

# De governance van het Financieel Expertise Centrum

## *Ontwikkelingen op het gebied van effectiviteit, verantwoording en transparantie*

Mr. M. van den Broek en D. Popping MPA<sup>1</sup>

### 1. Introductie

In oktober 2011 werd in het *Tijdschrift voor Compliance* een artikel<sup>2</sup> gepubliceerd over het Financieel Expertise Centrum (FEC). Vanuit het bestuursrechtelijke kader van goed bestuur en in het bijzonder de aspecten van transparantie, verantwoording en effectiviteit werd een van de kerntaken van het FEC geanalyseerd: de informatie-uitwisseling. Het artikel was vernieuwend, omdat er voor de publicatie van het artikel enkel sporadisch iets geschreven was over het FEC.<sup>3</sup> Slechts eenmaal eerder was het functioneren van het FEC kritisch onder de loep genomen door externen.<sup>4</sup>

Door Van den Broek werden in het artikel van oktober 2011 enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij de informatie-uitwisseling binnen het FEC. Zo was het volgens haar voor derden onduidelijk hoe de FEC-partners met elkaar samenwerken. Informatie kan worden uitgewisseld binnen het FEC, maar hoe is die informatie-uitwisseling juridisch geregeld? En is het juridische kader wel voldoende? Ook vroeg Van den Broek zich af op welke wijze en hoe vaak informatie-uitwisseling plaatsvindt, omdat nergens gegevens te

- 
- 1 Mr. M. (Melissa) van den Broek is promovenda bij de afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Utrecht. D. (Dian) Popping MPA is Commissaris van Politie bij de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland. Van den Broek heeft dit artikel op persoonlijke titel geschreven. Popping heeft dit artikel in haar functie van hoofd FEC-eenheid geschreven. Beide auteurs danken de personen die hebben meegelezen met dit artikel en met name Anita Reijnders (FEC-eenheid) voor haar grote bijdrage aan dit artikel.
  - 2 M. van den Broek (2011), 'Effectiviteit, publieke verantwoording en transparantie van het Financieel Expertise Centrum', *Tijdschrift voor Compliance*, nr. 4/5, p. 230-238.
  - 3 M. Wagemakers (2005), 'Verscherpt integriteittoezicht in de financiële sector', *Tijdschrift voor Financieel Recht*, nr. 7, p. 185-189.
  - 4 M.J.J.P. Luchtman, J.A.E. Vervaele en O.J.D.M.L. Jansen (2002), 'Informatie-uitwisseling in het kader van het Financieel Expertise Centrum', Rapport in opdracht van het ministerie van Financiën.

vinden waren over de praktijk. Voorts rees de vraag of er door het FEC wel verantwoording afgelegd wordt over de uitwisseling van informatie tussen de FEC-partners en, zo ja, aan wie?

De algemene conclusie van het artikel was dat er nog veel te verbeteren viel bij het FEC. Op het punt van effectiviteit stonden de onduidelijkheden en (on)mogelijkheden van informatieverstrekking door de financiële toezichthouders centraal. Met betrekking tot verantwoording werd duidelijk dat een degelijk mechanisme van interne verantwoording aanwezig was, maar bestond nog wel onduidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook bleek dat de informatie-uitwisseling binnen het FEC nog nooit door een rechter getoetst was. Wat betreft transparantie werd geconcludeerd dat er weinig tot geen aandacht was voor de rechten van betrokkenen en derde partijen op het punt van inzage in documenten, maar werd er wel positief geoordeeld over de groeiende actieve informatievoorziening van het FEC.

Sinds de publicatie van het artikel in oktober 2011 is bij het FEC een aantal veranderingen gefinaliseerd in het kader van de informatie-uitwisseling. Zo is eind 2011 het Informatieprotocol FEC 2011 (hierna: Informatieprotocol) tot stand gekomen dat derden inzicht geeft omtrent de informatie-uitwisseling binnen het FEC.<sup>5</sup> Het heeft tot doel om afspraken over de wijze van informatiedeling tussen de FEC-partners te formaliseren, om een zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens te waarborgen en om een bijdrage te leveren aan transparantie ten opzichte van betrokkenen en de buitenwereld.<sup>6</sup> Het Informatieprotocol is ondertekend door alle FEC-partners en is daarmee een onderdeel van het huidige convenant, Convenant FEC 2009, geworden.<sup>7</sup> Tevens is het Informatieprotocol gepubliceerd in de Staatscourant.<sup>8</sup> Het Informatieprotocol beantwoordt de meeste vragen zoals die in het artikel van Van den Broek naar voren zijn gekomen.

In dit artikel zal worden gekeken naar wat bovengenoemde veranderingen hebben betekend voor de effectiviteit, verantwoording en transparantie van het functioneren van het FEC. Het hoofd van de FEC-eenheid, Dian Popping, en Melissa van den Broek hebben voor dit artikel de handen ineen geslagen. Dit artikel is het resultaat van meerdere overleggen tussen beiden. Het artikel bestaat uit twee delen. Het eerste deel (paragrafen 2 en 3) bevat een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis en het institutionele karakter van het FEC. Daarnaast wordt verder ingegaan op een van FEC's kerntaken, namelijk de uitwisseling van informatie tussen de FEC-partners. Deze tekst is door beide auteurs

---

5 Het Informatieprotocol FEC 2011 dateert van 14 november 2011 en is te vinden op de FEC website: <[www.fec-partners.nl](http://www.fec-partners.nl)>. Het Informatieprotocol is tevens gepubliceerd in Staatscourant 2011, nr. 21708 op 2 december 2011, en herplaatst in Stcrt. 2011, 21708 (rectificatie) op 9 december 2011.

6 FEC, Jaarplan 2012-2014, gepubliceerd op: <[www.fec-partners.nl](http://www.fec-partners.nl)>.

7 Zie daarvoor paragraaf 2.2.

8 Zie voetnoot nr. 5.

gezamenlijk geschreven. Het tweede deel bevat allereerst een korte beschrijving van de aspecten van effectiviteit, verantwoording en transparantie (paragraaf 4), gevolgd door een analyse van de informatie-uitwisseling aan de hand van deze aspecten (paragrafen 5 en 6). In dit gedeelte zullen de auteurs met elkaar in dialoog gaan over de betekenis van de recente veranderingen met betrekking tot de informatie-uitwisselingen binnen het FEC. Aan de orde komen de vragen die in het artikel van Van den Broek gesteld werden en wat op basis daarvan geconcludeerd werd. Vervolgens wordt hier door Popping, namens het FEC, een reactie op gegeven en worden de ontwikkelingen beschreven die zijn ingezet met het Informatieprotocol. Tot slot volgt nog een korte beschouwing door Van den Broek, waarin de vraag centraal staat hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot haar eerdere vragen en conclusies. Deze bijdrage wordt vervolgens afgesloten met een gezamenlijke conclusie.

## DEEL I

### 2. Het Financieel Expertise Centrum

Het FEC is een multidisciplinair samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid waarin acht overheidspartners samenwerken met als doel de integriteit van de financiële sector te versterken. Aan het FEC zijn geen afzonderlijke wettelijke taken en bevoegdheden toegekend. Binnen het FEC werken de partners samen op basis van hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor zover deze gerelateerd zijn aan de integriteit van de financiële sector. Op dit moment zijn de partners: de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank (DNB), de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en het Openbaar Ministerie (OM).<sup>9</sup> Het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie zijn als waarnemers bij de niet-operationele activiteiten van het FEC betrokken.

---

9 Zie artikel 1 Convenant houdende de afspraken over samenwerking in het kader van het Financieel Expertise Centrum, Stcrt. 2009, nr. 17 (Convenant FEC 2009). Met de komst van de Nationale Politie zullen de huidige FEC-partners, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), opgaan in deze organisatie. De vorming van de Nationale Politie, welke de huidige politiestructuur zal moeten vervangen, is in volle gang. De Nationale Politie start op 1 januari 2013 zijn werkzaamheden. De Nationale Politie zal dan FEC-partner worden; het Convenant FEC 2009 zal hierop te zijner tijd worden aangepast. Zie voor meer informatie over de ontwikkelingen met betrekking tot hervormingen binnen de organisatie van de politie: <[www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/politie/nationale-politie](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/politie/nationale-politie)>.

