



Gateway Review™

Health Check
Financieel Expertise Centrum



Evaluatie FEC 2020

Health Check titel: Financieel Expertise Centrum
Gatewaynummer: 2020-RO-39
Privacy-rubricering: Organisatievertrouwelijk

Gateway Health Check

Versie nummer: Definitieve versie 1.0 dd 16 december 2020
Datum van oplevering aan SRO: 11 december 2020
Organisatie: Ministerie van Financiën (i.s.m. ministerie van Justitie en Veiligheid)
Opdrachtgever: Directeur Financiële Markten Joost Smits
Gateway Health Check periode: 7 t/m 11 december 2020

Gateway Review Teamleider: Sylvia Bronmans
Leden Gateway Reviewteam: Michel Bouten
Miriam Nienhuis
Marius Winters

Context

Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een multidisciplinair samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid tussen publieke autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector. Het is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken door de onderlinge samenwerking tussen de partnerste stimuleren, te coördineren en te vergroten door het uitwisselen van informatie en het delen van inzicht, kennis en vaardigheden.

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:

- Autoriteit Financiële Markten (AFM)
- Belastingdienst (BD)
- De Nederlandsche Bank (DNB)
- Financial Intelligence Unit – Nederland (FIU-NL)
- Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)
- Openbaar Ministerie (OM)
- Nationale Politie (NP)

Het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn als waarnemers en financiers bij de niet-operationele activiteiten van het FEC betrokken.

In het FEC wordt ook met private partijen (thans vijf banken en een verzekeraar) en de Nederlandse Vereniging van Banken samengewerkt. Informatie over subjecten wordt met inachtneming van de wettelijke kaders met voornoemde private partijen gedeeld in de Task Force Terrorismefinanciering en de pilot Serious Crime Task Force (m.u.z. in dit geval van de verzekeraar). Ook op fenomenen, zoals uitbuitingssituaties en Trade Based Money Laundering, wordt informatie uitgewisseld met de vijf banken. In de evaluatie worden dan ook de relevante private partijen betrokken.

Sinds 2017 is het FEC onderhevig geweest aan verandering. Er is met name geïnvesteerd in meer publieke-private projecten, niet alleen gericht op verschillende fenomenen maar ook op subjectsniveau, binnen de kaders van de twee hiervoor genoemde Taskforces. De governance is uitgebreid met Contactpersonen overleggen die specifiek op projectsturing zien en de projectleiders hebben een grotere rol gekregen. Ook is er meer aandacht voor de onderwerpen privacy en communicatie.

In het convenant is opgenomen dat er elke drie jaar een evaluatie van het FEC plaatsvindt op initiatief en onder leiding van de waarnemers. Het ministerie van Financiën is mede namens het ministerie van Justitie en Veiligheid de opdrachtgever van deze evaluatieronde. Deze evaluatie is eind 2020 door middel van een Gateway Review uitgevoerd.

Vraagstelling

Als opdrachtgever vervult de Directeur Financiële Markten, drs. J.H. Smits, de rol van Senior Responsible Owner (SRO). In die hoedanigheid vraagt hij een Gateway Reviewtype Health Check aan op de samenwerking van het FEC.

Aan de Gateway Review ligt de volgende vraagstelling ten grondslag:

In hoeverre is de huidige governance passend en behulpzaam om het maximale rendement uit de versterkte samenwerking binnen het FEC te behalen, gericht op het versterken van de integriteit van de financiële sector, waaronder in het bijzonder het daadwerkelijk terug brengen van illegale geldstromen in Nederland.

Hierbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- Governance (sociale en structuur)
- Onderlinge taken, rollen en verantwoordelijkheden tussen de FEC-partners, de FEC-eenheid, de waarnemers, de projectleiders, en de verschillende werkgroepen
- Individuele belangen versus gemeenschappelijk belang
- Snelheid en wijze van besluitvorming
- Inrichting van het toezicht en naleving
- Omgaan met veranderingen.

Bij de vraagstelling zullen alle vier de aspecten van het ‘Klavertje 4’ (inhoudelijk, procedureel, relationeel en cultureel) in ogenschouw worden genomen.

Uitvoering van de Gateway™ Health Check

Bij de uitvoering van de Gateway Health Check ligt de focus op zowel effectiviteit als doelmatigheid. Hierbij wordt effectiviteit gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel bereikt. Doelmatigheid wordt gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel met een optimale balans van kosten, inzet van middelen en inspanning realiseert. De balans tussen effectiviteit en doelmatigheid wordt uitgedrukt in de zogenaamde optimalisation confidence.

Deze Gateway Health Check bij het ministerie van Financiën is digitaal uitgevoerd van 7 t/m 11 december 2020 via videoconference.

