	-	-
Berisping	9	14	3	2	-
Waarschuwing	3	4	1	1	-

Gegrond, geen maatregel	1	2	1	3	-
Ongegrond	1	-	2	0	-
Niet-ontvankelijk	1	-	2	2	-

Tabel 11. Handhavings- en tuchtmaatregelen bij notariaat in de jaren 2018 t/m 2022 ('-' is onbekend).

Maatregelen Gerechtsdeurwaarders	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal aantal Handhavingsmaatregelen	39	82	28	51	21
Aanwijzing	0	0	0	0	1
Waarschuwingbrief	9	20	10	13	16
Boete	0	0	0	0	0
Voornemen dwangsom	0	-	-	-	-
Last onder dwangsom	0	1	5	0	0
Invorderingsbeschikking	0	-	-	-	-
Normoverdragend gesprek	4	2	3	10	1
Pre-tuchtrechtelijk traject	0	1			
Tuchtklacht	26	55	6	27	2
Aangifte strafrecht	0	0	0	0	0
Spoedmaatregel / stille bewindvoering	-	3	4	1	1
Totaal aantal tuchtmaatregelen	4	29	59	29	-
Ordemaatregel: onmiddellijke schorsing	0	3	2 (1 onmiddellijke schorsing afgewezen)	1	-
Ordemaatregel: opschorting toevoeging en ontzegging waarneming	-	-	-	0	-
Ordemaatregel: stille bewindvoerder	-	-	1	0	-
Ontzet	2	0	4	1	-
Schorsing	1	0	50	24	-
Niet waarneming Kano	-	-	0	0	-

Geldboete	-	0	0	1	-
Ontzegging waarnemingsbevoegdheid	1	-	-	-	-
Berisping	0	2	1	1	-
Waarschuwing	0	0	0	0	-
Gegronde, geen maatregel	0	24	0	0	-
Ongegrond	0	-	0	1	-
Niet-ontvankelijk	0	-	0	0	-

Tabel 12. Handhavings- en tuchtmaatregelen bij gerechtsdeurwaarders in de jaren 2018 t/m 2022 ('-' is onbekend).

Maatregelen Wwft-plichtigen	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal aantal Handhavingsmaatregelen	78	69	47	52	37
Aanwijzing	21	22	18	19	9
Waarschuwbrieven	17	12	11	9	7
Boete	19	20	14	19	16
Voornemen dwangsom	0	-	-	-	-
Last onder dwangsom	8	13	4	4	4
Invorderingsbeschikking	3	-	-	-	-
Normoverdragend gesprek	0	0	0	1	1
Pre-tuchtrechtelijk traject	0	0			
Tuchtklacht	0	0	0	0	0
Aangifte strafrecht	10	2	0	0	0
Spoedmaatregel / stille bewindvoering	-	0	0	0	0
Totaal aantal Tuchtmaatregelen	1	0	0	0	-
Ordemaatregel: onmiddellijke schorsing	0	0	0	0	-
Ordemaatregel: stille bewindvoerder	-	-	0	0	-
Ontzet	0	0	0	0	-
Schorsing	0	0	0	0	-

Niet waarneming Kano	-	-	0	0	-
Geldboete	-	0	0	0	-
Ontzegging waarnemingsbevoegdheid	0	-	-	-	-
Berisping	0	0	0	0	-
Waarschuwing	1	0	0	0	-
Gegronde, geen maatregel	0	0	0	0	-
Ongegrond	0	-	0	0	-
Niet-ontvankelijk	0	-	0	0	-

Tabel 13. Handhavings- en tuchtmaatregelen in het Wwft-toezicht in de jaren 2018 t/m 2022 ('-' is onbekend).

Bijlage VI – Bezwaren en (hoger) beroepen

2018	Bezwaar		Beroep		Hoger beroep bij CBb	
1. Boete	Nee		Nee			
2. Boete	Nee		Nee			
3. Boete	Ja	Niet ontvankelijk	Ja	Niet ontvankelijk / ongegrond		
4. Boete	Ja	Ongegrond	Nee			
5. Boete	Ja	Ongegrond	Nee			
6. Boete	Nee		Nee			
7. Boete	Ja	Ongegrond	Nee			
8. Boete	Ja	Ongegrond	Ja	Niet ontvankelijk / ongegrond		
9. Boete	Ja	Gedeeltelijk gegrond	Nee			
10. Boete	Ja	Ongegrond	Nee			
11. Boete	Nee		Nee			
12. Boete	Nee		Nee			
13. Boete	Nee		Nee			
14. Boete	Ja	Ongegrond	Ja	Ongegrond	Ja	Gegrond
15. Boete	Ja	Niet ontvankelijk	Nee			
16. Boete	Ja	Niet ontvankelijk	Ja	Ongegrond		
17. Boete	Ja	Gedeeltelijk gegrond	Nee			
18. Boete	Ja	Ongegrond	Nee			
19. Boete	Nee	Ongegrond	Nee			

Tabel 14. Bezwaren en (hoger) beroepen n.a.v. opgelegde boetes in 2018.