## 2.1 Geschiedenis

Het FEC is in 1998 bij besluit ingesteld door de ministers van Financiën en Justitie naar aanleiding van vermeende ernstige integriteitsschendingen op de financiële markten, die in 1997 bekend werden door operatie Clickfonds.<sup>10</sup> In 1999 startte het FEC met de uitvoering van zijn taken, die toen als volgt geformuleerd waren:

- het onderling uitwisselen van informatie;
- het bevorderen dat mogelijke strafbare feiten die door elke instantie afzonderlijk onvolledig worden onderkend beter in beeld worden gebracht; en
- het ontwikkelen van expertise ten behoeve van de uitvoering en bijstand aan de opsporingsonderzoeken.

Het FEC stond onder directe verantwoordelijkheid van de ministers van Financiën en Justitie. Tevens waren de ministers bevoegd om nadere regels te stellen aan de organisatie en werkwijze van het FEC. Naar aanleiding van de evaluatie in 2002 van de werkzaamheden en resultaten van het FEC<sup>11</sup> werd besloten tot een verdere operationalisering en verdieping van de werkzaamheden. Op 30 maart 2004 werd het instellingsbesluit door de ministers ingetrokken. Volgens de toelichting was de noodzaak tot een ministerieel instellingsbesluit vervallen, nu de herstructurering van het FEC had geleid tot een op 15 maart 2004 in werking getreden Convenant tussen de FEC-partners.<sup>12</sup>

Met het Convenant Herstructurering FEC was het initiatief voor de invulling van de operationele taak van het FEC en de bijbehorende bestuurlijke aansturing bij de FEC-partners zelf neergelegd. Het FEC werd op dat moment beheersmatig ondergebracht bij de AFM, waarmee de toenmalige bestuursvoorzitter van de AFM tevens voorzitter van de FEC-raad werd. Net als in het eerdere instellingsbesluit bepaalde het Convenant Herstructurering FEC dat de FEC-raad jaarlijks moest rapporteren aan de ministers van Financiën, van Justitie en, aanvullend, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de voortgang en de resultaten van zijn werkzaamheden. In april 2008 werd het FEC conform artikel 8 van het Convenant Herstructurering FEC

---

10 Operatie Clickfonds was een omvangrijk onderzoek van justitie naar vermeende fraude op de Amsterdamse effectenbeurs en diverse andere financiële instellingen, waarbij personen onder meer werden verdacht van delicten als witwassen van gelden via de beurs, omkoping, handel met voorkennis, oprichting en valsheid in geschrifte. Zie verder: Nota integriteit financiële sector 1998, Kamerstukken II 1997-1998, 25 830, nr. 1-2; Besluit instelling financieel expertisecentrum van 31 december 1998, Stcrt. 1999, nr. 32.

11 Conform artikel 9 van het instellingsbesluit.

12 Intrekking Besluit instelling financieel expertisecentrum (FEC), Stcrt. 2004, nr. 65; Convenant houdende afspraken met betrekking tot de samenwerking in het kader van het Financieel Expertisecentrum (Convenant Herstructurering FEC), Stcrt. 2004, nr. 65.

geëvalueerd door de ministeries van Financiën en Justitie. Gelet op de uitkomsten hiervan werd besloten tot het opstellen van een nieuw Convenant: het Convenant FEC 2009.

## 2.2 Het huidige FEC

Op dit moment worden de werkzaamheden van het FEC ingekaderd door het Convenant uit 2009. Het doel is onverminderd het versterken van de integriteit van de financiële sector. Dit dient te worden bereikt door de onderlinge samenwerking tussen de partners te stimuleren, te coördineren en te vergroten door het uitwisselen van informatie en het delen van inzicht, kennis en vaardigheden.<sup>13</sup>

Het FEC bestaat organisatorisch uit een FEC-raad en een FEC-eenheid en is beheersmatig ondergebracht bij DNB.<sup>14</sup> De FEC-raad is het beslissende orgaan dat bestaat uit vertegenwoordigers van elk van de hiervoor vermelde FEC-partners op bestuurlijk niveau en geeft sturing aan de FEC-eenheid.<sup>15</sup> De FEC-raad wordt voorgezeten door de voorzitter die is benoemd door de FEC-raad zelf.<sup>16</sup> De huidige voorzitter van de FEC-raad is Joanne Kellermann, directeur bij DNB. De FEC-raad komt tenminste drie keer per jaar bijeen en beslissingen worden bij consensus genomen met inachtneming van de verantwoordelijkheden van de partners.<sup>17</sup> Bij de beraadslagingen van de FEC-raad, met uitzondering van de operationele beraadslagingen<sup>18</sup>, zijn twee waarnemers aanwezig, te weten de directeur Financiële Markten van het ministerie van Financiën en de directeur Rechtshandhaving van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De toelichting bij het Convenant FEC 2009 stelt dat daarmee een betere aansluiting wordt gezocht met politieke en beleidsmatige ontwikkelingen en wordt beoogd de departementen beter in staat te stellen om invulling te geven aan hun regierol bij het stroomlijnen van de handhavingketen. Naast het bijwonen van beraadslagingen, hebben zij tot taak om de uitvoering van het Convenant FEC 2009 driejaarlijks te evalueren. De FEC-raad kan eventueel ook andere waarnemers tot zijn beraadslagingen toelaten.<sup>19</sup>

---

13 Artikel 2 Convenant FEC 2009.

14 Artikel 1, tweede lid, Convenant FEC 2009.

15 Artikel 4, eerste en zesde lid, Convenant FEC 2009.

16 Artikel 4, tweede lid, Convenant FEC 2009.

17 Artikel 4, vijfde en zevende lid, Convenant FEC 2009.

18 Voorbeelden van niet-operationele beraadslagingen zijn beraadslagingen waarin jaarplannen of algemeen beleid worden vastgesteld door de FEC-raad.

19 Artikel 4, derde en vierde lid, Convenant FEC 2009. Het Convenant zegt niet wie dat zouden kunnen zijn of wat de criteria zijn om te mogen worden toegelaten als waarnemer.

De FEC-eenheid is het operationele orgaan van het FEC en ondersteunt de FEC-raad en de voorzitter.<sup>20</sup> De FEC-eenheid bestaat uit medewerkers van de FEC-partners en van de waarnemers die zijn gedetacheerd bij de FEC-eenheid.<sup>21</sup> Daarmee is de FEC-eenheid van de partners, verricht het werkzaamheden voor de partners en wordt het door de partners bemand. De FEC-eenheid wordt geleid door Dian Popping, het hoofd van de FEC-eenheid. Het Convenant FEC 2009 beschrijft de volgende taken voor de FEC-eenheid: het creëren van structurele informatie-uitwisseling tussen de partners; het realiseren van een kenniscentrum van, voor en door de partners op de voor het FEC relevante kennisgebieden en het uitvoeren van projecten met het oog op concrete, operationeel bruikbare, resultaten.<sup>22</sup> Het hoofd van de FEC-eenheid coördineert deze werkzaamheden en rapporteert over de voortgang van de werkzaamheden maandelijks aan de voorzitter en aan de leden van de FEC-raad tijdens de FEC-raadsvergaderingen.

### 3. De uitwisseling van informatie binnen het FEC

Zoals gezegd is de uitwisseling van informatie een van de belangrijkste activiteiten van het FEC. In deze paragraaf wordt het uitwisselingsproces binnen het FEC beschreven. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar het Informatieprotocol en de toelichting daarop.

Informatie-uitwisseling binnen het FEC gebeurt in overeenstemming met de wettelijke kaders van de verschillende FEC-partners en vindt plaats in het FEC-informatieplatform. Dit platform maakt onderdeel uit van de FEC-eenheid. Het FEC-informatieplatform *'fungeert als spil bij informatie-uitwisseling tussen FEC-partners onderling'* en bestaat uit medewerkers van de FEC-eenheid.<sup>23</sup> Deze medewerkers werken samen met de Informatiegroep FEC, waarin medewerkers van elk van de FEC-partners zitten. De leden van deze Informatiegroep FEC brengen informatie vanuit de eigen organisatie die relevant is voor de FEC-samenwerking naar het FEC-informatieplatform. Hierna wordt alle informatie in beginsel gezamenlijk geanalyseerd en wordt een FEC-advies opgesteld. Het FEC-advies wordt aangeboden aan de FEC-partners die onder eigen verantwoordelijkheid uitvoering aan dit FEC-advies zullen geven.

Informatie die in het kader van het FEC-samenwerkingsverband voor uitwisseling in aanmerking komt is informatie over (actuele) ontwikkelingen op het gebied van de integriteit

---

20 Artikel 5, eerste en derde lid, Convenant FEC 2009.

21 Artikel 5, zevende lid, Convenant FEC 2009.

22 Zie bijvoorbeeld: FEC (2012), FEC Reader 'Het Nieuwe Betalen'; FEC (2011), Identiteitsfraude en FEC-partners in de strijd tegen money transfers en FEC (2010 en 2008), Project Vastgoed. Alle documenten zijn gepubliceerd op: <[www.fec-partners.nl](http://www.fec-partners.nl)>.

23 FEC, Jaarverslag 2011, p. 8.

van de financiële sector, over bedreigingen van de integriteit van de financiële sector of over concrete casussen van (een) FEC-partner(s) waarvoor een besluit tot handhaving gewenst is. De informatie is van algemene, operationele, tactische of strategische aard.<sup>24</sup> Het kan hier gaan om algemene en subject specifieke informatie.<sup>25</sup>

### 3.1 Informatieprotocol

Het Informatieprotocol is mede opgesteld om een efficiënte en effectieve informatie-uitwisseling tussen FEC-partners tot stand te brengen. Bij de uitwisseling van (persoons) gegevens is het van groot belang dat helder is welke gegevens in FEC-verband kunnen worden uitgewisseld, hoe met deze gegevens moet worden omgegaan en welke verplichtingen dit met zich meebrengt. Hierbij wordt opgemerkt dat het Informatieprotocol geen formele (wettelijke) status heeft.

Naast het Informatieprotocol zijn een drietal besluiten op grond van artikel 20 Wet politiegegevens (Wpg) opgesteld. Deze besluiten zijn nodig zodat ook de FIOD, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland en het KLPD uitvoering kunnen geven aan het Informatieprotocol. Artikel 20 Wpg rechtvaardigt het delen van informatie door opsporingsdiensten met externe partners voor zover de informatie wordt gebruikt conform de doelstellingen van een convenant, zoals in dit geval het Convenant FEC 2009. In de besluiten is vastgelegd ten behoeve van welk zwaarwegend algemeen belang de verstrekking noodzakelijk is, welk samenwerkingsverband het betreft en het doel van de oprichting van dit verband, welke gegevens worden verstrekt, de voorwaarden waaronder dat gebeurt, en aan welke personen of instanties de gegevens worden verstrekt.<sup>26</sup>

Het Informatieprotocol en de besluiten zijn ondertekend door de gemandateerde vertegenwoordigers van de FEC-partners en waarnemers en zijn op 14 november 2011 in werking getreden. Met deze ondertekeningen wordt door alle FEC-partners het Informatieprotocol onderschreven. De komst van het protocol heeft daarnaast enkele nieuwe rollen voor de FEC-partners en voor de FEC-eenheid met zich meegebracht. Zo wordt van elke FEC-partner verwacht dat de betrokken medewerkers in hun organisatie op de hoogte zijn van het Informatieprotocol en alles wat hiermee samenhangt. Tevens wordt een beheerder aangesteld die verantwoordelijk is voor de borging van de doelbinding binnen de eigen organisatie.<sup>27</sup> Daarnaast heeft het hoofd van de FEC-eenheid er een nieuwe functie bij gekregen. Het betreft de functie van regisseur.<sup>28</sup>

---

24 FEC, Jaarverslag 2011, p. 5.

25 FEC, Jaarverslag 2011, p. 8.

26 Artikel 20, tweede lid, Wet politiegegevens.

27 Artikel 17, vierde lid, Informatieprotocol FEC 2011.

28 Artikel 10 Informatieprotocol FEC 2011.

Dit houdt in dat zij erop toeziet dat de FEC-partners gezamenlijk op een zorgvuldige wijze uitvoering geven aan de taken uit de Wet bescherming persoonsgegevens. Tot slot is binnen de FEC-eenheid een nieuwe functie gecreëerd: de privacyfunctionaris. Deze functionaris is verantwoordelijk voor het risicomanagement en de kwaliteitssystemen rond de bescherming van privacy binnen de FEC-eenheid en legt direct verantwoording af aan de regisseur (hoofd FEC-eenheid).

### 3.2 Juridische kaders

Het Informatieprotocol maakt nogmaals duidelijk dat de uitwisseling van informatie binnen het FEC gebeurt op basis van de bestaande juridische kaders van geheimhouding en de uitzonderingen daarop van de FEC-partners. In artikel 5 van het Informatieprotocol worden alle wettelijke regimes per FEC-partner gespecificeerd. In paragraaf 5 wordt hier verder op ingegaan.

Naast de reeds toepasselijke wettelijke geheimhoudingsregimes die gelden voor de individuele FEC-partners, maakt het Informatieprotocol duidelijk dat de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing is op de verwerking van de persoonsgegevens door de FEC-eenheid (en dus ook op het FEC-informatieplatform).<sup>29</sup> Dit houdt in dat elke verwerking van persoonsgegevens door de FEC-eenheid gebaseerd is op één van de zes in artikel 8 Wbp genoemde grondslagen.<sup>30</sup>

### 3.3 Gazo-principe

In het Informatieprotocol wordt door het FEC het zogenaamde 'gazo-principe' geïntroduceerd: geen actie zonder overleg.<sup>31</sup> Dit principe is van belang bij de informatie-uitwisseling en houdt in dat de informatie die bij het FEC-informatieplatform is ingebracht en is verstrekt aan andere FEC-partners niet op een andere manier mag worden gebruikt door de FEC-partners dan voor het doel waarvoor de informatie is verstrekt. Voordat de FEC-partners deze informatie mogen gebruiken, toetst de verstreckende FEC-partner nog of de beoogde verwerking in overeenstemming is met het oorspronkelijke doel

---

29 Artikel 7, tweede lid, Informatieprotocol FEC 2011.

30 De belangrijkste grondslagen uit artikel 8 Wbp voor het FEC zijn: de gegevensverwerking is noodzakelijk voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of de gegevensverwerking is noodzakelijk voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

31 Artikel 4 Informatieprotocol FEC 2011.



waarvoor de (persoons)gegevens zijn verzameld en of de beoogde verwerking om andere redenen op bezwaren stuit.<sup>32</sup>

Indien de FEC-partner deze informatie voor een ander doel wil aanwenden of met een derde, niet zijnde een FEC-partner, wil delen, moet ook eerst worden overlegd met de FEC-partner die de informatie heeft ingebracht. Ongevraagd gebruik kan namelijk leiden tot onaanvaardbare risico's, waaronder risico's voor een bestuursrechtelijk of strafrechtelijk onderzoek.<sup>33</sup> Het risico voor een bestuursrechtelijk onderzoek kan gelegen zijn in het feit dat wanneer op onrechtmatige wijze persoonsgegevens zijn verwerkt, de rechter zich genoodzaakt kan zien te oordelen dat in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en in strijd met de behoorlijke procesorde is gehandeld. Voor een strafrechtelijk onderzoek geldt in beginsel hetzelfde: de rechter kan conform artikel 359a Wetboek van Strafvordering besluiten dat tijdens het voorbereidend onderzoek vormfouten zijn gemaakt die niet meer hersteld kunnen worden. FEC-partners moeten erop kunnen vertrouwen dat de informatie die ze verstrekt hebben wordt gebruikt voor het doel waarvoor deze verstrekt is. Dit betekent overigens niet dat verdere verstrekking aan derden in het geheel niet mogelijk is. De FEC-partners en de FEC-eenheid kunnen op incidentele basis informatie verstrekken aan derden, mits daarvoor instemming is van de FEC-partner(s) waarvan de persoonsgegevens oorspronkelijk afkomstig zijn.<sup>34</sup>

### 3.4 Het werkproces

Hoe verloopt het proces van informatie-uitwisseling nu in grote lijnen? De uitwisseling van informatie vindt plaats door verstrekking van informatie van een FEC-partner aan het FEC-informatieplatform. Het FEC-informatieplatform verwerkt en verstrekt deze gegevens, afhankelijk van het doel van de verstrekking, aan andere FEC-partners.

Informatie wordt door de FEC-partners ingebracht door middel van de beveiligde internetapplicatie *Colleges Collaboration Tool (Cocoto)*.<sup>35</sup> Het inbrengen van informatie wordt aangeduid als een 'signaal'. Bij het inbrengen van de informatie moet de FEC-partner aangeven voor welk specifiek doel de persoonsgegevens mogen worden verwerkt en aan welke andere FEC-partner(s) de persoonsgegevens niet kunnen worden verstrekt. Er mag geen sprake zijn van een 'fishing expedition'<sup>36</sup>, aangezien bewijsmateriaal dat op deze wijze is verkregen door FEC-partners onrechtmatig kan worden geacht door

---

32 Artikel 18 Informatieprotocol FEC 2011.

33 Toelichting Informatieprotocol FEC 2011, p. 3.

34 Artikel 18 Informatieprotocol FEC 2011.

35 FEC, Jaarverslag 2011, p. 9.

36 Hieronder wordt verstaan: een algemeen niet gespecificeerd verzoek voor (persoons)gegevens die beschikbaar zijn bij een andere FEC-partner.

zowel de bestuurs- als door de strafrechter. Na het inbrengen van het signaal bij het FEC-informatieplatform en het doorsturen van de informatie door laatstgenoemde, kunnen de FEC-partners die de informatie ontvangen daarop reageren door de bij hun organisatie relevante en beschikbare informatie weer in te brengen bij het FEC-informatieplatform.

Een **'eerste analyse'** van de (on)mogelijkheden van informatie-uitwisseling vindt aldus door de FEC-partners zelf plaats bij het inbrengen van de informatie.<sup>37</sup> De FEC-partners wisselen in de context van het FEC immers geen informatie direct met elkaar uit, en niet alle FEC-partners nemen altijd deel aan activiteiten.<sup>38</sup> Echter, het uitgangspunt is dat alle FEC-partners een aangemeld signaal ontvangen, aangezien het samenbrengen van informatie en expertise de meerwaarde brengt. En dit is juist de essentie van de FEC-samenwerking.

Gedurende het uitwisselingsproces overlegt het FEC-informatieplatform met de betrokken partners en wordt de informatie in beginsel gezamenlijk geanalyseerd. Dit gebeurt onder andere met de Informatiegroep FEC door middel van datarooms<sup>39</sup> en het organiseren van kennisbijeenkomsten.<sup>40</sup> Hierna wordt een FEC-advies opgesteld. Het advies kan onder andere inhouden dat de aangeleverde informatie wordt doorverstrekt of dat afspraken worden gemaakt over de mogelijkheid tot strafrechtelijke handhaving, bestuursrechtelijke handhaving, fiscale handhaving, een combinatie van voorgaande drie, dan wel dat geen follow-up is gewenst. Voordat het FEC-advies uitgaat, vindt er nog een toets plaats door de FEC-partners van wie de informatie in het advies is opgenomen; de zogenaamde **'tweede analyse'**. De FEC-partners toetsen of voldaan is aan het 'gazo-principe'.<sup>41</sup> Tot slot wordt het FEC-advies verstrekt aan de desbetreffende FEC-partner(s). Hoewel het FEC-advies niet bindend is, aangezien het FEC als zodanig geen eigen bevoegdheden heeft, wordt van de FEC-partners wel verwacht dat zij follow-up geven aan het advies. Wanneer de FEC-partners geen follow-up geven aan het FEC-advies, dan levert de samenwerking op het gebied van informatie-uitwisseling ook geen resultaten op.

---

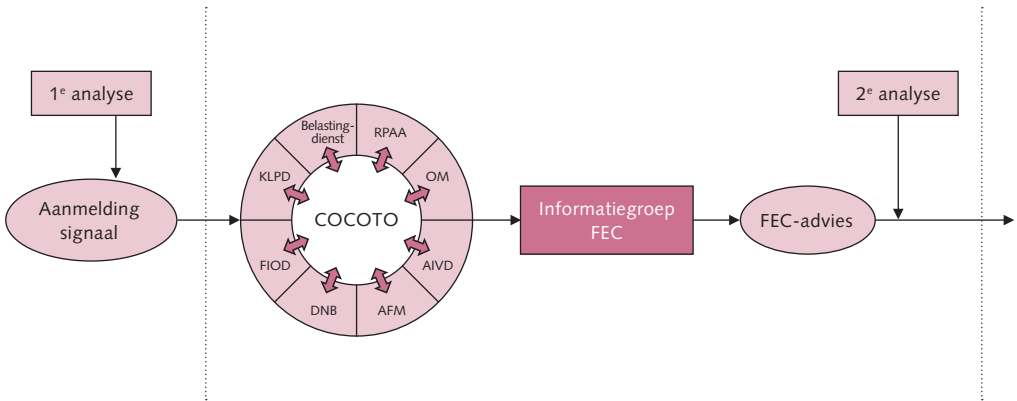
37 Artikel 6, tweede lid, Informatieprotocol FEC 2011.

38 Dit laat onverlet dat er andere convenanten zijn waarbij FEC-partners wel direct informatie met elkaar uitwisselen, zij het voor andere doeleinden. Een recent voorbeeld is het convenant inzake de samenwerking bij het tegengaan van ontoelaatbaar gedrag van externe accountants, accountantsorganisaties en (mede)beleidsbepalers tussen de Belastingdienst en de Stichting Autoriteit Financiële Markten, Strct. 2012, nr. 12057 op 19 juni 2012.

39 Bijeenkomsten met experts van de FEC-partners om een signaal te analyseren en een FEC-advies op te stellen.

40 FEC, Jaarverslag 2011, p. 9.

41 Zie voetnoot nr. 33.



Figuur 1: Informatie-uitwisseling binnen het FEC-informatieplatform.

Bron: FEC-eenheid (2012).

De rol en verantwoordelijkheid van het FEC houdt op zodra een FEC-advies is opgesteld. Het FEC-advies gaat altijd naar één of meerdere FEC-partners, die aan de slag gaan met de verkregen inzichten/informatie uit het FEC-advies; deze zogenaamde 'handhavings-fase' behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de individuele FEC-partners.

In 2011 heeft dat geleid tot aangiften die een strafzaak tot gevolg hebben gehad, bestuurlijke boetes die door toezichthouders werden opgelegd, de beëindiging van overtredingen, het onbetrouwbaar verklaren van bestuurders bij (een) financiële onderneming(en) en afwijzing van vergunningen door toezichthouders.<sup>42</sup>

42 FEC, Jaarverslag 2011, p. 9.

## DEEL II

### 4. Effectiviteit, verantwoording en transparantie

Effectiviteit, verantwoording en transparantie worden in de internationale, Europese en, in mindere mate, Nederlandse juridische literatuur erkend als beginselen van goed bestuur (*good governance*).<sup>43</sup> Alvorens over te gaan tot de daadwerkelijke analyse, zal in het navolgende kort worden ingegaan op deze vereisten.<sup>44</sup>

#### 4.1 Effectiviteit

Effectiviteit heeft een juridische dimensie gekregen door zijn status als beginsel van goed bestuur. Aan het effectiviteitsbeginsel wordt voldaan als er geen juridische belemmeringen aanwezig zijn, dan wel feitelijke belemmeringen die mogelijk juridische gevolgen hebben.<sup>45</sup> Dat betekent dat het rechtssysteem geen onnodige obstakels moet opwerpen aan de toepassing van normen en dat de wet- en regelgeving toereikend moet zijn. In deze bijdrage wordt voor de beantwoording van de vraag of de informatie-uitwisseling effectief is gekeken naar het bestaande kader van wet- en regelgeving waarbinnen deze uitwisseling binnen het FEC plaatsvindt.

#### 4.2 Verantwoording en transparantie

Verantwoording betreft de relatie tussen actor en forum, waarin de actor verplicht is het forum informatie te verstrekken over zijn handelen, waarin het forum vragen kan stellen en met de actor kan debatteren over de waardering van dit handelen, en waarin tot slot het forum een beoordeling kan maken.<sup>46</sup> Er zijn verschillende soorten verantwoordingsmechanismen. De meeste bekende vorm is wel de ministeriële verantwoordelijkheid, ook

---

43 G.H. Addink (2010), *Goed bestuur*, Kluwer: Deventer.

44 Voor een uitgebreidere behandeling van de beginselen zie Addink (2010); Van den Broek (2011).

45 M. Stouten (2012), *De witsmeldplicht: Omvang en handhaving van de Wwft-meldplicht voor juridische en fiscale dienstverleners*, Boom Juridische Uitgevers: Den Haag, p. 22-29; Van den Broek (2011), p. 231-232.

46 M. Bovens (2006), 'Publieke verantwoording: een analysekader', in W. Bakker en K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording*, Boom: Amsterdam pp. 25-55, p. 26-27.

politieke verantwoording genoemd.<sup>47</sup> Andere bekende vormen zijn de (quasi)rechterlijke verantwoording en de interne verantwoording.<sup>48</sup>

Verantwoording kan echter ook aan burgers worden afgelegd door het betrachten van een zekere mate van openbaarheid, de zogenaamde maatschappelijke verantwoording.<sup>49</sup> Een sleutel bij deze vorm van verantwoording is transparantie.<sup>50</sup> Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Enerzijds door de mogelijkheid aan belanghebbenden of burgers te geven om inzage in documenten te krijgen; anderzijds door een actieve informatievoorziening. Voorwaarde is dat informatie *truthful*, substantieel en bruikbaar is.<sup>51</sup> Het transparantiebeginsel vereist geen volledige openbaarheid in alle omstandigheden; er dient altijd een afweging van belangen te zijn over de mate van transparantie. Met betrekking tot de informatie-uitwisseling binnen het FEC dient dit dus op voldoende transparante wijze te gebeuren, om op deze manier verantwoording af te leggen aan de maatschappij. Wat voldoende transparantie inhoudt, hangt af van de omstandigheden van het individuele geval en de belangen die moeten worden afgewogen. In elk geval moet daarbij wel volledige duidelijkheid bestaan over het proces van informatie-uitwisseling en de bestaande mogelijkheden voor belanghebbenden of burgers.

Het beginsel van verantwoording vereist dat daadwerkelijk verantwoording wordt afgelegd en een balans wordt gevonden tussen de verschillende verantwoordingsmechanismen.

---

47 Deze vorm van verantwoording is uitgebreid aan de orde gekomen in het artikel van Van den Broek (2011), p. 235-236. In deze bijdrage zullen de interne, maatschappelijke en (quasi)rechterlijke verantwoording voor en nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van verantwoording door het FEC centraal staan.

48 Dit zijn de meest bekende vormen van verantwoording. Zie: M. Bovens (2005), 'Public Accountability', in: E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press: Oxford, pp. 182-208. In de literatuur zijn er echter tot wel acht vormen van publieke verantwoording geïdentificeerd: J.G. Jabbra and O.P. Dwivedi (red.) (1989), *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, Kumarian Press, Hartford.

49 Bovens (2006), p. 31. Bovens gaat overigens wel uit van enigszins georganiseerde vormen van de maatschappij, zoals belangengroepen, NGOs, en de media, omdat deze gezamenlijk een bepaalde druk kunnen uitoefenen op het functioneren van de actor.

50 Dit kan pas echt maatschappelijke verantwoording heten als men een 'brede' notie van transparantie aanhangt: openbaarmaking *sec* is niet voldoende. Er moet een mogelijkheid zijn voor interactie tussen de actor, in casu het FEC, en het forum, in casu de maatschappij. Zie: G.H. Addink e.a. (2010), *Sourcebook Human Rights and Good Governance*, Universiteit Utrecht, SIM Special no. 34, p. 53. Er zijn echter ook auteurs die de enkele openbaarmaking wel als verantwoording zien.

51 B. Rawlins (2008), 'Give the Emperor a mirror: Towards developing a stakeholder measurement of organizational transparency', in: *Journal of Public Relations Research*, vol. 21, nr. 1, pp. 71-99, p. 74.

## 5. Effectieve informatie-uitwisseling

### 5.1 Introductie

Van den Broek heeft in haar artikel van oktober 2011 effectiviteit benaderd vanuit een kwalitatief juridisch perspectief. Zoals al kort in de introductie aan de orde is gekomen, zette zij vraagtekens bij de juridische mogelijkheden voor de verstrekking van informatie van de financiële toezichthouders naar de andere FEC-partners.<sup>52</sup> Daarbij ging het voornamelijk om de interpretatie van de overweging 'noodzakelijk voor de uitoefening van de taak' van de financiële toezichthouders. Het gebrek aan een eenduidige definitie van het begrip integriteit van de financiële sector en de vraag tot hoe ver het begrip taakuitvoering van de toezichthouder kan worden gerecht, waren haar inziens daarbij onvoldoende duidelijk.

### 5.2 Reactie Popping

In het navolgende wordt, namens het FEC, een reactie gegeven door Popping waarin wordt uitgelegd hoe het FEC het bestaande kader van wet- en regelgeving waarbinnen deze uitwisseling plaatsvindt, interpreteert en meer in het bijzonder ten aanzien van de financiële toezichthouders.

#### Juridische kaders

De beschikbaarheid van persoonsgegevens is essentieel voor het succes dat de FEC-partners met de samenwerking beogen. Uitgangspunt is dat de FEC-partners vanuit hun eigen wettelijke taakstellingen en binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders met elkaar samenwerken. Dit betekent dat de concrete invulling van de samenwerking in beginsel geen vaste vorm kent, maar telkens afhankelijk is van de wettelijke mogelijkheden in het concrete geval. Het wettelijke kader is leidend ter bepaling welke FEC-partners betrokken zijn bij structurele informatie-uitwisseling in FEC-verband. Daarnaast vindt de informatie-uitwisseling uitsluitend plaats binnen de doelstelling van het FEC, te weten het versterken van de integriteit van de financiële sector. Informatie die hiermee geen verband heeft, wordt niet uitgewisseld.

Aangezien iedere FEC-partner eigen wettelijke kaders heeft met betrekking tot het verstrekken van persoonsgegevens, is in het Informatieprotocol expliciet aandacht besteed aan de herkomst van deze gegevens. Zo is in het Informatieprotocol opgenomen

---

52 Van den Broek (2011), p. 234-235.

dat de FEC-partners zich met betrekking tot het verstrekken van persoonsgegevens aan de FEC-eenheid, voor zover dit als gevolg van de genoemde wetten is toegelaten, beperken tot de volgende typen informatie:<sup>53</sup>

- a. De *Autoriteit Financiële Markten* verstrekt relevante toezichtinformatie.
- b. De *Nederlandsche Bank* verstrekt relevante toezichtinformatie.
- c. De *Belastingdienst* verstrekt relevante fiscale toezichtinformatie.
- d. De *Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst* verstrekt relevante politiegegevens, voor zover deze ook ten behoeve van de eigen politietaak zijn verwerkt.
- e. De *Regiopolitie Amsterdam-Amstelland* verstrekt relevante politiegegevens en persoonsgegevens, voor zover deze ook ten behoeve van de eigen politietaak zijn verwerkt.
- f. Het *Korps landelijke politiediensten* verstrekt relevante politiegegevens en persoonsgegevens, voor zover deze ook ten behoeve van de eigen politietaak zijn verwerkt.
- g. Het *Openbaar Ministerie* verstrekt relevante strafvorderlijke gegevens en justitiële gegevens.
- h. De *Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst* verstrekt relevante persoonsgegevens.

Verstrekking ten behoeve van de FEC-samenwerking houdt in dat, afhankelijk van de aard en het doel, persoonsgegevens aan de FEC-eenheid worden verstrekt. Bij het verstrekken van de persoonsgegevens toetst de desbetreffende FEC-partner of hij op grond van de voor hem toepasselijke wet- en regelgeving persoonsgegevens mag verstrekken; het betreft hier de zogenaamde 'eerste analyse'.<sup>54</sup> Bij elke verstrekking wordt aangegeven voor welk doel of taak de persoonsgegevens worden verstrekt. Op deze wijze kunnen de andere FEC-partners concreet beoordelen of zij over relevante aanvullende gegevens beschikken en of zij die ten behoeve van de FEC-samenwerking kunnen verstrekken. Echter de wettelijke verstrekkingssystemen van de FEC-partners maken het niet altijd mogelijk om aan alle partners informatie te verstrekken. Bijvoorbeeld indien de informatie-uitwisseling niet noodzakelijk is voor de goede taakuitoefening van een FEC-partner. Hierbij kan gedacht worden aan informatie over een bestuurder van een financiële instelling die in het kader van de betrouwbaarheidstoetsing aan de toezichthouder meldt dat hij over fiscaal niet verantwoord vermogen beschikt. Naar aanleiding hiervan wil de toezichthouder graag van de andere FEC-partners extra informatie omtrent betreffende bestuurder. Echter de informatie omtrent het fiscaal niet verantwoord vermogen mag niet met de Belastingdienst worden gedeeld, aangezien het tegengaan van belastingontduiking geen taak van de toezichthouder is en het ook niet binnen het doel van het FEC past.

---

53 Artikel 5, eerste lid, Informatieprotocol FEC 2011.

54 Zie paragraaf 3.4.

## De financiële toezichthouders

Voor het uitwisselen van informatie door de financiële toezichthouders, AFM en DNB, bestaan deels overlappende rechtsregimes die zijn neergelegd in verschillende toezichtwetten. Ook de specifieke taakstellingen worden aan deze wetten ontleend.

Eén van de belangrijkste wetten voor de financiële toezichthouders is de Wet op het financieel toezicht (Wft). Zoals door Van den Broek reeds is opgemerkt in haar artikel is de hoofdregel ten aanzien van de geheimhoudingsplicht in artikel 1:89 Wft neergelegd. Die regel houdt in dat het verboden is om verder of anders gebruik te maken van vertrouwelijke gegevens of inlichtingen of daaraan verdere of andere bekendheid te geven dan voor de uitvoering van zijn taak of door deze wet wordt geëist. Daarbij is het wel van belang op te merken dat buiten de geheimhoudingsplicht van de financiële toezichthouders in ieder geval openbare informatie valt, dan wel niet tot personen of financiële instellingen herleidbare gegevens.<sup>55</sup>

In de Memorie van Toelichting bij dit artikel wordt benadrukt dat met de slotbewoording van het eerste lid tot uitdrukking wordt gebracht dat de geheimhoudingsplicht niet in de weg staat aan het gebruik van inlichtingen en gegevens voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de taken van de toezichthouders.<sup>56</sup> Daarnaast kent de Wft op dit artikel een aantal specifieke uitzonderingsgronden.

Van deze uitzonderingsgronden zijn er twee van belang voor de FEC-samenwerking. Op grond van artikel 1:90 Wft kunnen de financiële toezichthouders in beginsel vertrouwelijke gegevens of inlichtingen met elkaar uitwisselen. Verder kunnen de financiële toezichthouders op grond van artikel 1:92 Wft, onder omstandigheden, vertrouwelijke gegevens of inlichtingen verstrekken aan 'een instantie die is belast met de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden, of aan een deskundige die door een dergelijke instantie met een opdracht is belast'. Hieronder vallen naast het OM, ook (bijzondere) opsporingsdiensten, zoals de FIOD en de politie. In de Memorie van Toelichting bij dit artikel is opgenomen dat de toezichthouder vertrouwelijke informatie over één of meer afzonderlijke financiële ondernemingen gevraagd of ongevraagd mag verstrekken aan **bijvoorbeeld** de Officier van Justitie of aan een rechter-commissaris, maar ook aan de rechter ter terechtzitting<sup>57</sup>; de voorgaande opsomming is niet uitputtend bedoeld. Verder geeft de Memorie van Toelichting aan dat "voor zover de toezichthouder ten behoeve van de samenwerking in het kader van het FEC andere toezichtgegevens verstrekt dan

---

55 Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29 708, nr. 3, p. 47-48.

56 Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29 708, nr. 3, p. 48.

57 Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29 708, nr. 3, p. 52-53.



*gegevens die onder het begrip 'gevallen die onder het strafrecht vallen' kunnen worden inbegrepen" dat ook is toegestaan, "voor zover een dergelijke gegevensverstrekking vereist is voor de uitvoering van de taak van de toezichthouder conform artikel 1:89".<sup>58</sup>*

De taak van de financiële toezichthouders die hen met de andere FEC-partners verbindt is de integriteit van de financiële sector. Integriteittoezicht is niet opgenomen als een zelfstandige doelstelling in de toezichtwetten, waaronder de Wft. De Memorie van Toelichting bij de Wft stelt echter wel in het algemene deel over het functionele toezichtmodel: *"Handhaving van integriteit is onmisbaar voor het bereiken van verschillende toezichtdoelstellingen. De integriteit van financiële instellingen en de instrumenten tot handhaving daarvan zijn daardoor van belang voor zowel het prudentieel toezicht als voor het gedragstoezicht. Integriteit behoort derhalve niet te worden gezien als een zelfstandige toezichtdoelstelling."*<sup>59</sup>

Hoewel dus niet zelfstandig benoemd, kan integriteittoezicht als impliciete taak van de toezichthouders worden gezien en vervult het een belangrijke beweegreden bij het benutten van de mogelijkheden om informatie uit te wisselen in FEC-verband.

Popping is van mening dat op grond van bovenstaande de wetgeving mogelijkheden biedt om informatie in FEC-verband uit te wisselen.

### 5.3 Reactie Van den Broek

Het is duidelijk dat het FEC de wetgeving op basis van de Memorie van Toelichting anders interpreteert dan Van den Broek. Dat is ook logisch: een andere interpretatie van de wetgeving beperkt een van de kerntaken – de informatie-uitwisseling – en daarmee ook het doel van het samenwerkingsverband: het versterken van de integriteit van de financiële sector.

Eerder werd betoogd dat de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht strikt moeten worden uitgelegd.<sup>60</sup> Het feit dat de wetgever in de Memorie van Toelichting het woord 'bijvoorbeeld' gebruikt voor de verstrekking van informatie als uitzondering op de geheimhoudingsplicht, gevolgd door de voorbeelden van Officier van Justitie, rechter-commissaris en rechter ter terechtzitting, geeft echter toch de indruk dat daarmee niet alle strafrechtelijke partners bedoeld worden. Welke dat dan wel zijn, daar kan over worden gediscussieerd. Noch de handelingen bij de behandeling van het oorspronkelijke

---

58 Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29 708, nr. 3, p. 53.

59 Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29 708, nr. 3, p. 7.

60 Van den Broek (2011), p. 235.

wetsvoorstel, noch de Memorie van Toelichting, geven duidelijkheid over welke interpretatie van deze bepalingen de juiste is.<sup>61</sup> Voorts blijft de afwezigheid van een eenduidige definitie van het begrip 'integriteit van de financiële sector' een probleem, temeer nu het slechts als een impliciete taak van de financiële toezichthouders kan worden gezien. Op dit punt verschillen de meningen dus. Het Informatieprotocol heeft hier geen veranderingen in gebracht, hoewel het een positieve ontwikkeling is dat het Informatieprotocol voor elke FEC-partner het wettelijk kader beschrijft.

Van den Broek is daarom van mening dat het nu aan de wetgever is om meer duidelijkheid te creëren in de (on)mogelijkheden van informatieverstrekking door de financiële toezichthouders.

## 6. Verantwoording en transparantie over de informatie-uitwisseling

### 6.1 Introductie

Zoals al kort in de inleiding is aangestipt, concludeerde Van den Broek op het punt van verantwoording en transparantie eerder dat de uitwisseling van informatie binnen het FEC nog nooit door een rechter getoetst was en dat er onduidelijkheid bestond rondom de vraag welke minister de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van het FEC draagt en tot hoe ver de verantwoordelijkheid reikt. Wel was er een duidelijk intern verantwoordingsmechanisme aanwezig.<sup>62</sup> Wat betreft transparantie concludeerde zij dat er weinig tot geen aandacht was voor de rechten van betrokkenen en derde partijen op het punt van inzage in documenten.

Van den Broek gaf vooral commentaar op het feit dat het voor betrokkenen niet duidelijk was waar en hoe zij een verzoek tot inzage in documenten konden indienen. Van den Broek oordeelde positief over de groeiende actieve informatievoorziening van het FEC.<sup>63</sup>

---

61 Handelingen II, 2004/05, nr. 57, p. 3689-3701; Handelingen II, 2004/05, nr. 59, p. 3835-3851; Handelingen II, 2005/06, nr. 75, p. 5695-4705; Handelingen II, vergaderjaar 2005/06, nr. 76, p. 4745-4753; Handelingen II, vergaderjaar 2005/06, nr. 93, p. 5702-5719; Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29 708, nr. 3.

62 Van den Broek (2011), p. 235-236.

63 Van den Broek (2011), p. 236-238.

## 6.2 Reactie Popping

In het navolgende wordt door Popping ingegaan op de veranderingen die het Informatieprotocol heeft gebracht ten aanzien van de verantwoording en transparantie van het FEC.

### Verantwoording binnen FEC

Uit jaarverslagen van het FEC kan duidelijk worden opgemaakt dat er een intern verantwoordingsmechanisme van de FEC-eenheid vis-à-vis de FEC-raad bestaat. De FEC-raad beslist over de activiteiten van het FEC en geeft sturing aan de FEC-eenheid.<sup>64</sup> Om die taak te kunnen uitvoeren is bepaald dat het hoofd van de FEC-eenheid de werkzaamheden coördineert en maandelijks rapporteert aan de voorzitter van de FEC-raad en tijdens elke FEC-raadvergadering aan alle leden van de FEC-raad.<sup>65</sup> Informatie-uitwisseling is een van de aspecten waarover verantwoording wordt afgelegd.

In het Informatieprotocol is opgenomen dat de werking van de afspraken in dit protocol en de verwerking van persoonsgegevens in FEC-verband jaarlijks door de FEC-eenheid wordt geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluatie worden ter goedkeuring voorgelegd aan de FEC-raad. Deze jaarlijkse evaluatie wordt tevens betrokken bij de driejaarlijkse evaluatie door de FEC-waarnemers van de uitvoering van het Convenant FEC 2009.<sup>66</sup> Indien uit voorgaande evaluaties blijkt dat aanpassing van het Convenant FEC 2009 en/of het Informatieprotocol nodig is en daartoe is besloten, dan wordt deze aanpassing gepubliceerd in de Staatscourant en wordt melding gedaan aan het College Bescherming Persoonsgegevens. Tevens zullen aanpassingen worden gepubliceerd op de website van het FEC.

### Maatschappelijke verantwoording en transparantie

Van den Broek concludeerde al dat het FEC de afgelopen jaren veel aandacht heeft besteed aan het verbeteren van de maatschappelijke verantwoording door het vergroten van de transparantie met betrekking tot de activiteiten van het FEC.<sup>67</sup> De publicatie van het Informatieprotocol, de bijgaande toelichting en het Jaarplan FEC 2012-2014 op de vernieuwde website zijn daar recente voorbeelden van.<sup>68</sup> Het Informatieprotocol geeft de procedure van informatie-uitwisseling binnen het FEC en de bijgaande waarborgen voor een juiste procedure weer, alsook informatie over hoe inzage in documenten kan worden verkregen door betrokkenen. Dit zijn twee belangrijke punten die eerder door Van den Broek werden genoemd als informatie die het FEC zou kunnen publiceren om de actieve informatievoorziening te verbeteren en het inzicht bij het publiek te vergroten.

---

64 Artikel 4, zesde lid, Convenant FEC 2009.

65 Artikel 5, vierde lid, Convenant FEC 2009.

66 Toelichting Informatieprotocol FEC 2011, p.12.

67 Van den Broek (2011), p. 237.

68 Website van het Financieel Expertise Centrum: <[www.fec-partners.nl](http://www.fec-partners.nl)>.

Wat betreft de inzage in documenten voor betrokkenen, heeft het Informatieprotocol verduidelijkt dat wordt aangesloten bij het Wbp-regime. Daarmee is het voor betrokkenen inzichtelijk gemaakt waar en hoe een verzoek tot inzage kan worden ingediend. Daarnaast blijven de wettelijke regimes voor de individuele FEC-partners gelden.<sup>69</sup> In artikel 20, tweede lid, van het Informatieprotocol wordt nu bepaald dat een verzoek kan worden ingediend bij de FEC-eenheid. De FEC-eenheid stuurt het ingekomen verzoek door aan de relevante FEC-partners, waarvan de persoonsgegevens afkomstig zijn, en gezamenlijk beslissen de relevante FEC-partners binnen vier weken in overeenstemming met het bepaalde in Hoofdstuk 6 Wbp op het verzoek. De beslissing op het verzoek is een besluit in de zin van de Awb en daarmee vatbaar voor bezwaar en beroep.<sup>70</sup> Het bezwaar kan worden ingediend bij de FEC-eenheid, die het bezwaar doorstuurt naar de relevante FEC-partners of direct bij de relevante FEC-partners, die het verzoek tot inzage hebben afgewezen.

### **(Quasi)rechterlijke verantwoording**

Ten aanzien van de (quasi)rechterlijke verantwoording, werd door Van den Broek eerder geconcludeerd dat er nog geen rechterlijke controle had plaatsgevonden, althans dat dit niet kenbaar was.<sup>71</sup> Op 10 mei 2012 heeft de rechtbank Amsterdam in kort geding een afgeleide uitspraak gedaan over informatie-uitwisseling binnen het FEC. Een B.V. had een kort geding aangespannen tegen de Belastingdienst en de AFM. Voor het FEC is in het bijzonder de volgende overweging van de rechtbank interessant: *“Verder wordt eiser, gelet op het bepaalde in artikel 43, eerste lid, onder u, van de Awr, waarin met betrekking tot het FEC een uitzondering is gemaakt voor de geheimhoudingsplicht ex artikel 67 Awr, in dit verband evenmin gevolgd in diens stelling dat de Belastingdienst met de brief aan het FEC, dan wel de AFM, zelf in strijd met haar geheimhoudingsplicht ex artikel 67 Awr heeft gehandeld. Ook hierin is dus geen grond voor doorbreking van de geheimhoudingsplicht jegens eiser gelegen.”*<sup>72</sup> Uit vorenstaande blijkt dat de rechtbank in casu de verstrekking van persoonsgegevens van de Belastingdienst via het FEC aan de AFM als rechtmatig heeft beoordeeld. Het FEC heeft aldus een eerste rechterlijke toets doorstaan.

Daarnaast blijft natuurlijk de mogelijkheid bestaan voor de Nationale Ombudsman om een onderzoek naar het functioneren van het FEC in te stellen, op basis van een klacht<sup>73</sup> of op eigen initiatief. De focus van een dergelijk onderzoek zal zich richten op de vraag

---

69 Van den Broek (2011), p. 236-237.

70 Artikel 20, tweede en derde lid, Informatieprotocol FEC 2011; Toelichting Informatieprotocol FEC 2011, p. 11-12.

71 Van den Broek (2011), p. 235.

72 Rb. Amsterdam, zaaknummer 514706/KG ZA 12-484 Pee/PV. LJN: BX0950.

73 Nadat eerst van de klachtenregeling van een van de FEC-partners is gebruik gemaakt; een klacht bij de Ombudsman is namelijk pas mogelijk als de klachtenregeling bij het desbetreffende bestuursorgaan is doorlopen.

of de FEC-partners zich in het kader van de samenwerking binnen het FEC behoorlijk hebben gedragen.