Het reviewteam dankt Jan Glimmerveen van het ministerie van Financiën en de FEC-eenheid voor de uitstekende ondersteuning in de voorbereiding en uitvoering van de review. Daarnaast dank aan alle geïnterviewden voor hun openheid, bereidwillige medewerking en goede gesprekken. Dat heeft veel bijgedragen aan overzicht, inzicht en begrip bij het reviewteam en aan het resultaat van de Health Check.

De leden van het reviewteam zijn vermeld op de titelpagina.

Appendix A bevat de intentie van de Gateway Health Check.

Appendix B bevat de lijst van documenten die voor de Gateway Health Check zijn bestudeerd.

Appendix C bevat de lijst van geïnterviewden.

Gateway Health Check Optimalisation uitspraak

Status:








Het is het reviewteam opgevallen dat er echt bij alle partijen in het samenwerkingsverband veel waardering is voor de samenwerking in FEC-verband. Uniek ook internationaal gezien en de trots op het werken in FEC-verband is voelbaar en dit is een belangrijke basis om te blijven koesteren.

Wij zijn er op grond van de interviews ook van overtuigd dat samenwerking in het FEC een belangrijke basis is voor de doelstelling tot versterking van de integriteit van de financiële sector.

Gezien de opgave tot het daadwerkelijk terugbrengen van illegale geldstromen in de financiële sector in Nederland en de daarvoor geïntensiveerde samenwerking, zoals verwoord in “Samen Effectief”, is het reviewteam op basis van de bevindingen in de Gateway Health Check wel van mening dat de werking van het FEC in dat opzicht suboptimaal is.

Door met elkaar als samenwerkingsverband daadkrachtig te investeren in een begin 2021 uit te voeren strategische heroriëntatie, op basis daarvan direct de governance en rolverdeling aan te scherpen en te vereenvoudigen, alsmede door adequaat en concreet te investeren in (in- en externe) bekendheid en een meer open feedback cultuur, achten wij het goed mogelijk om tot een flinke rendementsverbetering van het FEC en haar doelen te komen.

Bij de bepaling van de Status van de Gateway Review Optimisation Confidence uitspraak dienen de volgende definities gebruikt te worden.

Kleur	Toelichting status
	GROEN De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als optimaal ervaren. Er worden geen directe aanleidingen gezien om wijzigingen in de balans aan te brengen.
	ORANJEGROEN De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als bijna optimaal ervaren. Door middel van geringe aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten kan wenselijk zijn om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.
	ORANJE De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als sub-optimaal ervaren. Door middel van aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.
	ORANJEROOD De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als niet-optimaal ervaren. Door middel van ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij een beperkt aantal aanpassingen betrekking heeft op fundamentele aspecten en de resterende op minder fundamentele aspecten. Het verdient aanbeveling om in eerste instantie aandacht te besteden aan de fundamentele aspecten.
	ROOD De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als verre van optimaal ervaren. Door middel van zeer ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij deze aanpassingen betrekking hebben op fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.

Aanbevelingen Health Check Reviewteam

Het Reviewteam doet de volgende aanbevelingen met bijbehorende urgentie volgens onderstaande definities.

Aanbeveling	Urgentie
<p>1. Het reviewteam adviseert om in het eerste kwartaal van 2021 een strategische heroriëntatie met alle betrokken publieke partners (inclusief de waarnemers) uit te voeren en af te ronden. De heroriëntatie moet leiden tot een gezamenlijk ambitie (en focus) inclusief resultaatafspraken, desnoods op basis van aannames.</p>	Kritiek
<p>2. Gegeven de vele maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de inventieve wijze waarop op een niet gewenste wijze van het financiële stelsel gebruik wordt gemaakt, adviseert het reviewteam deze heroriëntatie om de twee jaar te herijken. Het herijken van de benodigde inzet vanuit alle deelnemers is hier een logisch onderdeel van.</p>	Aanbevolen
<p>3. Herijk in aansluiting op de strategische heroriëntatie de governancestructuur met het oogpunt op meer effectiviteit en efficiency. Beleg het opdrachtgeverschap van programma's en projecten eenduidig bij de leden van de FEC-(PPS)raad en schrap bijgevolg de CPO's-Projecten. Overweeg om de rol van de CPO's meer te richten op netwerkmanagement met andere relevante gremia buiten het FEC, evenals op het signaleren van tendensen en nieuwe samenwerkingsthema's. Overweeg om de rol van de FEC-eenheid primair te houden op ondersteuning van projecten en programma's en faciliterende ondersteuning van het FEC.</p>	Essentieel
<p>4. Stel alleen een jaarplan vast als ook de bijbehorende capaciteit – dedicated – gealloceerd wordt. Ontwikkel een model waarbij er als gezamenlijke partners voldoende vaste middelen beschikbaar zijn voor de inzet in het FEC.</p>	Essentieel
<p>5. Versterk de inhoudelijke oriëntatie en verminder de bureaucratie. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door de monitoring via de FEC-eenheid vorm te geven dmv kwartaalrapportages op de voortgang van het jaarplan om van daaruit thema's te destilleren om te bespreken.</p>	Essentieel

