

Vergaderjaar 1999–2000 Nr. 233b

22 775

Gerechtsdeurwaarderswet

23 081*

Wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet ter nadere regeling van de gevolgen van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders die in strijd zijn met de volkenrechtelijke verplichtingen van de Staat

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 4 juli 2000

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden de onderhavige wetsvoorstellen met belangstelling ontvangen. Zij betreurden zeer dat sinds de indiening van het voorstel van wet op 9 september 1992 vrijwel acht jaren moesten voorbijgaan alvorens de behandeling in de Eerste Kamer kon plaatshebben.

Met betrekking tot wetsvoorstel 23 081 hadden de leden van de CDA-fractie geen schriftelijke vragen. Ten aanzien van wetsvoorstel 22 775 wilden zij echter nog enkele vragen stellen. Deze betreffen – naast enkele specifieke vragen met betrekking tot de wettekst – het voorstel om verordeningen van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders vooraf ter goedkeuring voor te leggen aan de Minister, de samenloop van het voorgestelde wettelijke tuchtrecht met het klachtrecht bij de Nationale Ombudsman, en de positie van de Stichting Garantiefonds gerechtsdeurwaarders ten opzichte van het Bureau Financieel Toezicht.

De staatssecretaris van Justitie heeft benadrukt dat de toekenning van de verordenende bevoegdheid aan de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders beperkt is, zoals overigens ook blijkt uit artikel 80, eerste lid van het wetsvoorstel. Tevens is herhaaldelijk gewezen op het feit dat verordeningen vooraf dienen te worden goedgekeurd. In artikel 82, eerste lid, van het wetsvoorstel staat dat de goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Deze twee goedkeuringsgronden zijn volgens de staatssecretaris geen algemene gronden die een marginale toets met zich brengen op eenzelfde wijze als bij decentrale overheden. De decentrale overheden dienen volgens hem een grote terughoudendheid te betrachten, terwijl bij de juridische PBO's het toezicht wel degelijk als nogal indringend kan worden gekenschetst (Handelingen II, 1999–2000, p. 73–4892). Daarbij erkent de staatssecretaris weliswaar dat de goedkeuring van verordeningen als zodanig restrictief is gereguleerd (in die zin dat geen in de tijd bepaalde goedkeuring kan worden gegeven noch een goedkeuring onder voorwaarden), maar hij

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Hirsch Ballin (CDA) (voorzitter), Ruers (SP), Ladders-Elfferich (CDA), Rosenthal (VVD) (plv. voorzitter), Kohnstamm (D66), Kneppers-Heijner (VVD), Timmerman-Buck (CDA) en De Wolff (GL).

* De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 234 en 234a.

wijst op een scala van mogelijkheden om te komen tot een structurele beoordeling van de gang van zaken. De leden van de CDA-fractie, hechtend aan een meer betrokken rol van de overheid dan in het wetsvoorstel weergegeven, vroegen de staatssecretaris welke concrete mogelijkheden er zijn – naast mogelijke horizonbepalingen in gedragsregels – om binnen de thans voorgestelde goedkeuringsvereisten te komen tot een structurele beoordeling.

Ten aanzien van de reikwijdte van de goedkeuringsvereisten vroegen de leden van de CDA-fractie nog het volgende. De staatssecretaris heeft aanvankelijk als gronden voor goedkeuring van verordeningen strijd met het recht of het algemeen belang en onnodige beperking van de marktwerking op één lijn gesteld. Vervolgens werd geponeerd dat onder het algemeen belang ook een niet onnodige belemmering van marktwerking verstaan moet worden (Handelingen II, 1999–2000, p. 73–4892). De leden van de CDA-fractie constateerden dat in artikel 80, tweede lid, van het wetsvoorstel onder meer is bepaald dat verordeningen niet onnodig de marktwerking mogen beperken. Echter, in artikel 82, eerste lid, van het wetsvoorstel staan als goedkeuringsgronden uitsluitend strijd met het recht of het algemeen belang vermeld. De leden hier aan het woord vroegen naar de onderlinge verhouding van de twee genoemde artikelen in het wetsvoorstel alsmede naar een nadere toelichting op hetgeen wettelijk wordt voorgesteld (in artikel 82, eerste lid) en de uitspraken van de staatssecretaris. Tevens vroegen deze leden de staatssecretaris daarbij een nadere, zo mogelijk met concrete voorbeelden geïllustreerde, invulling te geven van wat onder een onnodige belemmering van de marktwerking zou kunnen of moeten worden verstaan.

Ten aanzien van de samenloop van de voorgestelde tuchtrechtspraak en een beroep op de Nationale ombudsman heeft de staatssecretaris gesteld dat in deze geen sprake is van een doublure aangezien slechts één maal een beroep op de Nationale ombudsman is gedaan. De leden van de CDA-fractie achtten dit niet overtuigend. Formeel blijft immers sprake van twee wegen, terwijl deze verschillen zowel procedureel als voor wat betreft de bevoegdheden van de oordelende instanties. De leden van de CDA-fractie brachten hierbij in herinnering dat een dergelijke situatie ongewenst werd geacht bij de aanvankelijke beperking van het tuchtrecht tot de ambtelijke werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarders. Dit met als gevolg, dat het tuchtrecht nu ook niet-ambtelijke werkzaamheden kan betreffen. Mede gelet op deze inconsistentie, maar met name vanwege de mogelijke verwarring, zou het voor de hand liggen een uitzondering te maken van de toepasselijkheid van de Wet Nationale ombudsman bij de inwerkingtreding van de Gerechtsdeurwaarderswet. De leden van de CDA-fractie vroegen de staatssecretaris hier nader op in te gaan.

Op de gedachte om leden van het garantiefonds vrij te stellen van het toezicht zoals dat door het Bureau Financieel Toezicht zal worden uitgeoefend, heeft de staatssecretaris afwijzend gereageerd. De leden van de CDA-fractie konden begrip opbrengen voor de daarbij gehanteerde argumenten, maar hechtten wel waarde aan maximale beperking van overlap aangezien de deurwaarders die zijn aangesloten bij de Stichting garantiefonds zich vrijwillig onderwerpen aan het strengere, privaatrechtelijke toezicht op de financiën. De staatssecretaris spreekt van een mogelijk controleprotocol, zodat de periodieke controle-onderzoeken van het BFT minder intensief zijn dan wel met een lagere frequentie plaatsvinden. Welke gegevens heeft het BFT in de centrale rol van onafhankelijke toezichthouder nodig en welke rol zou de Stichting garantiefonds daar mogelijk bij kunnen spelen vanuit de idee dat bureaucrativering dient te worden voorkomen?

Tot slot hadden de leden van de CDA-fractie nog enkele specifieke vragen betreffende de tekst van een aantal artikelen in het wetsvoorstel.

In artikel 3, tweede lid, onderdeel a, is bepaald dat de gerechtsdeurwaarder niet bevoegd is tot het verrichten van ambtshandelingen ten behoeve van of gericht tegen zichzelf, zijn echtgenoot of een persoon met wie hij een duurzame relatie onderhoudt en samenwoont. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie dient hieraan de wettelijk geregistreerde partner te worden toegevoegd aangezien deze juridisch niet valt onder de genoemde categorieën personen.

Het vijfde lid van artikel 3 stelt dat ambtshandelingen, verricht in strijd met het tweede lid nietig zijn terwijl ambtshandelingen, verricht in strijd met het vierde lid vernietigbaar zijn. De leden van de CDA-fractie concludeerden dat ambtshandelingen ten behoeve van of gericht tegen bepaalde bloed- of aanverwanten van de gerechtsdeurwaarder of diens echtgenoot nietig zijn en die ten behoeve van of gericht tegen bepaalde bloed- of aanverwanten van een persoon met wie hij een duurzame relatie onderhoudt en samenwoont vernietigbaar. Kan de staatssecretaris toelichten waarom hij dit onderscheid gerechtvaardigd acht?