### **Verdere ontwikkelingen ten aanzien van verantwoording door het FEC**

Er zijn ook ontwikkelingen geweest met betrekking tot een nieuwe vorm van verantwoording door het FEC. Met het Informatieprotocol is verduidelijkt dat, naast de bestaande juridische kaders voor de FEC-partners, het regime van de Wbp van toepassing is op de verwerking van de persoonsgegevens door de FEC-eenheid. In dat kader heeft het hoofd van de FEC-eenheid, in haar rol als regisseur<sup>74</sup>, de FEC-eenheid in november 2011 aangemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) als instantie waar persoonsgegevens worden verwerkt.<sup>75</sup> Deze eenmalige melding zorgt ervoor dat het CBP op de hoogte is van de uitwisseling van informatie binnen het FEC en dat de melding wordt opgenomen in het openbaar register. Wanneer er sprake is van relevante wijzigingen in het Convenant FEC 2009 of het Informatieprotocol FEC 2011, dan dient opnieuw een melding te worden gedaan.<sup>76</sup>

Het CBP kan als de toezichthouder op de Wbp een onderzoek instellen om te controleren of de verwerking van persoonsgegevens behoorlijk, zorgvuldig en rechtmatig is, of het gebruik van de gegevens verenigbaar is met de omschreven doelen, of bewaartermijnen redelijk zijn en deze worden nageleefd, enzovoorts.<sup>77</sup> Bij overtreding van de wet of daarop gebaseerde regelingen, kan het CBP overgaan tot bestuursdwang, het opleggen van een dwangsom of het opleggen van een bestuurlijke boete.<sup>78</sup> Tot op heden heeft er geen onderzoek plaatsgevonden .

## **6.3 Reactie Van den Broek**

Ten aanzien van de ontwikkelingen op het gebied van verantwoording en transparantie is er duidelijk veel veranderd met de komst van het Informatieprotocol. Het FEC is veel transparanter geworden over de procedure van informatie-uitwisseling en geeft ook informatie over de procedure tot inzage in documenten door betrokkenen. Dat is zeker een positieve ontwikkeling te noemen. Het FEC kan nog een volgende stap zetten door ook andere typen informatie die niet afdoen aan de vertrouwelijke aard van de informatie, noch aan de operationele status daarvan, te publiceren. Te denken valt aan statistieken over hoe vaak informatie wordt uitgewisseld in een jaar, welke FEC-partners de meeste

---

74 Artikel 10 Informatieprotocol FEC 2011.

75 Artikel 11, eerste lid, Informatieprotocol FEC 2011.

76 Artikel 11, tweede lid, Informatieprotocol FEC 2011.

77 Artikel 60, eerste lid, Wet bescherming persoonsgegevens. Het CBP kan een dergelijk onderzoek ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende instellen.

78 Artikel 65 en 66 Wet bescherming persoonsgegevens.

informatie inbrengen, en tussen welke partners de meeste informatie wordt uitgewisseld. Gezien de lijn van de vergroting van de transparantie van het FEC in de afgelopen jaren, is de verwachting dat deze informatie op termijn ook voor derden beschikbaar wordt.

Met betrekking tot het aspect van inzage in documenten is een stap in de goede richting gezet, nu het Informatieprotocol voorziet in een procedure. Hoe dit regime tot inzage in documenten in de praktijk zal gaan werken zal echter nog moeten blijken, temeer nu in artikel 20, derde lid, van het Informatieprotocol wordt gesteld dat op basis van artikel 43 Wbp het verzoek tot inzage kan worden afgewezen. In theorie zouden de FEC-partners altijd een beroep kunnen doen op de gronden 'voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten' en 'het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die zijn gesteld ten behoeve van de drie eerdergenoemde belangen'. Ook bestaan er nog enige reserves ten aanzien van het besluit op het verzoek tot inzage, evenals het eventuele bezwaar en beroep dat daarop kan volgen. Wanneer meerdere FEC-partners betrokken zijn bij de uitwisseling van informatie over betrokkene, naar wie stuurt de FEC-eenheid het verzoek tot inzage dan door? En welke van de partners zal het besluit nemen? Het Informatieprotocol spreekt van een gezamenlijke beslissing door relevante FEC-partners en bepaalt daarbij dat dit een besluit in de zin van de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) is. Echter, de Awb voorziet niet in besluiten die gezamenlijk zijn genomen door meerdere bestuursorganen. En hoe zit het bijvoorbeeld met een eventueel beroep bij de rechtbank? Als een besluit gezamenlijk wordt genomen, welke rechtbank is dan bevoegd? Is dat bijvoorbeeld de rechtbank Rotterdam, bevoegd als rechter in eerste aanleg voor beroepszaken van financiële toezichthouders of de rechtbank 's-Gravenhage voor beroepszaken tegen de AIVD? Dit zijn enkele zaken waar mogelijk in de praktijk nog tegenaan zal worden gelopen.

Het is ook een goede ontwikkeling dat er een eerste rechterlijke uitspraak is geweest ten aanzien van informatie-uitwisseling in het kader van het FEC, voor zover het de uitwisseling van informatie tussen Belastingdienst en AFM betreft. Het is te hopen dat in de toekomst meer rechterlijke uitspraken volgen die ook de informatie-uitwisseling tussen andere FEC-partners rechtmatig achten. Tot slot is het goed om te zien dat de mogelijkheid ten aanzien van verantwoording aan het CBP door middel van een onderzoek is geëxpliciteerd. Dit kan wel een vorm van administratieve verantwoording of interbestuurlijk toezicht worden genoemd en is een aanvulling op eerdergenoemde verantwoordingsmechanismen die al bij het FEC aanwezig waren.

## 7. Conclusie

In deze bijdrage stond de informatie-uitwisseling binnen het FEC centraal. Alvorens tot de analyse te komen, is in het eerste deel uitgebreid ingegaan op de institutionele aspecten van het FEC. Daarbij werd aandacht besteed aan de ontstaansgeschiedenis van het FEC en werd verder ingegaan het proces van informatie-uitwisseling. In het tweede deel is de uitwisseling van informatie geanalyseerd aan de hand van een drietal beginselen van goed bestuur, te weten effectiviteit, verantwoording en transparantie. Deze analyse is geschreven in de vorm van een dialoog. In de analyse zijn de nieuwste ontwikkelingen met betrekking tot het FEC meegenomen, voornamelijk de publicatie en inwerking-treding van het Informatieprotocol FEC 2011 en de bijbehorende toelichting.

Op het punt van effectiviteit hebben geen materiële wijzigingen plaatsgevonden. De meerwaarde van het Informatieprotocol is dat daarin wel de wettelijke kaders voor uitwisseling van informatie per FEC-partner duidelijk zijn neergelegd. De wetgeving voor financiële toezichthouders kan op verschillende manieren worden uitgelegd. Daarom is het wenselijk dat de wetgever hier op korte termijn meer duidelijkheid over geeft.

Ten aanzien van de aspecten van verantwoording en transparantie heeft het Informatieprotocol voor een positieve ontwikkeling gezorgd. Ontwikkelingen zijn zichtbaar geweest binnen de reeds bestaande vormen van verantwoording en transparantie: er is meer openbaarheid gekomen over de procedures van informatie-uitwisseling en inzage in documenten door betrokkenen, en is er een rechterlijke uitspraak geweest waarin de informatie-uitwisseling tussen Belastingdienst en AFM binnen het FEC rechtmatig is geacht. Ook zijn er ontwikkelingen geweest ten aanzien van een nieuw verantwoordingsmechanisme door de melding van persoonsgegevensverwerkingen door het FEC bij het CBP.

Geconcludeerd kan worden dat FEC's governance meer en meer is gericht op effectiviteit, verantwoording en transparantie en dat in relatief korte tijd een goede stap voorwaarts is gezet. Praktijk en wetenschap kunnen dat proces in de toekomst verder versterken.