-
6. Wij adviseren, om de effectiviteit te bevorderen, de zichtbaarheid van de FEC intern en extern te vergroten door meer resultaatgericht en up to date te communiceren. Onderschat hierbij ook niet het belang van de zichtbaarheid van de FEC en de FEC-resultaten bij de vele duizenden medewerkers van de deelnemende publieke en private organisaties die in hun dagelijks werk hun bijdrage leveren aan de doelstelling van het FEC: een integer financieel systeem in Nederland. Terugzien wat het resultaat is van hun bijdrage aan de keten motiveert enorm. Essentieel
-

7. Wij adviseren te investeren in een meer open feedback cultuur. Hierbij past ook in onze ogen dat het vieren en uitdragen van successen meer aandacht krijgt. Essentieel
-

Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek Doe onmiddellijk	Om de kans op optimale balans tussen effectiviteit en doelmatigheid te vergroten is het van het grootste belang dat onmiddellijk actie wordt ondernomen.
Essentieel Doe binnenkort	Om de kans op optimale balans tussen effectiviteit en doelmatigheid te vergroten is het van belang dat binnenkort actie wordt ondernomen.
Aanbevolen	De organisatie kan haar voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling voor een nog betere balans tussen effectiviteit en doelmatigheid.

Bevindingen en aanbevelingen

1. Algemeen

In deze evaluatie van het samenwerkingsverband FEC heeft het Gateway-reviewteam veel van de betrokken stakeholders bij het FEC kunnen spreken. Dat gaf een rijke overview en veel inzicht in het werkveld van het FEC. Wat opviel was de enorme betrokkenheid van alle partijen bij de opgave in het werkveld; een integer werkend financieel stelsel en het verder versterken daarvan.

Wij zijn er op grond van de interviews ook van overtuigd dat samenwerking in het FEC een belangrijke basis is voor de doelstelling tot versterking van de integriteit van de financiële sector. De bijdrage van de essentie van het samenwerkingsverband FEC en FEC PPS zit hem ook echt in de samenwerking tussen de verschillende publieke en private partijen, zonder daarbij uit het oog te verliezen dat die samenwerking ook haar complexiteit kent gezien de verschillende posities die partijen hebben. Zonder uitzondering wordt met veel waardering gesproken over het werken in FEC-verband en wordt ook het (in internationaal opzicht) unieke karakter van het FEC en FEC PPS benadrukt. Het is belangrijk deze saamhorigheid en samenwerking te blijven koesteren en ondertussen voortvarend aan de slag te gaan met de lopende én door deze review voorgestelde verbeteringen.

De vorige evaluatie kende zijn afronding in het begin van 2018. In 2019 heeft het FEC op basis van de uitkomsten van strategische discussies in de FEC-raad besloten om wijzigingen in de governance aan te brengen. De nota "Samen Effectief" heeft hiertoe bijgedragen. We merken op dat deze wijzigingen in de governance nog van vrij recente datum zijn. Daarnaast is vanaf maart 2020 natuurlijk de Corona-tijd aangevangen en dat heeft voor een netwerk als het FEC, waarin ontmoeting en uitwisseling en samen werken centraal staat, best een flinke impact op de werkwijze.

Het is goed te beseffen dat tegen deze achtergrond het evaluatie-onderzoek heeft plaatsgevonden.

2. Strategische (her)oriëntatie

De samenwerking in FEC-verband heeft zijn oorsprong voor de millenniumwisseling. De afspraken van destijds zijn inmiddels verwaterd en voor veel deelnemers niet meer te reproduceren.

De samenwerking wordt door alle deelnemers een warm hart toegedragen en de meerwaarde van de samenwerking wordt onderschreven. Het elkaar informeren en daarmee elkaars positie versterken werkt als primaire basis goed. Ook het elkaar kennen en op deze wijze makkelijker met elkaar in de dagelijkse interactiesamen op trekken, wordt als een flinke meerwaarde ervaren.

In welke mate het FEC een concrete bijdrage levert aan een meer integer financieel stelsel heeft het reviewteam niet kunnen vaststellen. De vraag wanneer doe je het nou goed genoeg met elkaar wordt op zeer verschillende wijze en onvoldoende concreet beantwoord. Het reviewteam merkt op dat er een vorm van gelatenheid is om dit op te pakken en meer handen en voeten te geven.

Uit de verschillende gesprekken maakt het reviewteam op dat het handelingsperspectief van de deelnemers van het FEC om specifieke vraagstukken op te pakken, soms in de vorm van een pilot of project, te veel strandt in een capaciteitsdiscussie. De effectiviteit van het FEC wordt hierdoor als niet optimaal ervaren.

In 2019 heeft een heroriëntatie plaatsgevonden, waarin de wezensvraag en een beter handelingsperspectief van alle betrokkenen ter discussie is gesteld. De keuze om gericht in te zetten op de samenwerking met de banken (PPS), in het licht van het tegengaan van witwassen, is na intensief debat gemaakt. We zien dat deze keus voor meer focus/prioriteit wel is gemaakt maar nog niet is geïnternaliseerd en gedragen door de organisaties betrokken in het FEC. We merken op dat er verschillende beelden en interpretaties zijn bij de koers die bovendien niet voldoende is geoperationaliseerd (het borgen van de bijbehorende benodigde inzet).

Uit de gesprekken is meermaals de complexiteit aangegeven van de relatie in het samenwerken met private partijen die bij toezichtonderzoek of een gerechtelijke procedure een geheel andere lading krijgt. Het reviewteam maakt uit de gesprekken op dat het benoemen en bespreekbaar maken hiervan explicieter aandacht zou verdienen.

Het reviewteam heeft in de interviews meegekregen dat er een veelheid aan meer bilaterale samenwerkingsverbanden is ontstaan, wat als goed voor het financiële stelsel als zodanig is gekenmerkt, maar waar het samenwerkingsverband FEC zich op een of andere wijze beter mee zou moeten verstaan.

Uit de gesprekken maakt het reviewteam op dat de invalshoek van de keten, van melding tot en met rechtspreken, voor veel deelnemers een belangrijke is. Heeft het zin om zwaar in te zetten op het doen van meldingen in de volle breedte als de follow up hieraan in de vorm van handhavend onderzoek naar mogelijke subjecten niet of onvoldoende kan worden weergegeven? Heeft het zin om nader onderzoek te doen, als het niet tot een gerechtelijke procedure kan leiden?

De wereld is rap aan het veranderen en het reviewteam constateert dat de aandacht voor verkeerd gebruik van het financiële stelsel maatschappelijk en politiek aandacht heeft gekregen. Door de deelnemers wordt hierdoor een mogelijkheid gezien en onderkend om de slagkracht in FEC-verband te vergroten.

Advies 1

Rood

- Het reviewteam adviseert om in het eerste kwartaal van 2021 een fundamentele heroriëntatie met alle betrokken publieke partners (inclusief de waarnemers) uit te voeren en af te ronden.
De heroriëntatie moet leiden tot een gezamenlijk ambitie (en focus) inclusief resultaatafspraken, desnoods op basis van aannames.
De heroriëntatie betreft niet de afgesproken doelstelling van de versterking van een integer financieel stelsel. De heroriëntatie betreft ook niet de basis van elkaar kennen en gegevens delen. Deze aspecten worden door eenieder onderschreven.
Neem hierbij de vele initiatieven als MIT en samenwerkingsverbanden die er al zijn in ogenschouw en stel vast hoe het FEC zich daartoe kan verhouden en de governance en rol van de FEC-eenheid daarmee kan worden aangescherpt.
Bij het maken van de resultaatafspraken dient de daarvoor benodigde inzet, vanuit de ketengedachte, bij alle deelnemers helder te worden geregeld (commitment op organisatieniveau). Indien een resultaat wordt afgesproken waarvoor een meer effectieve inzet vanuit private partijen is geboden, bespreek dan de doorvertaling van het ambitieniveau naar de FEC PPS tafel en maak afspraken over hoe je samenwerkt in het licht van handhavend onderzoek of verdergaande procedures richting banken.
Het advies om dit het 1^e kwartaal van 2021 te doen, maakt het mogelijk om de benodigde inzet tijdig in de begrotingsvoorbereiding van 2022 ev. mee te kunnen nemen.

Advies 2

Groen

- Gegeven de vele maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de inventieve wijze waarop op een niet gewenste wijze van het financiële stelsel gebruik wordt gemaakt, adviseert het reviewteam deze heroriëntatie om de twee jaar te herijken. Het herijken van de benodigde inzet vanuit alle deelnemers is hier een logisch onderdeel van.

3. Governance

Het feit dat de strategische keus die in 2019 gemaakt is (Samen Effectief) niet helemaal verinnerlijkt en goed geoperationaliseerd lijkt te zijn, toont zich ook in de governance. De nadrukkelijke strategische keus om te focussen op het thema witwassen en bijgevolg de PPS te versterken en te komen tot een 'sneller stuur' heeft geresulteerd in het toevoegen van structuren en sturingsmechanismen en deels ook in een andere rolname van bestaande gremia. We constateren de volgende effecten.

Effectiviteit, mede in relatie tot capaciteit:

Het meer resultaatgericht willen sturen van de FEC-(PPS)-raad levert een terugkerend issue op. Er is geen eenduidigheid over de wenselijkheid dan wel mogelijkheid tot het stellen van concrete targets. Het in plaats daarvan benoemen van indicatoren waaraan je kunt zien of het de goede kant op gaat (bv percentage meldingen dat leidt tot een relevante vervolgactie) is ook niet ingevuld. Er is bijgevolg geen eenduidig beeld bij de effectiviteit van het FEC, of hoe die te meten. Er is wel overeenstemming onder partners dat het FEC van waarde is, evenals over het gevoel dat het in behoorlijke mate aan effectiviteit kan winnen. In dit kader zou ook kunnen worden bekeken of de rol van waarnemer van de ministeries moet worden herzien.

Een belangrijke factor in relatie tot effectiviteit wordt gevormd door capaciteitsissues. Het voldoende capaciteit genereren op de projecten is een permanente worsteling. Vaak ook omdat specifieke expertise nodig is die ook in de eigen organisatie schaars is. Wij hebben begrepen dat bij de start van het FEC diverse partijen extra middelen hebben gekregen om hier capaciteit aan te kunnen leveren. Bij de meeste partijen is deze capaciteit in de loop der jaren niet meer gelabeld gebleven. De belastingdienst vormt hierop een uitzondering en juist dat blijkt goed te werken; vrijgemaakte capaciteit van mensen die dedicated werken voor het FEC. Het feit dat het FEC-jaarplan niet gekoppeld is aan de benodigde capaciteit (waarmee die ook expliciet gealloceerd wordt voor dit plan), evenals het feit dat pas daadwerkelijk resultaat geboekt wordt in de keten met bijbehorende onderlinge afhankelijkheden, vergroot dit knelpunt.

We hebben begrepen dat er discussie gevoerd wordt over de capaciteit van de FEC-eenheid. Om hierop goed antwoord te kunnen geven is een verdere rolverduidelijking van belang. Het gaat dan met name om de gewenste versteviging van de projectsturing; onderdeel van de strategische keus die de FEC-raad in 2019 maakte en die ook niet omstreden is. De manier waarop dit ingevuld is roept wel discussie én onduidelijkheid op.

Rolverdeling in de gewenste verstevigde sturing van projecten en programma's

Het door de FEC-raad gewenste 'snelle stuur' heeft erin geresulteerd dat meerdere actoren 'boven op de projecten en programma's zijn gesprongen'; er is een apart CPO-projecten en een CPO-PPS-projecten toe in het leven geroepen, de FEC-eenheid is meer sturend gaan optreden en er is een

uitgebreid monitoringsstelsel opgezet met maandelijks voortgangsberichten. De projectvoorgang wordt geaggregeerd zowel in het CPO (PPS) als in de FEC-(PPS)raad besproken. De FEC-(PPS)raad is hierdoor ook meer operationeel gaan sturen, naar de mening van diverse betrokkenen ten koste van de meer strategische sturing. Die strategische sturing is wel ondervonden tijdens de diners die plaatsvonden in 2019.

Wij hebben een beeld gekregen van een systeem dat minder efficiënt en vooralsnog niet duidelijk meer effectief is geworden. De hoogfrequente voortgangsrapportages leiden naar de mening van diverse betrokkenen tot veel bureaucratie en haalt aandacht weg van de inhoud. Dat is mede in het licht van de schaarse capaciteit te betreuren. Ook is het diverse betrokkenen niet helder wie nou de échte eigenaar (in de zin van opdrachtgever waaraan verantwoording afgelegd moet worden) van een project is. Ondanks het beleggen van 'sponsorship' in de FEC-raad, lijkt er sprake van collectief ingevuld opdrachtgeverschap en een dubbeling in rollen tussen CPO's-Projecten en FEC-eenheid in de monitoring van projecten. Er ontstaat een beeld van omdraaiing: waar de gremia waar het daadwerkelijke werk gebeurt zich voorheen meer ondersteund voelden door de FEC-eenheid, een rol die breed gewaardeerd wordt, lijken zij nu meer bezig met het middels voortgangsrapportages bedienen van de FEC-eenheid. Dat draagt niet bij aan de benodigde energie en motivatie.

Wij kunnen ons voorstellen dat het eenduidiger beleggen van het opdrachtgeverschap bij leden van de FEC-raad, gefaciliteerd door een minder frequente, door de FEC-eenheid verzamelde voortgangsrapportage, de gremia van de CPO's-Projecten overbodig maakt.

De dualiteit in het FEC (tussen regulier FEC en FEC-PPS) en de spanningen die dat oplevert komt naar wij begrepen ook terug in de projectsturing: voornamelijk publieke partners leveren projectleiders, zo hebben wij begrepen. Dat leidt tot het gevoel van geen écht PPS bij de private partners.

De rol van de CPO's

De CPO's vormen het voorportaal van de FEC-raden. In de praktijk komt het erop neer dat hier de ingewikkelde discussies plaatsvinden en zoveel mogelijk gladgestreken worden. Het samenwerkingsmodel leidt ertoe dat er weinig wordt geëscaleerd naar de FEC-raad. Je moet immers met elkaar verder kunnen. Het nuttige voorwerk van de CPO's maakt daarmee dat binnen de FEC-raad het gevoel van stroperigheid is ontstaan, wat resulteerde in de wens tot een 'snel stuur'. Ook kan dit verklaren waarom de FEC-eenheid meer sturend is gaan optreden ('in het gat is gesprongen') en dit door de FEC-raad gewaardeerd wordt.

In de CPO's komen signalen van alle partners samen. Gezien het feit dat de CPO's-Projecten grotendeels uit dezelfde personen bestaat overzien de CPO's feitelijk de hele breedte van het FEC. Dit stelt hen in staat om dwarsverbanden te leggen, integrale analyses te maken, nieuwe samenwerkingskansen te detecteren en de FEC-raad daarover te adviseren. Dit zou versterkt kunnen worden, ook door de netwerkfunctie naar relevante netwerken buiten het FEC hierbij nadrukkelijker in te vullen. Het CPO vervult dan meer dan nu de netwerk- en incubatorfunctie. Om hiervoor ook de tijd te hebben kan de huidige praktijk, waarbij óók de voortgang van alle projecten wordt doorgesproken, vervallen zodra het opdrachtgeverschap van projecten en programma's helderder in de FEC-raad is belegd.

De rol van de FEC-eenheid

De FEC-eenheid heeft een belangrijke spilrol in het functioneren van het FEC. Hier zit een team van mensen dat zich volledig kan wijden aan het helpen functioneren van de verschillende andere gremia

binnen het FEC. De ondersteunende rol van de FEC-eenheid wordt breed gewaardeerd; zowel de meer faciliterende als - en misschien wel met name - de inhoudelijke ondersteuning. De ondersteuning in het verzamelen van voortgangsrapportages is de laatste tijd opgeschoven naar een meer sturende rol. Hoewel begrijpelijk dat de FEC-eenheid de FEC-raad hierop is gaan ondersteunen, pakt dit naar de mening van diverse geïnterviewden minder goed uit, zowel in (onduidelijkheid over) verantwoordelijkheden en eigenaarschap als in efficiency. Een stevige invulling van de ondersteunende rol en in het netwerkmanagement zowel binnen als buiten het FEC, levert naar onze mening de optimale bijdrage aan het FEC. Het ondersteunen van de FEC-raad bij de monitoring (bv kwartaalsgewijze monitoring op het jaarplan) hoort hier ook zeker bij, om de FEC-raad daarmee in de gelegenheid te stellen om meer themagewijs resultaten, verkregen inzichten en mogelijke dilemma's te bespreken.

Conclusie

Concluderend denken we dat het FEC zowel aan effectiviteit als efficiency kan winnen bij een eenvoudiger governancemodel met helder opdrachtgeverschap, afspraken over indicatoren waaraan de effectiviteit gemeten kan worden, scherpere rol- en taakverdeling, bij het jaarplan passende dedicated capaciteitsallocatie en invulling van netwerkmanagement naar relevante gremia buiten het FEC. Uiteraard is de uiteindelijke keus qua governance mede afhankelijk van de uitkomst van de strategische heroriëntatie zoals die hierboven is geadviseerd.

Advies 3

Oranje

- Herijk mede in aansluiting op de strategische heroriëntatie de governancestructuur met het oogpunt op meer effectiviteit en efficiency. Beleg het opdrachtgeverschap van programma's en projecten eenduidig in de FEC-(PPS)raad en schrap bijgevolg de CPO's-Projecten. Overweeg om de rol van de CPO's meer te richten op netwerkmanagement met andere relevante gremia buiten het FEC, evenals op het signaleren van tendensen en nieuwe samenwerkingsthema's. Overweeg om de rol van de FEC-eenheid primair te houden op (facilitaire) ondersteuning en netwerkmanagement.

Advies 4

Oranje

- Stel alleen een jaarplan vast als ook de bijbehorende capaciteit – dedicated – gealloceerd wordt. Ontwikkel een model waarbij er als gezamenlijke partners voldoende vaste middelen beschikbaar zijn voor de inzet in het FEC.

Advies 5

Oranje

- Versterk de inhoudelijke oriëntatie en verminder de bureaucratie. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door de monitoring via de FEC-eenheid vorm te geven dmv kwartaalrapportages op de voortgang van het jaarplan om van daaruit temas met bijbehorende resultaten, verkregen inzichten en mogelijke dilemma's te destilleren om te bespreken.

4. Bekendheid

Eind 2019 is het FEC-communicatieplan 2020 – 2025 vastgesteld. Besloten werd de communicatiestrategie bij te stellen van terughoudend naar gedoseerd proactief. In het plan is een gedetailleerde analyse gegeven van doelgroepen, doelstellingen van de communicatie en een communicatiekalender. De FEC heeft ook een eigen website.

In de interviews kwam naar voren dat de bekendheid van de FEC, zowel intern bij de deelnemers als extern onvoldoende is. Het is niet voldoende alleen te communiceren dat er samenwerking is tussen partners en met de private instellingen, maar ook is het van belang dat (tussen-)resultaten van het werk worden gedeeld. De samenwerking met de banken is, zoals het reviewteam heeft vernomen, redelijk uniek in de wereld. Een reden om dit niet over het voetlicht te brengen heeft het reviewteam niet vernomen. Opvallend is dat de meeste publicaties die op de website staan (veel) ouder dan 8 jaar zijn. De nieuwspagina is wel bijgewerkt.

Advies 6

Oranje

- Wij adviseren, om de effectiviteit te bevorderen, de zichtbaarheid van de FEC intern en extern te vergroten door meer resultaatgericht en up to date te communiceren. Onderschat hierbij ook niet het belang van de zichtbaarheid van de FEC en de FEC-resultaten bij de vele duizenden medewerkers van de deelnemende publieke en private organisaties die in hun dagelijks werk hun bijdrage leveren aan de doelstelling van het FEC: de versterking van een integer financieel systeem in Nederland. Terugzien wat het resultaat is van hun bijdrage aan de keten motiveert enorm.

5. Cultuur

Uit de interviews is gebleken dat de deelnemers binnen de FEC onderkennen dat de deelnemende organisaties hun eigen cultuur en werkmethodes hebben. Een dergelijke houding is van belang om goed te kunnen samenwerken. Echter, uit de interviews komt ook naar voren dat op allerlei niveaus veel overlegd wordt over aanpak en werkwijze, maar dat afwijkende meningen, kritische feedback of issues in de verhouding niet snel worden besproken, laat staan geëscaleerd. Daarnaast lijkt er ruimte om besluiten die door de FEC-raad zijn genomen in andere FEC-gremia of binnen de aangesloten organisaties weer ter discussie te stellen. Ook dit vermindert de slagvaardigheid. Het is te overwegen om jaarlijks in een FEC-dag alle partijen mee te nemen in ontwikkelingen en daarmee ook informeler te laten ontmoeten.

Advies 7

Oranje

- Wij adviseren dan ook te investeren in een meer open feedback cultuur. Hierbij past ook in onze ogen dat het vieren en uitdragen van successen meer aandacht krijgt.

Bijlage A

Intentie van Gateway Health Check

Tijdens de Gateway Health Check wordt bij een organisatie of (delen van) keten/netwerk van organisaties bekeken in hoeverre de opzet en inrichting van de verschillende onderdelen en/of de organisatie/ketennetwerk als geheel optimaal is vormgegeven en functioneert (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de Gateway Review 0 t/m 5 is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de manager nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de Gateway Health Check ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid. Hierbij wordt effectiviteit gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel bereikt. Doelmatigheid wordt gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel met een optimale balans van kosten, inzet van middelen en inspanning realiseert.

Vragen die bij een Gateway Health Check aan bod kunnen komen, zijn onder andere:

- Is de doelstelling en bestaansgrond van de (keten /netwerk van) organisaties eenduidig bekend?
- Past de inrichting van de organisatie qua vorm en omvang bij de gestelde taken?
- Bestaat er een gecommuniceerd governance model dat in opzet, inrichting en werking aanwezig is?
- Is de inrichting van de planning-en-control cyclus in lijn met de doelstelling en de besturingsprincipes van de organisatie?
- Is er een optimale balans tussen kosten en baten?
- Is de informatievoorziening zo ingericht dat deze het bereiken van de organisatieresultaten mogelijk maakt?
- Is de beheersing van de processen afdoende?
- Hoe beïnvloedt/versterkt de cultuur van de organisatie respectievelijk de cultuurverschillen tussen de ketenpartners het bereiken van het resultaat?
- Hoe ervaren de organisaties in de keten hun positie en bijdrage aan de keten?

BIJLAGE B

Geraadpleegde documenten

Onderstaande lijst geeft weer welke documenten bij de voorbereiding of in de loop van de Gateway Health Check zijn geraadpleegd.

Nr.	Document
	1. FEC Convenanten + addenda / formele basisstukken
1	a. Convenant FEC 2014 (Staatscourant 2014 nr. 2351) met Toelichting waarin historie FEC
2	b. FEC-Informatieprotocol 2019
3	c. Addendum bij het FEC-informatieprotocol 2014 inzake de samenwerking op het gebied van bestrijding van terrorismefinanciering
4	d. dataprotectie overeenkomst (hoort bij Addendum TF)
5	e. FEC TF Taskforce Convenant 2017
6	f. werkbeschrijving TTF
7	g. FEC SCTF Convenant
8	h. werkbeschrijving SCTF
9	i. Programma TF/BF - document over structurele inrichting
10-11	2. FEC-jaarverslag 2018 + 2019
12-13	3. FEC-jaarplan 2019 + 2020
	4. FEC-financiën
	a. Begroting
14	i. 2017
15	ii. 2018
16	iii. 2019
17	iv. 2020
	b. Verantwoording
18	i. 2017
19	ii. 2018
20	iii. 2019
	5. Documenten gericht op interne verhoudingen
21	a. Handboek FEC Versie 2019 (NB: dit Handboek geldt tot aan de nieuwe afspraken die in de diners eind 2019 zijn gemaakt en waaruit onderstaand genoemde documenten/stukken (5b t/m 5f) zijn voortgekomen)
22	b. Memo Evaluatie governance; afbakening CPO / Projectsturing
23	c. Spelregeldocument
24	d. Samen effectief document

25	e. Presentatie Iris Sluiter (FEC-raad special 24/9) incl. 'visuals' (= Schematische weergave governance)
26	f. Slides FEC Uitbreidingen
27	Presentatie planningsmeeting
	6. Verslagen FEC-raden (PPS), CPO (PPS) en Projectsturing (PPS) vanaf medio 2019
28	a. 06/06/2019: CPO PPS
29	b. 27/06/2019: FEC-raad
30	c. 27/06/2019: FEC-raad PPS
31	d. 11/07/2019: CPO special (locatie: Kromboomsloot)
32	e. 05/09/2019: CPO
33	f. 05/09/2019: CPO PPS
34	g. 10/10/2019: CPO
35	h. 14/10/2019: FEC-raad diner I
36	i. 28/10/2019: FEC-raad diner II
37	j. 31/10/2019: CPO
38	k. 31/10/2019: CPO PPS
39	l. 20/11/2019: FEC-raad PPS 'diner' (in werkelijkheid koffie) III
40	m. 28/11/2019: FEC-raad
41	n. 28/11/2019: FEC-raad PPS
42	o. 12/12/2019: CPO
43	p. 09/01/2020: CPO
44	q. 13/02/2020: CPO
45	r. 13/02/2020: CPO Projectsturing
46	s. 13/02/2020: CPO Projectsturing PPS
47	t. 04/03/2020: FEC-raad
48	u. 04/03/2020: FEC-raad PPS
49	v. 31/03/2020: CPO
50	w. 02/04/2020: CPO Projectsturing
51	x. 02/04/2020: CPO Projectsturing PPS
52	y. 21/04/2020: FEC-raad
53	z. 21/04/2020: FEC-raad PPS
54	aa. 07/05/2020: CPO Projectsturing
55	bb. 07/05/2020: CPO Projectsturing PPS
56	cc. 02/06/2020: CPO
57	dd. 02/06/2020: CPO PPS
58	ee. 04/06/2020: CPO Projectsturing
59	ff. 04/06/2020: CPO Projectsturing PPS
60	gg. 25/06/2020: FEC-raad
61	hh. 25/06/2020: FEC-raad PPS
62	ii. 30/06/2020: CPO PPS Special (Spelregels + ophalen vragen FA)

63	jj. 02/07/2020: CPO Projectsturing
64	kk. 02/07/2020: CPO Projectsturing PPS
65	ll. 01/09/2020: CPO
66	mm. 01/09/2020: CPO PPS
67	nn. 03/09/2020: CPO Projectsturing
68	oo. 03/09/2020: CPO Projectsturing PPS
69	pp. 24/09/2020: FEC-raad + FEC-raad special
70	qq. 24/09/2020: FEC-raad PPS (ingelast)
71	rr. 08/10/2020: CPO Projectsturing
72	ss. 08/10/2020: CPO Projectsturing PPS
73	tt. 03/11/2020: CPO
74	uu. 03/11/2020: CPO PPS
75-77	7. Overzicht FEC-gremia over de jaren 2018, 2019 en 2020
	8. Inventarisatie knelpunten (Beleidstaak FEC)
78	a. Brief van voorzitter FEC-raad PPS aan de ministers met als bijlagen de inventarisatielijsten
	9. WGS (Beleidstaak FEC)
79-80	a. Bouwstenen nota
81	b. Nota van antwoord op de WGS
82	c. Nota van wijziging WGS
	10. Informatieplatform (FEC-intensivering)
83	a. Laatste update verbetertraject
	11. Projecten/sturing (FEC-intensivering)
84	a. Meest recente PSR (publiek)
85	b. Meest recente PSR PPS
	12. Communicatiestrategie
86	a. Publiek
87-88	b. PPS
	13. Ontwikkelingen internationaal
89	a. Verslag internationale contacten inz FEC Zweden
90	b. Verslag internationale contacten inz FEC call Can en DK
91	c. presentatie internationaal november 2019 t.b.v. Vietnamese delegatie
92	d. programma delegatie Canadezen januari 2020
	14. FATF stukken
93	a. Folder FATF evaluatie 2022
94	b. FATF Domestic Cooperation visual Netherlands
95	c. General overview of the Netherlands and the Dutch AML CFT framework
96	d. Cross table Domestic Cooperation
97	10. Informatieplatform, Kwartaalrapportage Signalen 2020 Q3