In respectievelijk artikel 43, eerste lid, en artikel 48, eerste lid, wordt een aantal eisen gesteld aan de beslissing van respectievelijk de kamer voor gerechtsdeurwaarders en het gerechtshof. De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of het niet wenselijk ware daarbij een termijn op te nemen waarbinnen de beslissing genomen moet zijn.

Het derde lid van artikel 43 houdt naar de mening van de leden van de CDA-fractie twee beperkingen in die om een nadere toelichting vragen. In de eerste plaats wordt niet ondubbelzinnig bepaald dat beslissingen van de kamer voor gerechtsdeurwaarders openbaar moeten worden gemaakt. Nu als uitgangspunt wordt gehanteerd dat de behandeling ter zitting openbaar is (artikel 41, derde lid) en het belang van een adequate tuchtrechtspraak evident is, achtten de aan de woord zijnde leden dit merkwaardig. Zij vroegen daarom een reactie van de staatssecretaris. Een tweede beperking ligt besloten in de bepaling dat uitsluitend de beslissing tot oplegging van een maatregel openbaar kan worden gemaakt. Gelet op het belang van de rechtsvorming en de nadruk die de staatssecretaris terecht legt op de kwaliteit van de beroepsbeoefening, lijkt een dergelijke uitsluiting niet op voorhand overtuigend. Kan dit nader worden toegelicht?

Artikel 49, onderdeel b van het wetsvoorstel riep bij de leden van de CDA-fractie de vraag op waarom bij de kandidaat-gerechtsdeurwaarders, tegen wie door de kamer voor gerechtsdeurwaarders een bezwaar geheel of gedeeltelijk gegrond is verklaard, in tegenstelling tot de (waarnemend-)gerechtsdeurwaarders geen geldboete kan worden opgelegd of een schorsing voor een periode van ten hoogste één jaar.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen. Hoewel zij in het algemeen nogal terughoudend zeiden te staan tegenover de publiekrechtelijke bedrijfs- (of beroeps-) organisatie, is er in dit geval weinig reden tot zorg. De gerechtsdeurwaarder is niet alleen een openbaar ambtenaar, maar ook een private ondernemer en de PBO in de vorm zoals hier is geregeld – lijkt wel te passen bij de combinatie van deze functies. Er is toezicht van de minister en het tucht- en beroepsrecht is goed geregeld.

De leden van de VVD-fractie wilden nog weten of de deurwaarders bij hun taakvervulling – die zij in het algemeen niet mogen weigeren – steeds op

voldoende politiebescherming kunnen rekenen. Doen zich wel eens problemen voor ?

Waarom is in artikel 20, derde lid, onderdeel e bepaald dat het opmaken van een schriftelijke verklaring feiten van stoffelijke aard moet betreffen? Dit lijkt beledigingen van grofstoffelijke aard uit te sluiten, maar de reden daarvoor is niet aanstonds in te zien.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de bovengenoemde wetsvoorstellen. Zij hadden nog enkele vragen met betrekking tot de Gerechtsdeurwaarderswet.

Artikel 2 van de wet definieert de gerechtsdeurwaarder als een «openbaar ambtenaar». Is deze definitie wel juist, nu meer dan 40% van de werkzaamheden worden besteed aan niet-ambtelijke activiteiten en vrijwel de helft van de omzet uit niet-ambtelijke activiteiten afkomstig blijkt? (gegevens ontleend aan Justitiële verkenningen, nr. 3 1999, blz. 3). Wat zijn de verwachtingen van de staatssecretaris met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen in de verhouding tussen ambtelijke en niet-ambtelijke werkzaamheden? Is de verwachting, dat ambtelijke werkzaamheden de overhand zullen behouden?

Ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, moesten vele zaken die van belang zijn nog worden geregeld en moest over sommige belangrijke zaken, zoals de vraag wat nu wel en niet ambtshandelingen zijn en de vraag hoe gebruik van informatie uit de ambtspraktijk bij de uitoefening van nevenactiviteiten te voorkomen, nog advies worden ingewonnen. Zijn de resultaten van het onderzoek van de commissie Van der Winkel alleen van belang voor de tariefstelling of zijn ze ook van belang voor andere onderwerpen, zoals het vaststellen van beroepsregels? Kan de staatssecretaris een overzicht geven van de onderzoeken die nog lopen en de regelingen welke nog moeten worden getroffen, alvorens de wet in werking kan treden en aangeven wat de stand van zaken is?

In de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris naar aanleiding van vragen van de heer Santi aangegeven contact te zullen opnemen met het ministerie van Financiën over de vraag of de regeling voor belastingdeurwaarders niet gelijk zou moeten worden getrokken met de huidige regeling. Is er op dit punt al vooruitgang geboekt?

De leden van de **SGP**-fractie en de **RPF/GPV**-fractie hadden met bijzondere belangstelling van het wetsvoorstel 22 775 kennis genomen. Zij herinnerden eraan dat beide fracties in de Tweede Kamer niet hetzelfde stemgedrag hebben vertoond. Zij herinnerden er tevens aan dat vanuit de RPF-GPV «fractie vrij principiële kritiek op het wetsvoorstel is uitgebracht enerzijds vanuit de publieke functie van de deurwaarder en anderzijds vanuit de grondwettelijke regeling voor pbo-lichamen.

Deze leden merkten voorts op dat op een aantal punten nog onduidelijk is hoe de praktijk zal zijn onder de voorgestelde wettelijke regeling. Hierbij doelden deze leden niet zozeer op aspecten als de effecten van vrijere vestiging, de instroom van nieuwe deurwaarders, de beroepsopleiding, de regeling voor belastingdeurwaarder e.a., alswel op de externe klachtenregeling (tuchtrecht/Nationale ombudsman), een overgangsregeling inzake het tuchtrecht (tijdelijk twee soorten tuchtrecht of een lacune) en het publieke en private financiële toezicht. Is de staatssecretaris van oordeel, zo vroegen deze leden, dat het wetsvoorstel, eenmaal wet geworden, in werking kan treden zonder dat op dat moment concrete regelingen of afspraken op de genoemde punten bestaan. Voorts vroegen deze leden of de regering de door de staatssecretaris bij

de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Handelingen II, 1999–2000, p. 73–4892, r.k.) gedane uitspraak, dat er binnen het kader van de goedkeuring van verordeningen een scala van mogelijkheden (bestaat) om te komen tot een wat hem betreft structurele beoordeling van de gang van zaken, kan toelichten en concretiseren. Kan limitatief aangegeven worden welke toetsingscriteria in de goedkeuringsprocedure zullen gelden?

Zoals hierboven reeds vermeld, behoort tot de niet opgeloste punten ook het financiële toezicht via de Stichting Garantiefonds op de aangesloten leden en het publiekrechtelijke toezicht via het Bureau Financieel Toezicht. De staatssecretaris heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer in eerste termijn hierover een gedachte ontwikkeld (Zie Handelingen II, 1999–2000, p.73–4883 l.k.). In tweede termijn volstond hij met te zeggen: «Wij moeten maar even zien hoe zich dat verder ontwikkelt», onder de mededeling dat de Kamer te zijner tijd zou worden meegedeeld hoe het gegaan is. Deze leden zouden het echter op prijs stellen indien vóór de afhandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer zicht op een concrete regeling zou worden geboden en zij nodigen de regering daartoe uit.

De voorzitter van de commissie,
Hirsch Ballin

De griffier van de commissie,
Hordijk