2019	Bezwaar		Beroep		Hoger beroep bij CBb	
1. Boete	Nee		Nee			
2. Boete	Ja	Ongegrond	Ja	Ongegrond, niet ontvankelijk		
3. Boete	Nee		Nee			
4. Boete	Nee		Nee			
5. Boete	Nee		Nee			
6. Boete	Nee		Nee			
7. Boete	Nee		Nee			
8. Boete	Ja	Niet ontvankelijk	Nee			
9. Boete	Ja	Ongegrond	Ja	Gegrond		
10. Boete	Ja	Gedeeltelijk gegrond	Nee			
11. Boete	Nee		Nee			
12. Boete	Ja	Gedeeltelijk gegrond	Nee			
13. Boete	Nee		Nee			
14. Boete	Ja	Gedeeltelijk gegrond	Ja	Gegrond	BFT in beroep	Gegrond
15. Boete	Ja	Ongegrond	Nee			
16. Boete	Nee		Nee			
17. Boete	Ja	Ongegrond	Nee			
18. Boete	Nee		Nee			
19. Boete	Nee		Nee			
20. Boete	Nee		Nee			
21. Boete	Nee		Nee			

Tabel 15. Bezwaren en (hoger) beroepen n.a.v. opgelegde boetes in 2019.

2020	Bezwaar		Beroep		Hoger beroep bij CBb	
1. Boete	Nee		Nee			
2. Boete	Ja	Ongegrond	Nee			
3. Boete	Nee		Nee			
4. Boete	Nee		Nee			
5. Boete	Nee		Nee			
6. Boete	Ja	Ongegrond	Ja	Ongegrond		
7. Boete	Nee		Nee			
8. Boete	Ja	Ongegrond	Ja	Ongegrond	Ja	Wachten op uitspraak
9. Boete	Nee		Nee			
10. Boete	Nee		Nee			
11. Boete	Nee		Nee			
12. Boete	Nee		Nee			
13. Boete	Nee		Nee			
14. Boete	Ja	Gegron	Nee			

Tabel 16. Bezwaren en (hoger) beroepen n.a.v. opgelegde boetes in 2020.

2021	Bezwaar		Beroep		Hoger beroep bij CBb	
1. Boete	Ja	Ongegrond	Ja	Ongegrond	Ja	Wachten op zitting
2. Boete	Ja	Niet ontvankelijk	Nee			
3. Boete	Nee		Nee			
4. Boete	Nee		Nee			
5. Boete	Nee		Nee			
6. Boete	Nee		Nee			
7. Boete	Ja		Ja	Wachten op uitspraak		
8. Boete	Nee		Nee			
9. Boete	Nee		Nee			
10. Boete	Nee		Nee			
11. Boete	Nee		Nee			

12. Boete	Ja		Ja	Gegron		
13. Boete	Nee		Nee			
14. Boete	Ja		Nee			
15. Boete	Nee		Nee			
16. Boete	Nee		Nee			
17. Boete	Nee		Nee			
18. Boete	Nee		Nee			

Tabel 17. Bezwaren en (hoger) beroepen n.a.v. opgelegde boetes in 2021.

2022	Bezwaar		Beroep		Hoger beroep bij CBb	
1. Boete	Nee					
2. Boete	Nee					
3. Boete	Nee					
4. Boete	Nee					
5. Boete	Ja	Gedeeltelijk gegron	Ja	In behandeling		
6. Boete	Ja	Ongegrond	Ja	In behandeling		
7. Boete	Nee					
8. Boete	Nee					
9. Boete	Nee					
10. Boete	Nee					
11. Boete	Nee					
12. Boete	Nee					
13. Boete	Nee					
14. Boete	Nee					
15. Boete	Nee					
16. Boete	Nee					

Tabel 18. Bezwaren en (hoger) beroepen n.a.v. opgelegde boetes in 2022.

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP