
Evaluatie Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen



22815
Eindrapport

13 september 2023

Auteurs:
drs. L.A. van Dantzig
F.R. Korn MSc
dr. J.C. van Rij

M.m.v.:
prof. dr. M.J. ter Voert

© 2023; Cebeon Centrum Beleidsadviserend Onderzoek. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Cebeon.

I Inhoudsopgave

S Samenvatting	6
S.1 Doel onderzoek	6
S.2 Doelbereik wet	6
S.3 Beoordeling Wet doorberekening door de betrokken partijen	7
S.4 Aanbevelingen	9
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond en doel onderzoek	11
1.2 Bereik Wet doorberekening	13
1.3 Onderzoeksaanpak	15
1.4 Leeswijzer	16
2 Reconstructie beleidslogica	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Doelen van de wet	17
2.3 Maatregelen	19
2.3.1 Kostendoorberekening aan beroepsorganisaties	19
2.3.2 Griffierecht tuchtrechtspraak	20
2.3.3 Proceskostenveroordeling tuchtrechtspraak	21
2.3.4 Opbrengst boetes	22
2.3.5 Kwaliteitsfonds notariaat	22
2.3.6 Verkleining tuchtkamers notariaat	22
2.4 Voorziene neveneffecten	23
2.4.1 Inleiding	23
2.4.2 Voorziene positieve neveneffecten	23
2.4.3 Voorziene negatieve neveneffecten	25
2.5 Onafhankelijke positie toezicht en tuchtrecht	28
3 Procedures kostendoorberekening	29
3.1 Formele procedures voor begroten en afrekenen	29
3.2 Omvang doorberekende kosten	30
4 Gerechtsdeurwaarders	33
4.1 Uitvoeringspraktijk doorberekening aan KBvG	33
4.1.1 Hoogte doorberekende kosten	33
4.1.2 Werkwijze begroten, zienswijzen en afrekenen	33
4.1.3 Onderwerpen zienswijzen en bezwaren	35
4.2 Financiering binnen de KBvG	36
4.3 Ontwikkelingen omvang beroepsgroep, toezicht en tuchtrecht	37
4.3.1 Omvang beroepsgroep	37
4.3.2 Ontwikkelingen toezicht	38
4.3.3 Ontwikkelingen tuchtrecht	39
4.4 Beoordeling wet	41
4.4.1 Elementen in de wet	41
4.4.2 Profijtbeginsel	41
4.4.3 Zienswijzen	42
4.4.4 Griffierecht	44

4.4.5	Proceskostenveroordeling	45
4.4.6	Opbrengsten boetes	46
4.4.7	Effecten op kwaliteitsbewaking, efficiëntie, effectiviteit	46
4.5	Conclusies en verbeter suggesties	47
4.5.1	Conclusies	47
4.5.2	Verbetersuggesties vanuit de organisaties	48
5	Notarissen.....	50
5.1	Uitvoeringspraktijk doorberekening aan KNB	50
5.1.1	Hoogte doorberekende kosten.....	50
5.1.2	Werkwijze begroten, zienswijzen en afrekenen	50
5.1.3	Onderwerpen zienswijzen en bezwaren	52
5.2	Financiering binnen de KNB	53
5.3	Ontwikkelingen omvang beroepsgroep, toezicht en tuchtrecht	54
5.3.1	Omvang beroepsgroep	54
5.3.2	Ontwikkelingen toezicht	54
5.3.3	Ontwikkelingen tuchtrecht.....	55
5.4	Beoordeling wet.....	57
5.4.1	Elementen in de wet.....	57
5.4.2	Profijtbeginsel.....	58
5.4.3	Zienswijzen.....	58
5.4.4	Griffierecht	61
5.4.5	Proceskostenveroordeling	62
5.4.6	Opbrengsten boetes	62
5.4.7	Kwaliteitsfonds notariaat	63
5.4.8	Verkleining tuchtkamers notariaat	63
5.4.9	Effecten op kwaliteitsbewaking, efficiëntie, effectiviteit.....	63
5.5	Conclusies en verbeter suggesties	64
5.5.1	Conclusies	64
5.5.2	Verbetersuggesties vanuit de organisaties	65
6	Advocaten.....	67
6.1	Uitvoeringspraktijk doorberekening aan NOvA	67
6.1.1	Hoogte doorberekende kosten.....	67
6.1.2	Werkwijze begroten, zienswijzen en afrekenen	67
6.1.3	Onderwerpen zienswijzen en bezwaren	69
6.2	Financiering binnen de NOvA	70
6.3	Ontwikkelingen omvang beroepsgroep, toezicht en tuchtrecht	71
6.3.1	Omvang beroepsgroep	71
6.3.2	Ontwikkelingen tuchtrecht.....	71
6.4	Beoordeling wet.....	73
6.4.1	Elementen in de wet.....	73
6.4.2	Profijtbeginsel.....	74
6.4.3	Zienswijzen.....	74
6.4.4	Griffierecht	76
6.4.5	Proceskostenveroordeling	76
6.4.6	Opbrengsten boetes.....	77
6.4.7	Effecten op kwaliteitsbewaking, efficiëntie, effectiviteit.....	77
6.5	Conclusies en verbeter suggesties	79
6.5.1	Conclusies	79

6.5.2	Verbetersuggesties vanuit de organisaties	80
7	Perspectief ministerie	82
7.1	Verloop procedures in de praktijk.....	82
7.2	Communicatie en verhoudingen	85
7.3	Doelbereik wet vanuit optiek ministerie	85
7.4	Verbetersuggesties vanuit het ministerie	86
8	Conclusies.....	88
8.1	Doelbereik wet.....	88
8.1.1	Doel Bezuiniging Rijk	88
8.1.2	Doel ‘Efficiënte kwaliteits- en integriteitsbewaking’	89
8.2	Beoordeling Wet doorberekening door de betrokken partijen	90
9	Aanbevelingen.....	94
9.1	Verbetering werking wet.....	94
9.2	Beleidsmatig heroverweging.....	95
	Bijlagen	96
A	Begeleidingscommissie van het onderzoek	97
B	Geraadpleegde informanten	98
C	Brondocumenten ministerie JenV voor cijfers tabellen	100

S Samenvatting

S.1 Doel onderzoek

In opdracht van het WODC is onderzoek gedaan naar de bedoelde en onbedoelde gevolgen van de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen ('Wet doorberekening'). Er is inzicht verkregen in de mate waarin de doelstellingen van de wet zijn behaald en in hoeverre neveneffecten zijn opgetreden. Ook zijn op basis van de onderzoeksbevindingen aanbevelingen geformuleerd voor verbetering van de werking en de gevolgen van de wet.

Onder de Wet doorberekening vallen de kosten die de Staat maakt voor toezicht en tuchtrecht met betrekking tot de drie juridische beroepen: gerechtsdeurwaarders, notarissen en advocaten. Voor advocaten betreft het alleen kosten voor tuchtrecht, omdat het toezicht reeds geheel door de sector werd bekostigd. De kosten van de Staat worden doorberekend aan de publiekrechtelijke beroepsorganisaties (PBO's) van de drie beroepsgroepen: de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). In de wet zijn regels opgenomen over de procedures voor inbreng van de PBO's op begrote kosten (door middel van zienswijzen) en over de uiteindelijke afrekening van de kosten, waarop inkomsten van tuchtrecht (griffierechten, proceskostenveroordelingen en boetes) in mindering worden gebracht.

Tussen de drie beroepsgroepen zijn grote verschillen in zowel aantallen professionals als in aantallen kantoren. In 2021 waren er 631 (toegevoegd / kandidaat-)gerechtsdeurwaarders – werkzaam bij 145 kantoren), 3.415 (kandidaat-)notarissen – werkzaam bij 915 kantoorvestigingen en 18.108 advocaten – werkzaam bij 5.589 kantoren.¹

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen en (groeps)interviews. De schriftelijke bronnen betroffen wet- en regelgeving, overige Kamerstukken, ambtelijke documenten van het ministerie van Justitie en Veiligheid, beleidsdocumenten en verslagen van de betrokken organisaties en de WODC-publicatie 'Rechtspleging civiel en bestuur'. Individuele en groepsinterviews zijn gehouden met medewerkers van het ministerie van JenV, vertegenwoordigers van de PBO's, het BFT, de tuchrechtorganisaties in eerste aanleg en van het hof dat hoger beroep behandelt.

S.2 Doelbereik wet

Het hoofddoel van de wet, te weten een bezuiniging voor het Rijk, is gerealiseerd, omdat kosten die eerst op het Rijk drukten ten laste zijn gebracht van de PBO's. Het gaat om een bezuiniging van circa 8,6 miljoen euro per jaar, bestaande uit 8,3 miljoen euro doorberekende kosten en 0,3 miljoen euro baten (tuchrecht-opbrengsten), waarbij extra uitvoeringslasten van het Rijk en de andere partijen buiten beschouwing zijn gelaten.

¹ Bron: WODC, Rechtspleging Civiel en Bestuur 2021.

Tabel S.1: Doorberekende kosten 2021. Bron: documenten ministerie van Justitie en Veiligheid

	<i>Aantal beroeps-beoefenaren*</i>	<i>Brutokosten** (x 1.000 euro)</i>	<i>Inkomsten (x 1.000 euro)</i>	<i>Doorberekende kosten*** (x 1.000 euro)</i>	<i>Per beroeps-beoefenaar*** (euro)</i>
Gerechtsdeurwaarders	631				
BFT		1.226		1.226	
Tuchtrecht 1 ^e aanleg		587	69	518	
Tuchtrecht Hoger Beroep		84	13	71	
Totaal gdw		1.898	82	1.816	2.877
Notariaat	3.415				
BFT		3.511		3.511	
Tuchtrecht 1 ^e aanleg		1.366	192	1.175	
Tuchtrecht Hoger Beroep		421	95	326	
Totaal notariaat		5.298	287	5.011	1.467
Advocatuur	18.108				
Tuchtrecht 1 ^e aanleg		967	****	967	
Tuchtrecht Hoger Beroep		469	****	469	
Totaal advocatuur		1.435	****	1.435	79
TOTAAL	22.154	8.631	369	8.262	373

*) Bron: WODC, Rechtspleging Civiel en Bestuur 2021. **) excl. uitvoeringskosten ministerie. ***) exclusief uitvoeringskosten PBO's. *****) De NOvA int zelf de inkomsten en rekent deze niet af met het ministerie.

Het tweede doel van de wet is het bereiken van een efficiëntere wijze van inrichting van de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroepen door middel van een financiële-prikkelwerking. Geen van de PBO's heeft *als gevolg van de wet* de kwaliteits- en integriteitsbewaking verbeterd. De kwaliteits- en integriteitsbewaking had bij alle PBO's de nodige aandacht. Deze wet heeft daar volgens alle drie de PBO's geen extra impuls aan gegeven. Wel is gebleken dat de uitvoering van de wet extra (administratieve) tijd kost. Deze uren kunnen niet worden ingezet voor het primaire proces, hetgeen dus eerder ten nadele is van kwaliteitsverbetering dan ten voordele.

S.3 Beoordeling Wet doorberekening door de betrokken partijen

Uit de groepsgesprekken en interviews blijkt onder meer dat geen van de beroeps-, toezicht- en tuchtrechtorganisaties positief oordeelt over de Wet doorberekening; zij hebben vooral negatieve effecten ervaren. Alle organisaties, en ook het ministerie, moeten extra tijd investeren in de uitvoering van de wet, terwijl dat niet heeft geleid tot een betere kwaliteitsborging of betere dienstverlening. Tegelijk is de beoogde bezuiniging voor het rijk beperkt.

Er zijn onnodig wrijvingen ontstaan tussen PBO's enerzijds en toezichts- en tuchtrechtorganisaties anderzijds, die zijn veroorzaakt door de nieuwe rol die de wet aan de PBO's heeft toebedeeld als belangrijkste financier van het toezicht en tuchtrecht. Bovendien kan geen van de organisaties zich vinden in het principe dat alle kosten worden doorberekend. Het algemeen belang van goed toezicht en tuchtrecht voor gerechtsdeurwaarders, notarissen en advocaten gaat verder dan het belang van de betrokken beroepsgroepen. De volgende concrete beoordelingen zijn naar voren gekomen:

1. Het profijtbeginsel verhoudt zich niet tot volledige doorberekening aan de beroepsgroepen.

Alle betrokken PBO's, toezichts- en tuchtrechtorganisaties stellen dat er ook een algemeen maatschappelijk belang is bij goed functionerend toezicht en tuchtrecht, en dat daarom in elk geval een deel van de kosten uit algemene middelen dient te worden gedekt. Ook is er een individueel belang voor

afnemers van de diensten, hetgeen doorbelasting naar hen rechtvaardigt. Dit is bij notarissen en advocaten wel mogelijk, maar bij gerechtsdeurwaarders niet of hooguit beperkt. Tot slot vinden de drie beroepsgroepen het niet duidelijk waarom de tuchtrechtkosten alleen aan de drie juridische beroepsgroepen worden doorberekend en niet ook aan de andere beroepsgroepen waarvoor tuchtrecht geldt.

2. De systematiek van zienswijzen brengt relatief hoge uitvoeringskosten met zich mee.

Er zijn extra uitvoeringskosten voor alle betrokken partijen, inclusief het ministerie, voor de uitvoering van het zienswijze-proces (soms gevolgd door bezwaren), nieuwe overlegcircuits en (tijdsbestedings-)onderzoek. Daarbij komt dat deze extra inspanningen niet bijdragen aan kwaliteitsverbeteringen.

3. De systematiek van zienswijzen botst met de onafhankelijkheid van toezicht en tuchtrecht.

Alle betrokken partijen (PBO's, BFT en tuchtrechtorganisaties) vinden dat de financiering door de PBO's en de systematiek van zienswijzen botsen met de onafhankelijke positie van het toezicht en het tuchtrecht, vanwege de invloed van de ondertoezichtgestelde op de begroting van het de toezichtsorganisatie respectievelijk van onder tuchtrechtvallenden (beroepsbeoefenaren) en aanbrengrers van klachten (PBO's) op de begroting van tuchtrechtorganisaties. Dit heeft in de praktijk ook tot wrijvingen geleid tussen PBO's en toezicht- en tuchtrechtorganisaties, iets waarmee alle partijen ongelukkig zijn en waarin een sturende en bemiddelende rol van het ministerie werd gemist. Zowel in de regelgeving als in de praktische uitvoering van de wet blijkt er een spanning tussen onafhankelijkheid van de bestuigende organisaties, de financiering door de PBO's en de rol van het ministerie.

4. De zienswijzen hebben geen materieel effect gehad op de hoogte van de kosten.

Ingediende zienswijzen hebben geen invloed gehad op de hoogte van de begrotingen of op eventueel efficiëntere inrichting van organisaties. Het horen van de PBO's vóór de begrotingsvaststellingen door de minister, dat expliciet in de wet is opgenomen, in welk kader PBO's zienswijzen indienen, is daarom door de PBO's als 'frustrerend' of 'wassen neus' gekwalificeerd.

5. Proceskostenveroordeling heeft geleid tot kostenreductie, maar heeft ook neveneffecten.

Met de proceskostenveroordeling was beoogd "de vervuiler te laten betalen" (dat wil zeggen: de beroepsbeoefenaar die in de fout is gegaan), waardoor de overblijvende kosten voor de PBO lager worden. De baten bedroegen in 2021 54.000 euro voor de gerechtsdeurwaarders en 214.000 euro voor het notariaat. Voor de advocatuur zijn de baten toegenomen doordat de tarieven zijn verhoogd vanwege de nieuwe doorberekende kosten van het Rijk.

Het bedrag van een proceskostenveroordeling wordt door betrokken beroepsbeoefenaren als hoog ervaren, zeker als er ook nog eens hoger beroep wordt ingesteld. Er zijn signalen dat proceskostenveroordeling daarom wordt ervaren als extra straf. Ook wordt calculerend gedrag (afkopen van een tuchtklacht in de voorfase voordat een klacht daadwerkelijk zou worden ingediend, afzien van hoger beroep) waargenomen. De ervaren extra straf en het mijddedrag door beroepsbeoefenaren zijn aan te merken als negatieve neveneffecten. Goed zicht op overwegingen van beroepsbeoefenaren (wil men de klacht daadwerkelijk oplossen of alleen afkopen) ontbreekt. Nader onderzoek zou hier wellicht meer licht op kunnen werpen.

6. Griffierecht heeft een drempelwerking en heeft geleid tot een beperkte kostenreductie, maar de effecten zijn niet volledig in beeld.

De invoering van griffierecht voor het indienen van tuchtzaken zou moeten leiden tot het verminderen van bagatelklachten en daarmee ook tot lagere (tuchtrecht)kosten voor de beroepsgroepen. De griffierechten hebben in 2021 baten van 19.000 euro opgeleverd voor de gerechtsdeurwaarders en 17.000 euro voor het notariaat. Bij de advocatuur bestond griffierecht al (in eerste aanleg) en zijn de opbrengsten derhalve niet gewijzigd als gevolg van de Wet doorberekening. Naar het oordeel van de PBO's gaat het om een beperkt bedrag in relatie tot de doorberekende kosten.

Het aantal klachten blijkt per beroepsgroep in verschillende mate te zijn afgenomen. De sterkste afname heeft zich voorgedaan bij de gerechtsdeurwaarders (halvering); bij het notariaat en de advocatuur is er een beperktere daling van het aantal klachten geweest. De bedoeling was om bagatelklachten en veelklagers doorheen komen. Gebleken is dat bij alle drie beroepsgroepen er toch nog bagatelklachten en veelklagers doorheen komen. Voorts is onbekend in hoeverre het griffierecht een drempel is geweest voor serieuze klachten. Met name bij de gerechtsdeurwaarders wordt gevreesd dat ook gegronde klachten niet meer worden ingediend vanwege de als hoog ervaren griffierechten. Hoeveel en welk type klachten niet wordt ingediend vanwege het griffierecht is echter niet bekend. Om hierachter te komen is nader onderzoek nodig.

7. **Boetes hebben geleid tot zeer beperkte kostenreductie.**

Gebleken is dat er nauwelijks boetes zijn opgelegd en dat de opbrengsten beperkt zijn. Geconcludeerd kan daarom worden dat deze maatregel nauwelijks het beoogde effect van kostenreductie heeft gehad.

S.4 Aanbevelingen

verbetering werking wet

Op grond van de bevindingen in het onderzoek komt Cebeon tot de volgende aanbevelingen binnen het huidige wettelijke kader waarin kosten van toezicht en tuchtrecht worden doorberekend:

A. **Vervang de systematiek van ‘zienswijzen op begrotingen’ door een andere systematiek.**

Om de uitvoeringskosten te verlagen, de frustraties over de afwezigheid van financieel effect en de strijdigheid met de onafhankelijkheid van organisaties op te lossen, kan worden onderzocht of een andere systematiek van doorberekening voor alle partijen goedkoper en minder frustrerend is. Dit kan bijvoorbeeld door een meerjarig budget te bepalen of over te gaan op een bijdrageregeling.

B. **Laat het ministerie een sturende rol op zich nemen.**

We bevelen aan de regiefunctie van het ministerie verder te ontwikkelen, transparante toetsingscriteria te hanteren en duidelijke richtlijnen op te stellen voor begroten en afrekenen en te bemiddelen waar spanning tussen organisaties optreedt.

C. **Maak doorbelasting naar opdrachtgevers/klanten ook mogelijk voor gerechtsdeurwaarders.**

In tegenstelling tot notarissen en advocaten kunnen gerechtsdeurwaarders de kosten niet doorbelasten.² Hierdoor drukt de Wet doorberekening op het bedrijfsresultaat van gerechtsdeurwaarders.

D. **Onderzoek de positieve en negatieve effecten van griffierecht en van proceskostenveroordeling.**

Er zijn indicaties dat deze mitigerende maatregelen tot ongewenste effecten voor het (lerend vermogen van) het tuchtrecht hebben geleid. Omdat dat op basis van het voorliggende onderzoek niet was vast te stellen, bevelen we aan hier nader onderzoek naar te doen.

beleidsmatig heroverweging

In aanvulling op bovenstaande aanbevelingen geven we, op grond van de evaluatieve inbreng van de verschillende partijen, een tweetal onderwerpen mee voor beleidsmatige heroverweging.

² Gerechtsdeurwaarders zijn gebonden aan de Btag-tarieven: Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.

De bezuiniging is weliswaar gerealiseerd maar het is de vraag of de afgelopen jaren de kosten (van alle partijen) hebben opgewogen tegen de baten. Het denkkader van een maatschappelijke kosten en batenanalyse (MKBA) kan helpen hier beter zicht op te krijgen. Daarbij is het wel noodzakelijk dat alle kosten en baten in beeld komen.

Daarnaast is het de vraag of volledige doorberekening recht doet aan het profijtbeginsel, constaterend dat ook anderen dan de beroepsgroepen profijt hebben van een goed functionerend toezicht en tuchtrecht en dat het standpunt dat tuchtrecht primair een overheidstaak is, breed wordt gedeeld door alle partijen in het veld. Er kan daarom worden overwogen opnieuw een afweging te maken over de mate van doorberekening. Tot slot roept de keuze voor doorberekening aan alleen deze drie beroepsgroepen, terwijl er ook zes andere beroepsgroepen met tuchtrecht zijn, de vraag op of te overwegen is een algemener beleid ten aanzien van doorbelasting op te stellen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doel onderzoek

Op 1 januari 2018 is de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen (hierna Wet doorberekening) in werking getreden. Met deze wet is ingesteld dat gerechtsdeurwaarders, notarissen en advocaten zelf de kosten van het toezicht³ en tuchtrecht dragen. Sinds de invoering van de wet worden de door het Ministerie van Justitie en Veiligheid betaalde kosten van het toezicht en het tuchtrecht doorbelast aan de publiekrechtelijke beroepsorganisaties (PBO's) van de drie beroepsgroepen. Dit zijn de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).

De doorbelasting via de PBO's aan de leden van de beroepsgroepen is mogelijk omdat gerechtsdeurwaarders, notarissen en advocaten van rechtswege lid zijn van hun PBO. Op basis van hun verordende bevoegdheid kunnen de PBO's hun leden binden en kunnen zij de kosten die zijn gemoeid met hun organisatie doorbelasten aan hun leden op een wijze die zij zelf bepalen. Op grond van de verordeningen betalen leden in ieder geval een jaarlijkse bijdrage aan hun PBO.

Vanwege ontwikkelingen⁴ rond en na de invoering van de wet en het feit dat de doorbelasting zowel voor de beroepsgroepen als het Ministerie van Justitie en Veiligheid arbeidsintensief is gebleken, maar ook omdat er diverse inhoudelijke discussies zijn ontstaan over de (on)bedoelde gevolgen van de Wet doorberekening, heeft het Ministerie aan de beroepsgroepen toegezegd om in 2022 een evaluatie te starten. Het verzoek voor de evaluatie is neergelegd bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), het kennisinstituut voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. In opdracht van het WODC heeft onderzoeksbureau Cebeon het onderzoek uitgevoerd in samenwerking met prof. dr. M.J. ter Voert, hoogleraar Empirical Legal Studies aan de Radboud Universiteit. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie die door het WODC was samengesteld.⁵

doel onderzoek

Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de bedoelde en onbedoelde gevolgen van de Wet doorberekening voor elk van de drie betrokken beroepsgroepen (gerechtsdeurwaarders, notarissen en advocaten). Daarnaast moest het onderzoek inzichten bieden in de mogelijkheden om de werking en de gevolgen van de wet te verbeteren, dat wil zeggen hoe positieve gevolgen kunnen worden vergroot en negatieve gevolgen kunnen worden verkleind of weggenomen.

Inzicht diende te worden verkregen in de mate waarin de – door middel van een reconstructie van de beleidslogica in kaart te brengen – doelstellingen van de wet, zijn behaald en in hoeverre voorziene of niet voorziene neveneffecten zijn opgetreden.

onderzoeksvragen

De centrale problemstelling voor het onderzoek luidde:

³ Voor gerechtsdeurwaarders en notarissen is het nieuw dat ze de kosten van toezicht gaan dragen. Bij advocaten was dat reeds het geval en verandert de Wet doorberekening hier niets aan.

⁴ Rond de invoering betrof het onder andere het advies van de Raad van State bij de behandeling van het wetsvoorstel om volledige afschaffing van de overheidsbijdrage te heroverwegen en vragen die naar aanleiding daarvan zijn gesteld gedurende de wetsbehandeling. Na de invoering hebben er gesprekken tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid en verschillende beroepsgroepen plaatsgevonden over de inhoudelijke ruimte voor inbreng van PBO's, over de verschillen in financiering tussen de drie beroepsgroepen en over de extra werkdruk die de wet oplevert.

⁵ De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage A

- Wat zijn de bedoelde en onbedoelde gevolgen van de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen voor betrokken de beroepsgroepen?
- In hoeverre worden de doelstellingen van de wet behaald?
- Hoe zouden de werking en de gevolgen van de wet kunnen worden verbeterd?

De probleemstelling is uitgewerkt in de onderstaande onderzoeksvragen. Het uitgangspunt bij de onderzoeksvragen is dat *beoogde effecten* van de wet en de wijze waarop deze tot stand zouden moeten komen (het proces), volgen uit de reconstructie van de beleidslogica (onderzoeksvraag 1). In de reconstructie van de beleidslogica gaat het – naast de verwachte werking van maatregelen op beoogde effecten – ook om een logisch te verwachten werking op *niet-beoogde effecten*, zogenaamde neveneffecten. Deze beleidslogica diende te worden getoetst aan de (door)werking van de Wet doorberekening in de praktijk.

Vanaf onderzoeksvraag 2 worden daarnaast aspecten genoemd waarnaar tenminste aandacht diende uit te gaan. Voor zover deze aspecten niet reeds volgen uit de beleidslogica, zijn deze aanvullend onderzocht. Bij alle vragen geldt dat het verschil tussen beroepsgroepen in beschouwing diende te worden genomen.

1. Wat is de onderliggende beleidslogica van de Wet doorberekening?

- a) Wat zijn de doelen van de wet?
- b) Via welke mechanismes worden deze doelen verondersteld te worden bereikt?
- c) Welke potentiële neveneffecten van de wet zijn tijdens de wetgevingsprocedure benoemd?

2. Hoe verlopen de processen omtrent de uitvoering van de Wet doorberekening en hoe worden deze door de betrokken partijen ervaren?

Specifieke aandachtspunten hierbinnen zijn:

- a) Hoe ervaren de betrokken partijen de procedure omtrent het vaststellen van *begrotingen* en de *afrekening* van de kosten?
- b) Welke *meningsverschillen* (en overeenkomende meningen) doen zich daarbij voor en hoe wordt daarmee omgegaan?
- c) Hoe verhoudt de inbreng vanuit de beroepsgroepen zich tot de *onafhankelijke positie* die het toezicht, het tuchtrecht en de rechtspraak zouden moeten innemen?

3. Wat zijn de gevolgen van de Wet doorberekening, zowel bedoeld als onbedoeld, zowel vooraf verwacht als niet-verwacht, voor elk van de beroepsorganisaties?

Specifieke aandachtspunten hierbinnen zijn:

- a) Wat is de doorwerking van de wet op het *beleid van de beroepsorganisaties* en welke maatregelen zijn door hen genomen om de kwaliteits- en integriteitsbewaking efficiënt in te richten en de kosten van het toezicht en tuchtrecht zo beperkt mogelijk te houden?
- b) Hoe *financieren* de beroepsorganisaties de doorberekende kosten en welke soorten kosten maken zij aanvullend naast de kosten die direct volgen uit de wet?⁶
- c) In hoeverre zijn de beroepsorganisaties *tevreden* met (de gevolgen van de invoering van) de wet?

4. Wat zijn de gevolgen van de Wet doorberekening, zowel bedoeld als onbedoeld, zowel vooraf verwacht als niet-verwacht, voor het toezicht?

Specifieke aandachtspunten hierbinnen zijn:

- a) Hoe heeft het *aantal toezichthandelingen* door de toezichthouders zich ontwikkeld sinds de invoering van de wet, onderscheiden naar aard van deze handelingen?

⁶ Bijvoorbeeld: de kosten voor leden-advocaten die de NOvA maakt i.h.k.v. het tuchtrecht, zijn geen onderdeel van de kosten die worden doorberekend, maar moeten nog apart door de NOvA worden gefinancierd.

- b) Welke gevolgen heeft de wet gehad in de *perceptie* van de betrokken partijen m.b.t. de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van het toezicht?
 - c) Welke initiatieven zijn sinds de invoering van de wet door de toezichthouders ontplooid om het toezicht *efficiënt* in te richten?
 - d) In hoeverre speelt de *positie van Bureau Financieel Toezicht* t.o.v. de overheid een rol bij de gevolgen van de wet voor het toezicht?
 - e) In hoeverre zijn de organisaties, die zijn belast met het toezicht, *tevreden* met (de gevolgen van de invoering van) de wet?
- 5. Wat zijn de gevolgen van de Wet doorberekening, zowel bedoeld als onbedoeld, zowel vooraf verwacht als niet-verwacht, voor het tuchtrecht?**
Specifieke aandachtspunten hierbinnen zijn:
- a) Hoe heeft het *aantal tuchtrechtzaken* zich ontwikkeld sinds de invoering van de wet?
 - b) Welke gevolgen heeft de wet gehad in de *perceptie* van de betrokken partijen m.b.t. de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van het tuchtrecht?
 - c) Welke initiatieven zijn sinds de invoering van de wet door de organisaties, die zijn belast met het tuchtrecht, ontplooid om het tuchtrecht *efficiënt* in te richten?
 - d) Welke gevolgen heeft de doorbelasting van kosten gehad voor de *onafhankelijke positie van het tuchtrecht*?
 - e) In hoeverre zijn de organisaties, die zijn belast met het tuchtrecht, *tevreden* met (de gevolgen van de invoering van) de wet?
- 6. Wat kan op basis van de antwoorden op de bovenstaande vragen worden geconcludeerd over de gevolgen van de Wet doorberekening en hoe verhouden deze gevolgen zich tot de vooraf gestelde doelen die volgen uit de gereconstrueerde beleidslogica?**
- 7. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de werking en gevolgen van de Wet doorberekening te verbeteren (d.w.z. hoe positieve gevolgen kunnen worden vergroot en negatieve gevolgen kunnen worden verkleind of weggenomen)?**

1.2 Bereik Wet doorberekening

omvang beroepsgroepen

De Wet doorberekening heeft betrekking op de beroepsgroepen gerechtsdeurwaarders, notarissen en advocaten. Tussen de drie beroepsgroepen zijn grote verschillen in zowel aantallen professionals als in aantallen kantoren of organisaties waarbinnen zij werkzaam zijn. Er zijn eenpitters enerzijds en grote organisaties anderzijds. De cijfers per 1 januari 2021⁷ van de drie beroepsorganisaties, zijn veelzeggend:

- Er zijn 631 gerechtsdeurwaarders (waarvan 58% toegevoegd en kandidaat-gerechtsdeurwaarders), werkzaam bij 145 kantoren. Het aantal gerechtsdeurwaarders daalt de afgelopen jaren.
- Er zijn 3.415 notarissen (waarvan 57% kandidaat-notarissen), werkzaam bij 915 kantoorvestigingen.
- Er zijn 18.108 advocaten (waarvan 7% beëdigde stagiairs), werkzaam bij 5.589 kantoren, waarvan 59% een solopraktijk is. 18% van alle advocaten werkt als eenpitter.

⁷ Bron: WODC, Rechtspleging Civiel en Bestuur 2021.

toezicht- en tuchtrechtkosten van de Staat

Onder de Wet doorberekening vallen de kosten die de Staat maakt voor toezicht en tuchtrecht met betrekking tot de drie juridische beroepen. Kosten voor toezicht of tuchtrecht die vóór 2018 niet door de Staat maar door de beroepsgroepen zelf werden betaald, vallen dus niet onder de Wet doorberekening. Per beroepsgroep gaat het om verschillende organisaties die door de Staat worden bekostigd.

Toezicht: gerechtsdeurwaarders en notarissen

Het toezicht op *gerechtsdeurwaarders* en *notarissen* is belegd bij het Bureau Financieel Toezicht (BFT).⁸ Het BFT is een *zelfstandig bestuursorgaan (zbo)*, dat valt onder de (ministeriele) verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het ministerie bekostigt het BFT volledig door middel van een jaarlijkse subsidie.

Het BFT oefent naast het integraal toezicht op gerechtsdeurwaarders en notarissen ook toezicht uit op de naleving van antiwitwasregelgeving. De kosten van het BFT dienen dus inzichtelijk te worden gemaakt per toezichtstaak. De kosten voor toezicht op antiwitwasregelgeving blijven voor rekening van het ministerie; de kosten voor toezicht op gerechtsdeurwaarders respectievelijk notarissen worden doorberekend aan de KBvG en de KNB.

Het toezicht op *advocaten* wordt uitgevoerd door de *lokale dekens* van de 11 arrondissementen, die hierbij worden ondersteund door de NOvA. Het toezicht op de advocatuur is dus geheel binnen de advocatuur belegd en wordt door de sector zelf bekostigd. De Staat heeft derhalve geen kosten voor toezicht op advocaten en toezicht op advocaten valt dan ook niet onder de Wet doorberekening.

De Wet doorberekening heeft voor wat betreft het doorberekende toezicht alleen betrekking op beroepsgroepen gerechtsdeurwaarders en notariaat, waarop het BFT het toezicht uitoefent, en niet op de beroepsgroep advocaten.

Tuchtrecht: alle drie beroepsgroepen

Het tuchtrecht voor *gerechtsdeurwaarders* en *notarissen* in eerste aanleg wordt uitgeoefend door specifieke tuchtkamers buiten de *Rechtspraak*, één tuchtkamer voor gerechtsdeurwaarders en vier (gespreid over vier ressorts) voor het notariaat. Tegen een beslissing van een tuchtkamer kan men in *hoger beroep* gaan bij het gerechtshof Amsterdam. De kamers bestaan uit rechterlijke leden en leden vanuit de beroepsbeoefenaren. De kosten van de tuchtrechtspraak in eerste aanleg en hoger beroep voor beide beroepsgroepen zijn geheel voor rekening van de Staat, met uitzondering van de vacatiegelden voor de leden-gerechtsdeurwaarders respectievelijk notarisleden. De kosten voor rekening van de Staat vallen onder de Wet doorberekening.

De tuchtrechtspraak op de *advocatuur* wordt uitgeoefend door vier onafhankelijke tuchtcolleges, zogenaamde ‘raden van discipline’ (gespreid over vier ressorts). Tegen een uitspraak van een raad van discipline hebben partijen de mogelijkheid bij het ‘hof van discipline’ hoger beroep in te stellen. Ook het hof bestaat uit kroonleden (leden van de rechterlijke macht) en advocaatleden. De gezamenlijke tuchtcolleges worden ondersteund door de Stichting Ondersteuning Tuchtcolleges Advocatuur (SOTA), waar de griffies van de raden en het hof van discipline zijn ondergebracht, inclusief secretariaat. De SOTA wordt bekostigd door de NOvA.

De kosten van de tuchtrechtspraak in eerste aanleg en hoger beroep voor de advocatuur waren dus voor een groot deel al voor rekening van de sector. Alleen de kosten van de rechterlijke leden van de tuchtcolleges zijn voor rekening van de Staat. Laatstgenoemde kosten vallen onder de Wet doorberekening.

De Wet doorberekening beslaat voor wat betreft het doorberekende tuchtrecht bij de beroepsgroepen gerechtsdeurwaarders en notariaat dus het overgrote deel van de tuchtrechtkosten, en bij de advocatuur slechts een beperkt deel, omdat het overgrote deel reeds rechtstreeks werd betaald door de beroepsgroep.

⁸ www.bureauft.nl

1.3 Onderzoeksaanpak

reconstructie beleidslogica

De eerste fase van het onderzoek bestond uit de reconstructie van de beleidslogica, oftewel de veronderstelde samenhang tussen doelen en maatregelen bij invoering van de wet. De beleidslogica diende, zoals vaker voorkomt bij wetsevaluaties, achteraf te worden vastgesteld. De hoofd- en onderliggende doelen moesten worden geïdentificeerd, evenals de in de wet opgenomen maatregelen om deze doelen te bereiken en via welke mechanismen dat zou moeten verlopen.

Hiertoe zijn schriftelijke bronnen bestudeerd, met name de wet en Memorie van Toelichting zelf en kamerstukken uit het wetgevingstraject (waaronder moties, adviezen, memorie van antwoord, en dergelijke).

Voorts zijn er interviews gehouden met het ministerie van Justitie en Veiligheid (wetgeving) en met vertegenwoordigers van de drie PBO's (bestuurders en bureaus).

De conceptversie van de reconstructie is ten slotte besproken met de begeleidingscommissie waarvan de inbreng is verwerkt in de tekst zoals opgenomen in hoofdstuk 3 van dit rapport.

wetsevaluatie

Het vervolg van het onderzoek had betrekking op toetsing van de wet in de praktijk, wat – verwacht of onverwacht – anders heeft gewerkt, welke knelpunten er zijn ervaren en of hieruit mogelijkheden voor verbetering van de wet kunnen worden afgeleid. Daartoe is schriftelijk materiaal verzameld en zijn groepsgesprekken en interviews gehouden.

Data uit schriftelijke bronnen

In het onderzoek wordt gerapporteerd over de afgesloten boekjaren waarin de Wet doorberekening van kracht is, dat wil zeggen 2018 tot en met 2021, waarover zowel aantalsgegevens als financiële gegevens bekend zijn. Voor zover relevant en mogelijk zijn ook cijfers over eerdere jaren in beeld gebracht (om een eventueel verschil tussen vóór en na invoering van de wet zichtbaar te maken). Over 2022 zijn op het moment van rapportage⁹ nog geen cijfers voor alle drie beroepsgroepen beschikbaar.

Kwantitatieve data zijn ontleend aan:

- WODC, Rechtspleging civiel en bestuur: gegevens met betrekking tot de omvang van de beroepsgroepen en tuchtrechtzaken;
- Informatie van het ministerie van Justitie en veiligheid met betrekking tot de kosten en opbrengsten van toezicht en tuchtrecht juridische beroepen, en de doorberekende bedragen. Het ministerie heeft 175 documenten toegezonden. De onderzoekers hebben de cijfers gedestilleerd uit de relevante documenten. Dat betrof facturen van het ministerie aan de PBO's, interne nota's van het ministerie, begrotingsvaststellingen door het ministerie en besluit op bezwaar. In bijlage C is het overzicht opgenomen van de documenten van het ministerie die als bronnen voor de gepresenteerde cijfers zijn gebruikt. De tabellen met de cijfers die uit deze documenten zijn gedestilleerd, zijn ter validatie teruggekoppeld naar het ministerie en door het ministerie – na enkele aanpassingen - geaccordeerd;
- Jaarverslagen Bureau Financieel Toezicht (BFT): gegevens over toezichtshandelingen notariaat en gerechtsdeurwaarders;
- Jaarverslagen NOvA: gegevens over baten van tuchtrecht (griffierecht en kostenveroordelingen).

Beleidsinformatie is ontleend aan:

- Wetteksten, met name de wetten per beroepsgroep (Gerechtsdeurwaarderswet, Wet op het notarisambt, Advocatenwet) en andere relevante wetten, met name de Wet doorberekening, de Wet op de rechterlijke organisatie (RO) en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (ZBO);

⁹ De jaarverslagen van de KBvG (zonder financiële gegevens) en de NOvA zijn reeds beschikbaar, die van de KNB nog niet. Evenmin zijn jaarcijfers van de tuchtrechtcolleges beschikbaar, met uitzondering van die van de advocatuur.

- Beleidsdocumenten, waaronder verordeningen van de PBO's en de (tijdelijke) richtlijnen kostenveroordeling;
- Jaarverslagen van de PBO's, tuchtrechtcolleges het BFT.
- Ingediende zienswijzen op begrotingen.

Groepsgesprekken en interviews

Voor het ophalen van informatie over toepassing van regelgeving en uitvoeringspraktijk, ervaringen en oordelen bij de uitvoerende organisaties zijn drie focusgroepen samengesteld, één per sector. In elke focusgroep zaten vertegenwoordigers van de PBO, het BFT (behalve bij de focusgroep advocatuur), de tuchtrechtorganisatie in eerste aanleg en van het hof dat hoger beroep behandelt. Elke focusgroep is tweemaal bijeen geweest voor mondelinge bespreking van door de onderzoekers voorgelegde notities. Daarna is de concepttekst van het hoofdstuk over de betreffende beroepsgroep in de rapportage aan elke focusgroep voorgelegd voor schriftelijke reacties. Elk van deze drie hoofdstukken is dus gevalideerd door de geraadpleegde informanten.

Voor het ophalen van informatie over toepassing van regelgeving en de uitvoeringspraktijk, ervaringen en oordelen van de kant van het ministerie zijn twee interviews gehouden met medewerkers van de Directie Rechtsbestel van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 wordt de reconstructie van de beleidslogica beschreven.

In hoofdstuk 3 worden de procedures voor de doorberekening van de kosten beschreven.

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 worden de bevindingen per beroepsgroep gepresenteerd: gerechtsdeurwaarders (hoofdstuk 4), notarissen (hoofdstuk 5) en advocaten (hoofdstuk 6). Deze hoofdstukken kennen een onderling vergelijkbare opbouw en zijn elk zelfstandig leesbaar ten behoeve van specifiek in een bepaalde beroepsgroep geïnteresseerden. Daardoor treft de lezer herhaalde inleidende teksten aan, hetgeen nodig is om de zelfstandige leesbaarheid te behouden en de overeenkomsten en verschillen tussen beroepsgroepen duidelijk te maken.

In hoofdstuk 7 komt het perspectief van het ministerie aan de orde.

Het rapport wordt afgesloten met conclusies (hoofdstuk 8) en aanbevelingen (hoofdstuk 9).

2 Reconstructie beleidslogica

2.1 Inleiding

In de beleidsconstructie zijn de doelen van de wet beschreven, de in de wet opgenomen maatregelen en de wijze waarop die zouden moeten bijdragen aan de realisatie van de doelen. Ook zijn potentiële neveneffecten, die gedurende de wetgevingsprocedure zijn benoemd, opgenomen. Het gaat dus om de vooraf benoemde doelen, de veronderstelde wijze waarop de gestelde doelen zouden moeten worden bereikt en de vooraf benoemde neveneffecten.

2.2 Doelen van de wet

Met de invoering van de Wet doorberekening is het volgende hoofddoel beoogd:

I. Bezuiniging Rijk door belanghebbenden zelf de kosten te laten betalen.

Gedurende het wetgevingstraject is daaraan het volgende doel toegevoegd:

II. Efficiënte wijze van inrichting van de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroepen.

Ad I. Bezuiniging Rijk door belanghebbenden zelf de kosten te laten betalen.

Het hoofddoel van de wet komt voort uit de zorgelijke staat van de overheidsfinanciën in 2009. Deze vormde mede aanleiding om te zoeken naar mogelijkheden voor bezuinigingen. Dit heeft geresulteerd in onder andere een inventarisatie van mogelijkheden voor besparingen met toepassing van het profijtbeginsel (rapporten 'Brede Heroverwegingen' april 2010). Doorberekenen van de kosten van tuchtrecht en toezicht op onder andere notarissen was één van de geïnventariseerde mogelijkheden tot bezuiniging.

De **veronderstellingen** die hieraan ten grondslag liggen zijn, dat vooral de genoemde beroepsgroepen belang hebben bij toezicht en tuchtrecht. Er is dus verondersteld dat er andere belangen, zoals een breder maatschappelijk belang, belang voor cliënten (rechtszekerheid) of belang voor andere beroepsgroepen (die zouden kunnen leren uit de inhoud van uitspraken) hieraan ondergeschikt is.

Op grond van het profijtbeginsel dienen de beroepsgroepen daarom zelf alle kosten te betalen. De kosten die tot invoering van de wet ten laste van de overheid kwamen, kunnen daarom worden wegbezuinigd.

Bronnen

MvT, pag. 1:

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de kosten van het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders en de kosten van tuchtrechtspraak van advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders door te berekenen aan de beroepsgroepen. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van en het bevorderen van de kwaliteit van de beroepsuitoefening door deze beroepsgroepen ligt immers primair bij deze beroepsgroepen. (...)

Ten eerste hebben de beroepsbeoefenaren zelf primair voordeel van het wettelijke toezicht en de tuchtrechtspraak. Beide instrumenten versterken immers de kwaliteit en de integriteit van de beroepsgroepen en vormen een belangrijke waarborg voor het maatschappelijk draagvlak voor de bijzondere positie die deze beroepsgroepen innemen. Door deze bijzondere positie profiteren de betreffende beroepsgroepen van verschillende privileges, zoals een domeinmonopolie. (...)

Het tuchtrecht draagt enerzijds bij aan het zuiver houden van de beroepsgroep en het voorkomen van ongewenste uitwassen. Anderzijds draagt het tuchtrecht bij aan het vertrouwen van de samenleving in de kwaliteit en integriteit van de beroepsbeoefenaren.

MvT, pag. 2:

Daarmee wordt tevens uitvoering gegeven aan de bijlage bij het regeerakkoord van oktober 2010 en de bijlage II uit het gedoogakkoord van 2010, waaruit voortvloeit dat de kosten van het toezicht op onder andere notarissen doorberekend worden aan de beroepsgroep zelf, evenals de kosten van de tuchtrechtspraak. De doorberekening van de kosten van toezicht en tuchtrecht wordt onderschreven door het huidige kabinet. Voor wat betreft het beleidsdomein van Veiligheid en Justitie wordt met deze wetswijziging ten aanzien van notarissen, advocaten en gerechtsdeurwaarders invulling gegeven aan de genoemde maatregelen

Regeerakkoord oktober 2010, bijlage; Gedoogakkoord 2010, bijlage II:

13. De kosten van het toezicht op onder andere notarissen wordt vanaf 2014 doorberekend aan de beroepsgroep zelf, evenals de kosten van de tuchtrechtspraak. (Betreft maatregel 33 uit BHO¹⁰ 15).

Structurele ombuiging: 0,01 miljard euro.

BHO 15, maatregel 33

Doorberekenen aan beroepsgroep

De kosten van het toezicht op onder andere notarissen (Bureau Financieel Toezicht) worden gedragen door de overheid. Deze kosten kunnen worden doorberekend aan de beroepsgroep zelf (5 miljoen euro). Indien tevens de kosten van de tuchtrechtspraak hierin betrokken worden loopt dit bedrag op tot met 10 miljoen euro.

Ad II. Efficiënte wijze van inrichting van de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroepen

De doorbelasting van de kosten moet leiden tot een efficiënte wijze van inrichting van de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroepen zelf.

De **veronderstellingen** die hieraan ten grondslag ligt, is dat doorbelasting werkt als een financiële prikkel voor een efficiënte wijze van inrichting van de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroepen zelf. Het stimuleert zowel de beroepsorganisaties als de individuele beroepsbeoefenaren om de beroepsuitoefening zodanig in te richten dat er zo min mogelijk kosten worden gemaakt aan toezicht en tuchtrecht:

- verlaging van toezichtskosten door verhoging van kwaliteit van individuele beroepsbeoefenaars en kwaliteitsbewaking door de beroepsorganisaties¹¹, waardoor minder intensief toezicht nodig is;
- verlaging van tuchtrechtkosten door versterking van de kwaliteit van de beroepsuitoefening, waardoor klachten worden voorkomen;
- verlaging van tuchtrechtkosten door efficiëntere of betere klachtafhandeling binnen de organisatie, waardoor er minder klachten bij de tuchtrechter belanden.

Bronnen

MvT, pag. 1 (doel en strekking):

Ten tweede zorgt doorbelasting van de kosten voor een financiële prikkel om te zorgen voor een efficiënte wijze van inrichting van de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroepen zelf. Het

¹⁰ BHO = Brede Heroverweging.

¹¹ Artikel 26 Advocatenwet (verantwoordelijkheid voor kwaliteitstoetsing) is pas ingevoerd na de Wet doorberekening, namelijk per 1-3-2020.

stimuleert zowel de beroepsorganisaties als de individuele beroepsbeoefenaren om de beroepsuitoefening zodanig in te richten dat er zo min mogelijk kosten worden gemaakt aan toezicht en tuchtrecht. Zo stimuleert de doorberekening van de kosten van het tuchtrecht de beroepsorganisaties om te werken aan een efficiënte, laagdrempelige afhandeling van klachten, zodat uitsluitend klachten bij de tuchtrechter belanden die daar daadwerkelijk thuishoren. Door actief te werken aan kwaliteitsaudits, intervisie en peer reviews kunnen de beroepsgroepen zelf de kwaliteit van de beroepsuitoefening versterken en daarmee klachten daarover voorkomen. ... Een en ander klemmt temeer nu er een ontwikkeling te zien valt waarbij het aantal tuchtklachten toeneemt. ... Als gevolg hiervan nemen de kosten van een en ander eveneens toe, hetgeen vraagt om een meer kostenefficiënte benadering.

2.3 Maatregelen

Ten einde de doelen te bereiken zijn in de wet maatregelen opgenomen. Deze worden hieronder beschreven, inclusief de veronderstelde wijze waarop de maatregelen werken.

Onderscheid kan worden gemaakt in een hoofdmaatregel, direct gericht op het bereiken van de doelen, en mitigerende maatregelen, gericht op verlichting van gevolgen voor de beroepsgroepen (zie negatief neven-effect a, paragraaf 2.4.2).

Er is één hoofdmaatregel:

1. Kostendoorberekening aan beroepsorganisaties, indirect aan beroepsbeoefenaren (paragraaf 2.3.1);

De mitigerende maatregelen zijn de volgende:¹²

2. Invoering griffierecht tuchtrechtprocedures (paragraaf 2.3.2);
3. Mogelijkheid kostenveroordeling tuchtrechtspraak (paragraaf 2.3.3);
4. Verrekening van de door de Staat geïnde geldboetes, opgelegd door een tuchtrechter, met de kosten van tuchtrecht (paragraaf 2.3.4);¹³
5. Kwaliteitsfonds notariaat (paragraaf 2.3.5);
6. Beperking bemensing tuchtkamers notariaat (paragraaf 2.3.6).

2.3.1 Kostendoorberekening aan beroepsorganisaties

Er is gekozen te bezuinigen op de overheidskosten voor toezicht en tuchtrecht bij de juridische beroepsgroepen notarissen, gerechtsdeurwaarders en advocaten door de kosten¹⁴ (voor zover die bij het Rijk lagen) te verleggen naar deze beroepsgroepen, bij instandhouding van de bestaande organisaties. Het Rijk laat de rekening betalen door de drie respectievelijke publiekrechtelijke beroepsorganisaties (PBO's), die vooraf een zienswijze op de begroting mogen geven en de kosten doorbelasten aan de leden.

veronderstelde werking van de maatregel

De veronderstellingen die aan deze maatregelen ten grondslag liggen zijn de volgende:

¹² Na besluitvorming over de Wet doorberekening heeft vanwege toezeggingen hierover aan de Tweede Kamer, nog een wijziging van de Wna plaatsgevonden, die de inrichting van een 'kwaliteitsfonds' mogelijk maakte. Deze wijziging bood een wettelijke basis voor het aan klanten in rekening brengen van een bijdrage aan dit fonds. Uit het kwaliteitsfonds worden onder andere de doorberekende kosten gefinancierd.

Dit is dus geen maatregel van de wet zelf, maar een maatregel in vervolg op de wet. De maatregel betrof alleen notarissen. Bij de advocatuur was bekostiging minder problematisch. Bij gerechtsdeurwaarders is het niet aan de orde gebracht.

¹³ Zie bijvoorbeeld 48aa, derde lid, Advocatenwet.

¹⁴ Een – beperkt – deel van de kosten, namelijk het bedrag dat uit griffierecht en boetes wordt ontvangen, wordt niet doorberekend aan de PBO's.

- Het levert bezuinigingen op voor het Rijk,
 - des te meer omdat toezicht op gerechtsdeurwaarders en notarissen geheel voor rekening van het Rijk kwam;
 - des te meer omdat het bij tuchtrecht voor deze drie beroepsgroepen om substantiële, en ook toenemende, aantallen te behandelen klachten ging.
- De bekostiging kan door de PBO's binnen de beroepsgroep worden verzekerd, doordat er verplicht lidmaatschap is en doordat er een wettelijke mogelijkheid tot het opstellen van een – verbindende-verordening is gecreëerd.

Er was bij de opstelling van de wet geen verwachting uitgesproken hoe individuele beroepsbeoefenaren deze extra kostenpost zouden kunnen bekostigen, dat wil zeggen of individuele beroepsbeoefenaren deze kosten al dan niet kunnen doorbelasten aan klanten. Verondersteld was dat de PBO's de financiering zelf zouden oplossen.
- De PBO's hebben invloed op de hoogte van de kosten door het geven van een zienswijze op de begrotingen (efficiëntie taakvervulling; geen zienswijze op het beleid in verband met de vereiste onafhankelijkheid van de taakuitvoering). De invloed houdt in, dat de minister deze zienswijzen gebruikt om erop toe te zien dat de kosten niet ongebreideld toenemen.¹⁵ Het feit dat de zienswijze bij de minister wordt ingediend en dat de minister de begrotingen vaststelt, waarborgt de onafhankelijkheid van de toezichts- en tuchtrechtorganisaties ten opzichte van de PBO's.

De PBO's hebben indirecte invloed op de hoogte van de kosten via de financiële prikkel voor verbetering van (preventief) kwaliteitsbeleid. Zij worden door deze maatregel gestimuleerd initiatieven te ontplooiën voor een laagdrempelige alternatieve geschillenafdoening, zoals mediation of een (interne) klachten- en geschillenregeling. De prikkel was gericht op het stimuleren van de PBO's om klachten in andere banen te leiden dan de baan naar de tuchtrechter. Daardoor wordt de workload bij tuchtrecht lager.

2.3.2 Griffierecht tuchtrechtspraak

De advocatuur kende al het griffierecht voor tuchtrechtprocedures in eerste aanleg.¹⁶ Met de Wet doorberekening is ook griffierecht ingevoerd voor beide andere juridische beroepsgroepen én voor hoger beroep voor alle drie beroepsgroepen. Met dit griffierecht (ad 50 euro) werd beoogd een drempel op te werpen voor bagatelklachten. De geïnde griffierechten komen ten gunste van de beroepsgroep.

veronderstelde werking van de maatregel

De veronderstellingen die aan deze maatregel ten grondslag liggen zijn:

- Het hanteren van een drempel vermindert het aantal tuchtrechtklachten. Oftewel: mensen laten zich door griffierecht weerhouden van het indienen van een klacht, of van het herhaaldelijk indienen van klachten ('veelklagers') bij de tuchtrechter.
- Bij de tuchtrechtcolleges werden veel 'bagatelklachten' ingediend. Hiermee wordt bedoeld op klachten van weinig gewicht met betrekking tot het belang van de klager of de vermeende misdraging beroepsbeoefenaar. Deze klachten horen eigenlijk niet bij het tuchtrecht thuis. Voorbeeld van een bagatelklacht is het enkele feit dat een gerechtsdeurwaarder een dagvaarding betekent. De heffing van griffierecht van 50 euro is een adequate maatregel ter voorkoming of vermindering van indiening van met name bagatelklachten. Het bedrag is zo laag, dat het geen drempel vormt voor zaken die er wél toe doen.¹⁷

¹⁵ Kst 34 145 Nr. 6, pagina 4.

¹⁶ Griffierecht tuchtrechtspraak in eerste aanleg bij de advocatuur bedroeg 50 euro; geregeld per 1 januari 2015, Wet positie en toezicht advocatuur.

¹⁷ MVT, pag. 24.

- Griffierechten verminderen direct de kostenverhoging voor de beroepsbeoefenaren, doordat de opbrengst ten gunste van de PBO komt, al gaat het om een gering bedrag in relatie tot de totale kosten.
- Griffierechten verminderen indirect de kostenverhoging voor de beroepsbeoefenaren, doordat het aantal klachten hierdoor omlaag zal gaan en er daardoor minder tijd aan onderbouwing en verweer hoeft te worden besteed.

2.3.3 Proceskostenveroordeling tuchtrechtspraak

Als een klacht gegrond wordt verklaard en aan de betreffende beroepsbeoefenaar een maatregel wordt opgelegd, kan de tuchtrechter tevens een uitspraak doen over de doorberekening van kosten die in het kader van de tuchtzaak zijn gemaakt aan de veroordeelde beroepsbeoefenaar. Dit is volgens het principe van “de vervuiler betaalt”.

Voor de toepassing van deze nieuwe regels in de praktijk heeft elk van de tuchtrechtcolleges, voor eenduidigheid en voorspelbaarheid, besloten een ‘richtlijn kostenveroordeling’ op te stellen. Hierin zijn twee elementen opgenomen:

- een richtlijn voor al dan niet overgaan tot een kostenveroordeling;
- richtlijnen voor de bepaling van de hoogte van de kostenveroordeling (forfaitaire bedragen).

Het uitgangspunt voor al dan niet overgaan tot een kostenveroordeling is “ja, tenzij”. Dat betekent dat de tuchtrechter een kostenveroordeling oplegt, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn om dit niet te doen. De tuchtrechter kan rekening houden met de individuele omstandigheden van de beklagde beroepsbeoefenaar.

Als aan de wettelijke voorwaarde is voldaan dat de klacht (gedeeltelijk) gegrond is en een maatregel is opgelegd, wordt een kostenveroordeling in beginsel opgelegd, ook als de klager daarom niet heeft gevraagd. Een kostenveroordeling kan dus ook ambtshalve worden opgelegd.

Voor de hoogte van de kostenveroordeling is onderscheid gemaakt tussen een kostenveroordeling ten behoeve van de klager versus een kostenveroordeling ten behoeve van de tuchtrechtspraak: de kamer, het hof of (bij de advocatuur) de PBO.

De aanvankelijke (tijdelijke) richtlijnen uit 2018 zijn inmiddels gewijzigd, met uitzondering van die van de kamer voor gerechtsdeurwaarders. In de nieuwe richtlijnen die vanaf 2021 gelden, zijn de forfaitaire bedragen flexibeler.

veronderstelde werking van de maatregel

De veronderstellingen die aan deze maatregel ten grondslag liggen zijn:

- Op deze wijze worden de kosten van individuele beroepsbeoefenaren verlaagd, doordat zij
 - niet (of minder) meebetalen aan kosten voor vakgenoten die in de fout zijn gegaan en
 - doordat er een preventieve werking uitgaat van de maatregel, waardoor er minder vakgenoten in de fout gaan, waardoor er minder klachten worden ingediend.
- Tuchtrechters zullen tuchtrechtelijk veroordeelde beroepsbeoefenaren veroordelen tot betaling van de tuchtrechtkosten.

Beroepsbeoefenaren ervaren een financiële prikkel tot goed gedrag, wetend dat ze bij tuchtrechtelijke veroordeling ook tot betaling van de kosten van de tuchtrechtspraak kunnen worden veroordeeld. Daardoor komen er minder tuchtrechtklachten. Dat leidt tot kwaliteitsverbetering in de sectoren en tot vermindering van het aantal klachten.

2.3.4 Opbrengst boetes

De boetes die worden opgelegd door de tuchtrechter komen, na inning, ten gunste van de beroepsgroepen. Deze boete-opbrengsten worden in mindering gebracht op de door te berekenen kosten.

veronderstelde werking van de maatregel

De maatregel diende ertoe om de financiële gevolgen van de doorberekening voor de beroepsgroepen te verlichten.

2.3.5 Kwaliteitsfonds notariaat

Voor het notariaat is het door wijziging van de Wet op het notarisambt mogelijk gemaakt een kwaliteitsfonds in te richten.¹⁸ Dit is een fonds voor niet verhaalbare noodzakelijke kosten voor de continuïteit en kwaliteit van protocollen én voor de vergoeding van de kosten voor toezicht en tuchtrechtspraak. Hieruit financiert de KNB de door het ministerie doorberekende kosten voor toezicht en tuchtrecht. Alle notarissen dragen bij aan het fonds naar rato van het aantal gepasseerde akten en hebben de mogelijkheid de kosten in rekening te brengen bij de klanten.

veronderstelde werking van de maatregel

Indien een notaris kiest voor doorbelasting op de akte, drukken de kosten van doorberekening dus niet op hemzelf maar op de klanten. De maatregel moet dus de gevolgen van de doorberekening voor individuele notarissen verlichten.

2.3.6 Verkleining tuchtkamers notariaat

In het wetsvoorstel is beperking in de bemensing van de tuchtkamers voor het notariaat opgenomen.¹⁹ De kamers voor het notariaat kunnen in kleinere samenstelling zaken behandelen en beslissen, namelijk in een kamer van drie leden in plaats van een kamer bestaande uit vijf leden. Alleen bij wijze van uitzondering zouden zaken die zich volgens een van de leden niet lenen voor de behandeling in een kamer van drie leden, worden afgedaan door een kamer van vijf leden.

(Bij de kamer voor gerechtsdeurwaarders en bij de raden en het hof van discipline voor de advocatuur was dat al het geval²⁰ en voor de notarissen is dat met de Wet doorberekening ook geregeld.)

veronderstelde werking van de maatregel

- In de meeste gevallen is een kamer van 5 leden niet nodig en derhalve inefficiënt.
- Verlaging van het aantal leden van een kamer naar 3 personen leidt direct tot verlaging van de kosten. Daardoor drukt de doorberekening minder zwaar op de betreffende beroepsbeoefenaren (i.c. notarissen).

De maatregel zou tevens leiden tot harmonisering van het tuchtrecht voor de drie juridische beroepsgroepen.

¹⁸ Zie Kamerstukken 34 810 (oktober 2017-maart 2018)

¹⁹ Wet doorberekening, Onderdeel B, artikel 94.

²⁰ artikel 37 van de Gerechtsdeurwaarderswet; Advocatenwet, artikelen 47 en 56.

2.4 Voorziene neveneffecten

2.4.1 Inleiding

Bij de totstandkoming van de wet zijn voorziene neveneffecten benoemd. Dit zijn effecten die niet zijn beoogd met de wet, maar wel vooraf zijn voorzien, dat wil zeggen als zodanig benoemd in schriftelijke stukken, af te leiden uit schriftelijke stukken of mondeling zijn benoemd in de interviews in het kader van het onderzoek. Er zijn zowel vooraf voorziene positieve (gunstige) neveneffecten als negatieve. De vooraf voorziene neveneffecten worden hierna omschreven.

Of de voorziene neveneffecten zich in de praktijk ook zo hebben voorgedaan en of er nog andere (niet-voorzien) effecten van de wet zijn, zal in het vervolg van het onderzoek naar voren moeten komen.

Hier gaat het alleen om de vooraf veronderstelde werking van de wet.

We hebben de volgende voorziene positieve neveneffecten gedestilleerd:

- A. Gelijker speelveld;
- B. Administratieve lasten niet hoger;
- C. Kwaliteit dienstverlening omhoog;
- D. Harmonisatie wettelijke regelingen.

We hebben de volgende voorziene negatieve neveneffecten gedestilleerd:

- a. Lastenverzwaring individuele beroepsbeoefenaren;
- b. Verslechtering toegankelijkheid tuchtrecht;
- c. Legitimiteitsdiscussie.

2.4.2 Voorziene positieve neveneffecten

A. Gelijker speelveld (concurrentiepositie)

De bijzondere wettelijke positie stelt de gerechtsdeurwaarders en advocaten in staat zich gunstig te affichereren ten opzichte van andere aanbieders van juridische diensten. Voor notarissen geldt dit niet, omdat er geen concurrerende dienaar aanbieders zijn.

Gerechtsdeurwaarders en advocaten hebben een concurrentievoordeel met betrekking tot overige diensten die de kantoren ook bieden, naast de wettelijk gereguleerde. Bekostiging door de overheid van het toezicht versterkt het concurrentievoordeel; de kosten verleggen naar de beroepsgroep creëert een gelijker speelveld met andere aanbieders. Opgemerkt moet worden, dat er ook andere extra vereisten en kosten zijn voor de juridische beroepen, zoals opleiding en periodieke bijscholing, die niet voor andere aanbieders van diensten gelden. Deze doorberekende kosten komen daar bovenop.

Bronnen

MvT, pag. 1, 2

De ratio voor het doorbelasten van de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak is tweeledig. Ten eerste hebben de beroepsbeoefenaren zelf primair voordeel van het wettelijke toezicht en de tuchtrechtspraak. Beide instrumenten versterken immers de kwaliteit en de integriteit van de beroepsgroepen en vormen een belangrijke waarborg voor het maatschappelijk draagvlak voor de bijzondere positie die deze beroepsgroepen innemen. Door deze bijzondere positie profiteren de betreffende beroepsgroepen van verschillende privileges, zoals een domeinmonopolie. Anders gezegd: de beroepsregulering stelt hen in staat om een

inkomen te verwerven vanuit werkzaamheden die zij met uitsluiting van anderen mogen verrichten. De bijzondere positie en de daaraan verbonden privileges brengt de noodzaak van toezicht mee, waarbij er onder meer op wordt toegezien dat de bevoegdheden uitsluitend worden gebruikt waarvoor zij zijn toegelaten. Het aan de beroepsbeoefening verbonden tuchtrecht dient evenzeer om het vertrouwen in de beroepsgroep hoog te houden.

Het is dan ook passend dat de beroepsbeoefenaren die van deze bijzondere positie profiteren, ook de kosten van het toezicht en het tuchtrecht dragen.

MvT, pag. 10

Met name de KBvG en de KNB wijzen erop dat het domeinmonopolie van de beroepsgroepen is ingegeven door de wens om de uitvoering van bepaalde (ambts)handelingen exclusief toe te kennen aan personen die daarvoor voldoende zijn toegerust. Dat is juist, maar het is evident dat beroepsbeoefenaren met deze exclusief aan hen toebedeelde werkzaamheden een inkomen kunnen verdienen. Het zijn de beroepsbeoefenaren zelf en de gebruikers van hun dienstverlening die het meeste van het toezicht en tuchtrecht profiteren. Dat laatste rechtvaardigt doorberekening van kosten aan de beroepsgroepen.

KST 34 145 C: Memorie van antwoord Eerste Kamer

De bijzondere wettelijke positie stelt de gereguleerde beroepsgroepen dus in staat zich gunstig te affichereren ten opzichte van andere aanbieders van juridische diensten.

B. Administratieve lasten voor individuele beroepsbeoefenaar niet hoger

Deze wet brengt geen administratieve lasten voor burgers of bedrijven met zich mee.²¹ De door de beroepsgroepen in de toekomst te dragen extra kosten kunnen via de jaarlijks verplichte afdracht worden geïnd door de PBO's. Dit vergt in principe geen aanvullende administratieve handeling voor de individuele beroepsbeoefenaar.

Bronnen

MvT, pag. 8

Deze wet brengt geen administratieve lasten voor burgers of bedrijven met zich. De door de beroepsgroepen in de toekomst te dragen extra kosten kunnen via de jaarlijks verplichte afdracht worden geïnd door de Pbo's. Dit vergt in principe geen aanvullende administratieve handeling voor de individuele beroepsbeoefenaar.

C. Kwaliteit dienstverlening omhoog

De financiële prikkel die uitgaat van de kostendoorberekening zou moeten leiden tot betere prestaties, hogere kwaliteit en betere klachtafhandeling door zowel individuele beroepsbeoefenaren als de publieksrechtelijke beroepsorganisaties.²²

Bronnen

MvT, pag. 2

Door actief te werken aan kwaliteitsaudits, intervisie en peer reviews kunnen de beroepsgroepen zelf de kwaliteit van de beroepsuitoefening versterken en daarmee klachten daarover voorkomen.

²¹ Memorie van Toelichting, pagina 8.

²² Memorie van Toelichting, pagina 2.

Het door de beroepsgroepen doen dragen van de kosten van tuchtrechtspraak is bovendien een duidelijke prikkel voor hen om door (preventief) kwaliteitsbeleid, een goede klachtenregeling en effectief toezicht het aantal te behandelen tuchtzaken te beperken.

MvT, pag. 8

De beroepsgroepen kunnen daarnaast initiatieven ontplooiën om de weg naar een laagdrempelige alternatieve geschillenafdoening, zoals mediation of een (interne) klachten- en geschillenregeling, te stimuleren.

D. Harmonisatie wettelijke regelingen

De bemensing van de tuchtkamers voor het notariaat is teruggebracht om kosten te besparen. Tegelijkertijd had dat als neveneffect dat het verschil met de tuchtkamer voor gerechtsdeurwaarders (en de raad van discipline bij de advocatuur) hierdoor is opgeheven.

2.4.3 Voorziene negatieve neveneffecten

a. Lastenverzwaring individuele beroepsbeoefenaren

De PBO's realiseren de bekostiging van deze doorberekende kosten grotendeels²³ door bijdragen van de leden, in het geval van het notariaat via het in 2018 ingesteld 'Kwaliteitsfonds' waaraan alle notarissen bijdragen. De wijze waarop de leden van een PBO de extra kosten kunnen financieren verschilt per beroepsgroep. Notarissen hebben de wettelijke mogelijkheid klanten extra kosten voor het kwaliteitsfonds in rekening brengen. Gerechtsdeurwaarders hebben een dergelijke wettelijke mogelijkheid niet²⁴; bij welwillende opdrachtgevers kunnen zij extra kosten in rekening brengen, maar niet bij schuldenaren.

Voor zover geen financiering door klanten plaatsvindt, betekenen de doorberekende kosten een verhoging van de bedrijfskosten van de beroepsbeoefenaren. Door de maatregel worden ze weliswaar geprikkeld deze doorberekende kosten zo laag mogelijk te houden door interne / onderlinge kwaliteitscontrole en efficiëntere klachtafhandeling binnen de sector, maar er blijven extra kosten.

Bronnen

MvT, pag. 7, 8

De voorliggende wijzigingen brengen financiële verzwareningen mee voor de verschillende beroepsgroepen. Vanuit de beroepsgroepen is er dan ook aandacht gevraagd voor het treffen van aanvullende voorzieningen die ertoe strekken of kunnen strekken dat de kosten als gevolg van met name de tuchtrechtspraak beheersbaar zijn en zoveel mogelijk worden neergelegd bij degenen die uiteindelijk verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het feit dat een tuchtprocedure is geïnitieerd (derhalve de tuchtrechtelijk veroordeelde beroepsbeoefenaar).

De gemiddelde omvang van de geraamde extra kosten per beroepsbeoefenaar verschilt per beroepsgroep. Voor advocaten is deze indertijd (cijfers 2011) het laagst ingeschat (gemiddeld circa 66 euro), voor notarissen hoger (gemiddeld circa 1.415 euro per (kandidaat-)notaris) en voor gerechtsdeurwaarders het hoogst (gemiddeld circa 5.194 euro per gerechtsdeurwaarder of 2.094 euro indien alle leden meebetelen).²⁵ Uit deze cijfers kan worden afgeleid dat financiering vooral bij gerechtsdeurwaarders problematisch kan zijn,

²³ Een deel van de kosten van tuchtrecht wordt bekostigd uit griffierechten en door de Staat geïnde boetes.

²⁴ Gerechtsdeurwaarders zijn gebonden aan de Btag-tarieven: Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.

²⁵ Cijfers peiljaar 2011. Zie Memorie van Toelichting, pag.11. Zie ook tabel 3.2.

met name bij kleinere kantoren die een procentueel lager resultaat behalen (en dus minder marges hebben om extra kosten te dragen) dan grote kantoren.²⁶

Per beroepsgroep zijn hiervan de volgende neveneffecten voorzien:

Gerechtsdeurwaarders:

- Het gaat om het hoogste extra bedrag. Deurwaarders vormen een relatief kleine beroepsgroep, waarop de kosten van de instandhouding van de PBO al relatief zwaar drukken. Deurwaarders hebben geen invloed op tarieven voor schuldenaren en er was evenmin een grond of afspraak voor het kunnen doorberekenen van de extra kosten bij opdrachtgevers, waaronder de Staat. Om deze twee redenen worden betalingsproblemen voorzien bij deurwaarders.
- Gerechtsdeurwaarders hebben te maken met veel kleine transacties; dat betekent veel klanten in relatie tot de omzet. Daardoor hebben zij een relatief grote kans op klachten (met inherent effect op de kosten van tuchtrecht).
- Gerechtsdeurwaarders hebben meer dan de andere twee beroepsgroepen te maken met ‘onterechte’ klachten (met inherent effect op de kosten van tuchtrecht) en ook met boze klanten. Klachten die worden ingediend tegen een deurwaarder, blijken niet altijd tegen de deurwaarder te zijn gericht maar eigenlijk tegen de schuldeiser. De deurwaarder wordt in die gevallen door schuldenaren aangeklaagd, terwijl de deurwaarder de reden van de klacht is gelegen in het handelen van de schuldeiser. Dat kan leiden tot opdrijving van het aantal tuchtrechtklachten (waarvan een deel dus ‘onterecht’) en daarmee van de door de beroepsgroep te dragen kosten.

Notarissen:

Notarissen hebben, in tegenstelling tot gerechtsdeurwaarders, wel de mogelijkheid zelf hun tarieven te bepalen. Echter, de (toenmalige) moeilijke economische omstandigheden werden gezien als reden waarom directe doorberekening via tarieven naar klanten niet zonder meer zou kunnen. Er werd voorzien dat de extra kosten vanuit de doorberekening ertoe zouden kunnen leiden dat naar besparingen wordt gezocht op de begroting van de KNB. De KNB vreesde voor wensen tot verlaging van de bijdragen voor het kwaliteitssysteem, hetgeen een ongunstige prikkelwerking van de wet zou betekenen.

Bronnen

MvT, pag. 10

De KNB vreest dat de notarissen, als gevolg van de doorbelasting van de kosten van toezicht en tuchtrecht, onder de huidige moeilijke economische omstandigheden ter besparing van kosten mogelijk de bijdrage voor het goed functionerende kwaliteitssysteem wensen te verlagen. Dat zou – aldus de KNB – betekenen dat de prikkel die van deze wet uitgaat niet een gunstige zou zijn.

Om dit voorziene negatieve neveneffect te ondervangen is later (na besluitvorming over de Wet doorberekening) de Wet op het notarisambt (Wna) gewijzigd.²⁷ Dit heeft geleid tot oprichting van het Kwaliteitsfonds. Dit fonds dient zowel ter financiering van de doorberekende kosten van toezicht en tuchtrecht, als voor het opvangen van schade die ontstaat als een kantoor omvalt. Deze wijziging van de Wna is gelijktijdig met de Wet doorberekening van kracht geworden. Hierdoor is voor notarissen een mogelijkheid gecreëerd klanten via een bijdrage op de notarisnota te laten betalen voor de extra kosten die voortkomen uit de Wet doorberekening.

²⁶ CBS, KBvG Gerechtsdeurwaarders in Nederland. Kencijfers over de eerste helft van 2018, 28 november 2018.

²⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-158.html>

Advocaten:

Voor advocaten zijn geen negatieve neveneffecten van de doorberekening aangetroffen in de gebruikte bronnen. Het geraamd gemiddeld bedrag per advocaat (66 euro, zie tabel 3.2) is ook beduidend lager dan bij beide andere beroepsgroepen, waarbij moet worden opgemerkt dat alleen een deel van het tuchtrecht via deze Wet doorberekening aan hen wordt doorberekend. Het toezicht wordt niet door de Staat uitgevoerd, maar binnen de sector (en daar reeds bekostigd), dus de Wet doorberekening heeft de toezichtskosten van advocaten niet beïnvloed. Voorts werd de ondersteuning van de colleges reeds door de advocatuur bekostigd, namelijk doordat de ondersteuningstaak is ondergebracht in de Stichting Ondersteuning Tuchtcolleges Advocatuur (SOTA) die door de NOvA wordt gefinancierd. De Wet doorberekening regelt dat het nog niet door de advocatuur bekostigde deel (rechterlijke leden van de tuchtcolleges en faciliteiten) ook ten laste van de advocatuur komt.

b. verslechtering toegankelijkheid tuchtrecht

Door de invoering van griffierecht van 50 euro is een drempel opgeworpen voor de indiening van klachten. De bedoeling was hiermee bagatelzaken te weren, terwijl het onwenselijk werd gevonden dat een dergelijke drempel tot gevolg zou hebben dat zaken die er toe doen niet bij de tuchtrechter terecht komen. Daarom is gekozen voor een griffierecht van slechts 50 euro. Onder klagers zitten echter ook personen in financieel lastige situaties. Voor mensen met weinig geld (een laag inkomen of schulden) die een serieuze klacht hebben, werpt dit griffierecht een drempel op. Een voorbeeld is een schuldenaar die een klacht over een deurwaarder wil indienen.

Vanuit de wetgever is dit vooraf als potentieel neveneffect gezien. Om dat – onwenselijke – neveneffect tegen te gaan is een mitigerende maatregel genomen, zodat mensen met weinig geld geen griffierecht hoeven te betalen. Deze maatregel behelst dat de klager de klacht in dat geval door de PBO of door de toezichthouder kan laten overnemen, die beide zijn vrijgesteld van griffierecht.

Dit vereist wel van een klager het vermogen om die mogelijkheid te vinden en er vervolgens ook een beroep op te doen. Het kan daarom ook een drempel opwerpen voor niet-bagatelklachten van mensen met weinig geld. De verwachting was dat dat vooral om (potentiële) klachten tegen deurwaarders zou gaan, en niet of nauwelijks om klachten tegen notarissen.

Bronnen

KST 34145 B, Voorlopig verslag vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, pag. 5

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen om het voorstel een griffierecht van 50 euro te heffen bij het indienen van een klacht bij de tuchtrechter. De Raad van State heeft in zijn advies aandacht gevraagd voor situaties waarin het problematisch is voor degene die een klacht wil indienen, om griffierecht te betalen. De regering heeft in reactie hierop aangevoerd dat voor die gevallen waar de hoogte van het griffierecht een drempel vormt om een klacht in te dienen, er de mogelijkheid bestaat bij de advocatuur dat de deken de klacht overneemt. Een soortgelijke mogelijkheid is ook bij de andere beroepsgroepen aanwezig en in al die gevallen hoeft geen griffierecht te worden betaald, aldus de regering. De regering is echter niet ingegaan op de constatering van de Raad van State dat het voorstel en de toelichting onvoldoende zekerheid voor klagers bieden en anderzijds onduidelijkheid kunnen oproepen, door niet nader aan te geven onder welke omstandigheden de beroepsorganisaties van deze mogelijkheid de klacht over te nemen gebruik zou kunnen maken. De leden van de PvdA-fractie zijn geenszins gerustgesteld door de redenering van de regering in het nader rapport. Deze leden denken in dit kader bijvoorbeeld aan mensen met een schuldenproblematiek, die een klacht tegen een deurwaarder willen indienen maar het griffierecht niet kunnen betalen.

c. Legitimiteitsdiscussie

In het proces van de totstandkoming van de wet is uit de adviezen van organisaties af te leiden²⁸ dat – met name ten aanzien van doorberekening van tuchtrechtkosten – bij zowel de keuze voor alleen deze beroepsgroepen (terwijl er ook zes²⁹ andere beroepen zijn waarvoor tuchtrecht is ingericht) als bij de volledige doorberekening van kosten (verwijzend naar algemeen belang van tuchtrecht) vraagtekens zijn gezet. Dit is gebeurd in de discussies in de Tweede Kamer en is ook genoemd in het advies van de Raad van State. In de uiteindelijke wet is hieraan niet tegemoetgekomen. De Kamer heeft besloten de doorberekening niet voor alle tuchtrecht-beroepen in te voeren en om de kosten volledig door te belasten. Deze keuze betekent dat de door verschillende organisaties benoemde spanning tussen publiek belang en particulier belang die de beoogde wet oproep, niet is opgelost in de wetgeving. Hierdoor was vooraf duidelijk dat in de wet zelf een aanleiding voor het voortdurend ter discussie blijven stellen van de legitimiteit van de invulling van de wet.

2.5 Onafhankelijke positie toezicht en tuchtrecht

De wetgever heeft beoogd de onafhankelijkheid van de toezichthouder en tuchtcolleges te blijven waarborgen door niets te veranderen in de financiële- en verantwoordingsrelatie tussen de staat en de toezichthouder en tuchtcolleges. De staat blijft de toezichthouder en tuchtcolleges financieren en de toezichthouder en tuchtcolleges leggen verantwoording af aan de staat. De staat zal deze kosten voortaan in rekening brengen bij de onderscheiden beroepsorganisaties. Beoogd is dat er daardoor geen nieuwe relatie ontstaat tussen de toezichthouder en tuchtcolleges en de beroepsorganisaties.³⁰

In het onderhavige evaluatieonderzoek moet worden beoordeeld hoe de inbreng vanuit de PBO's zich verhoudt tot de onafhankelijke positie van het toezicht en het tuchtrecht. Het gaat daarbij zowel om de rol van de onafhankelijke positie van het Bureau Financieel Toezicht ten opzichte van de overheid voor de gevolgen van de wet voor het toezicht als om eventuele gevolgen van de doorbelasting van kosten voor de onafhankelijke positie van het tuchtrecht.

²⁸ Zie ook MvT, pag. 8 e.v.: 4. Consultatie: ingaan door de regering op reacties op de internetconsultatie.

²⁹ Andere beroepsgroepen waarvoor tuchtrecht geldt en waaraan de kosten van tuchtrechtspraak niet of slechts gedeeltelijk worden doorberekend, zijn: accountants, zorgverleners, diergeneeskundigen, octrooigemachtigden, registerloodsen en zeevarenden.

³⁰ Kst 34 145 Nr. 6, Nota naar aanleiding van het verslag, pagina 4.

3 Procedures kostendoorberekening

In dit hoofdstuk beschrijven we in paragraaf 3.1 de formele procedures voor het indienen van zienswijzen en bezwaren door de PBO's. In paragraaf 3.2 wordt in beeld gebracht hoe hoog de doorberekende kosten elk jaar zijn geweest.

3.1 Formele procedures voor begroten en afrekenen

De Wet doorberekening regelt dat de kosten voor het toezicht en tuchtrecht door het Ministerie van Justitie en Veiligheid voorgefinancierd en vervolgens worden doorbelast aan de beroepsgroepen. De bepaling van de omvang van de bedragen verloopt via een procedure waarin vanuit de sectoren zowel inbreng vooraf als gedurende het vaststellingsproces zijn opgenomen. De opeenvolgende stappen zijn:

1. Elke met het toezicht respectievelijk met tuchtrecht belaste instantie stelt een eigen begroting op. De begrotingen van de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer (NGK) zijn onderdeel van de begroting van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), omdat de NGK is ondergebracht bij het gerechtshof Amsterdam. De overige begrotingen zijn eigenstandige begrotingen.
2. De begrotingen worden ingediend bij de Minister van Justitie en Veiligheid.
3. De Minister stuurt de begrotingen vervolgens door naar de beroepsorganisaties en vraagt om een zienswijze.
4. De drie beroepsorganisaties dienen hun zienswijze in bij de Minister, indien zij daartoe aanleiding zien.
5. De Minister stelt de (gedeeltelijke) begrotingen vast, gehoord hebbend de zienswijzen. De vastgestelde begrotingen zijn een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb, waartegen zodoende bezwaar en beroep openstaat.
6. Eventueel bezwaar wordt behandeld door het ministerie, waarna definitieve vaststelling volgt.³¹
7. Afrekening: na afloop van een boekjaar wordt de rekening door elk van de instanties naar de Minister gestuurd. De Minister stelt de rekeningen vast. Er vindt verrekening plaats met de voorschotten die de PBO's hadden betaald. De wijze waarop de eindrekening voor de PBO's wordt vastgesteld, is niet geregeld. Dat betreft o.a. bij het tuchtrecht:
 - a) de wijze waarop tuchtrechtkosten moeten worden afgezonderd van andere kosten en
 - b) de wijze waarop door de staat geïnde bedragen (kostenveroordelingen en boetes) in mindering moeten worden gebracht.

De diverse begrotingen die worden opgesteld en naar de minister gestuurd, waarna zienswijzen kunnen worden ingediend, zijn in tabel 3.1 schematisch weergegeven.

Tabel 3.1: Overzicht door instanties aan de Minister gestuurde begrotingen

Beroepsgroep	Opsteller begroting	Reikwijdte begroting	Zienswijze
Toezicht			
Gerechtsdeurwaarders	Bureau Financieel Toezicht	Alleen het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders. De BFT-taak m.b.t. het toezicht op Wwft-plichtige organisaties valt niet onder de Wet doorberekening.	KBvG
Notariaat			KNB

³¹ De wijze waarop bezwaar wordt afgehandeld en verwerkt vormt onderdeel van het onderzoek.

Beroepsgroep	Opsteller begroting	Reikwijdte begroting	Zienswijze
Tuchtrecht 1^o aanleg			
Gerechtsdeurwaarders	Kamer voor gerechtsdeurwaarders	Alle kosten die worden gemaakt om tuchtrechtzaken tegen gerechtsdeurwaarders in eerste aanleg te kunnen uitvoeren (reservering zittingszaal, ondersteunend personeel, rechters, enz.).	KBvG
Notariaat	Kamers voor het notariaat	Alle kosten die worden gemaakt om tuchtrechtzaken tegen notarissen in eerste aanleg te kunnen uitvoeren (reservering zittingszaal, ondersteunend personeel, rechters, enz.).	KNB
Advocatuur	Raden van discipline	Alle kosten die worden gemaakt om tuchtrechtzaken tegen advocaten in eerste aanleg te kunnen uitvoeren (reservering zittingszaal, rechters, enz.), <u>met uitzondering van</u> de griffiedewerkers (ondergebracht in de SOTA, stichting van de NOvA) en advocaat-leden.	NOvA
Tuchtrecht hoger beroep			
Gerechtsdeurwaarders	Gerechtshof Amsterdam	Alle kosten die worden gemaakt om tuchtrechtzaken in hoger beroep m.b.t. gerechtsdeurwaarders en notariaat te kunnen uitvoeren (reservering zittingszaal, ondersteunend personeel, rechters, enz.).	KBvG
Notariaat			KNB
Advocatuur	Hof van discipline	Alle kosten die worden gemaakt om tuchtrechtzaken in hoger beroep tegen advocaten te kunnen uitvoeren (reservering zittingszaal, rechters, enz.), <u>met uitzondering van</u> de griffiedewerkers (ondergebracht in de SOTA, stichting van de NOvA) en advocaat-leden.	NOvA

3.2 Omvang doorberekende kosten

Bij de invoering van de wet zijn indicaties voor de hoogte van de door te berekenen bedragen genoemd. Deze waren gebaseerd op de kosten in 2011.

Tabel 3.2: Door te berekenen kosten voor invoering wet. (Bron: MvT Wet doorberekening; cijfers 2011)

	Aantal beroepsbeoefenaren	Kosten (x 1.000 euro)	Per beroepsbeoefenaar (euro)
Gerechtsdeurwaarders	955		
BFT		1.500	
Tuchtrecht 1 ^o aanleg + Hoger Beroep		500	
Totaal gerechtsdeurwaarders		2.000	2.094
Notariaat	3.320		
BFT		3.000	
Tuchtrecht 1 ^o aanleg + Hoger Beroep		1.700	
Totaal notariaat		4.700	1.415
Advocatuur	16.808		
Tuchtrecht 1 ^o aanleg + Hoger Beroep		1.200	66
TOTAAL		7.900	

Het gemiddelde bedrag dat een beroepsbeoefenaar zou moeten bijdragen aan de doorberekende kosten liep sterk uiteen: 2.094 euro per (toegevoegd) gerechtsdeurwaarder, 1.415 euro per (kandidaat- / toegevoegd) notaris en 66 euro per advocaat.

Nagegaan is welke bedragen in de praktijk daadwerkelijk zijn doorberekend aan de drie PBO's. Hiertoe zijn de cijfers per jaar opgevraagd bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het ministerie heeft een groot aantal documenten aangeleverd waaruit de cijfers, voor zover mogelijk, zijn afgeleid. In tabel 3.3 worden de doorberekende kosten over 2021 (de recentste realisatiecijfers) in beeld gebracht.

Tabel 3.3: Doorberekende kosten 2021. Bron: documenten ministerie van Justitie en Veiligheid

	<i>Aantal beroepsbeoefenaren*</i>	<i>Brutokosten (x 1.000 euro)</i>	<i>Inkomsten (x 1.000 euro)</i>	<i>Doorberekende kosten (x 1.000 euro)</i>	<i>Per beroepsbeoefenaar (euro)</i>
Gerechtsdeurwaarders	631				
BFT		1.226		1.226	
Tuchtrecht 1 ^e aanleg		587	69	51	
Tuchtrecht Hoger Beroep		84	13	71	
Totaal gdw		1.898	82	1.816	2.877
Notariaat	3.415				
BFT		3.511		3.511	
Tuchtrecht 1 ^e aanleg		1.366	192	1.175	
Tuchtrecht Hoger Beroep		421	95	326	
Totaal notariaat		5.298	287	5.011	1.467
Advocatuur	18.108				
Tuchtrecht 1 ^e aanleg		967	**	967	
Tuchtrecht Hoger Beroep		469	**	469	
Totaal advocatuur		1.435	**	1.435	79
TOTAAL	22.154	8.631	369	8.262	373

*) Bron: WODC, Rechtspleging Civiel en Bestuur 2021. **) De NOVA int zelf de inkomsten en rekt deze niet af met het ministerie.

Uit de vergelijking van de tabellen 3.3 en 3.2 komt naar voren, dat de totale kosten van toezicht en tuchtrecht op de juridische beroepen (voor zover vallend onder de Wet doorberekening) zijn gestegen van 7,9 miljoen euro (2011) naar 8,6 miljoen euro (2021).

De wet maakte het mogelijk inkomsten te genereren die ten gunste van de beroepsgroepen worden gebracht. In 2021 was dat voor de gerechtsdeurwaarders 82.000 euro en voor het notariaat 287.000 euro. Deze inkomsten zijn in mindering gebracht op de door te berekenen kosten, die daardoor uitkwamen op 8,3 miljoen euro in 2021. De inkomsten hebben in 2021 de hoogte van de door te berekenen kosten dus 'verzacht' met 4% à 5% voor respectievelijk gerechtsdeurwaarders (82.000 euro op 1,9 miljoen euro) en notarissen (287.000 euro op 5,3 miljoen euro).

De gemiddelde doorberekende kosten per beroepsbeoefenaar zijn hoger dan was berekend in de periode van de wetgeving (op basis van het jaar 2011). Voor gerechtsdeurwaarders is het gemiddeld 783 euro (37%) meer, voor notarissen gemiddeld 52 euro (4%) en voor advocaten 13 euro (20%). De gerechtsdeurwaarders blijken dus niet alleen te maken te hebben met gemiddeld het hoogste doorberekende bedrag, maar ook met de grootste stijging ten opzichte van wat indertijd was geraamd. Voor een deel hangt dit samen met een daling van het aantal gerechtsdeurwaarders, terwijl de kosten niet navenant zijn afgenomen.

specificatie inkomsten als gevolg van de Wet doorberekening

In de Wet doorberekening zijn drie maatregelen opgenomen die inkomsten opleveren die in mindering worden gebracht op de door te berekenen kosten: griffierecht, proceskostenveroordeling en boetes. Dat betrof met name de gerechtsdeurwaarders en het notariaat. Bij de advocatuur bestonden de maatregelen al. In onderstaande tabel wordt aangegeven hoe hoog in 2021 de opbrengsten per maatregel zijn geweest voor de gerechtsdeurwaarders en het notariaat.

Tabel 3.4: Specificatie inkomsten tuchtrecht 2021 (x 1.000 euro). Bron: documenten Ministerie van Justitie en Veiligheid

	<i>Griffierecht</i>	<i>Proceskostenveroordeling</i>	<i>Boete (euro)</i>	<i>Totaal</i>
Gerechtsdeurwaarders	19	54	9	82
Notariaat	17	214	56	287
Totaal	37	268	65	369

Uit tabel 3.4 blijkt dat de proceskostenveroordeling het meest heeft opgeleverd voor beide beroepsgroepen (54.000 euro voor gerechtsdeurwaarders en 214.000 euro voor het notariaat). De opbrengsten van boetes is bij gerechtsdeurwaarders zeer beperkt geweest (9.000 euro). Griffierecht heeft beide beroepsgroepen ongeveer evenveel opgeleverd (19.000 euro respectievelijk 17.000 euro), hetgeen opvallend is gezien de verschillen in omvang van de beroepsgroepen (er zijn ruim vijf keer zoveel notarissen als gerechtsdeurwaarders, terwijl het griffierecht in alle gevallen 50 euro bedraagt). In relatie tot het aantal beroepsbeoefenaren is het aantal ingediende klachten tegen gerechtsdeurwaarders veel hoger (namelijk in 2021 gemiddeld 0,98 per beroepsbeoefenaar) dan tegen notarissen (gemiddeld 0,14 per beroepsbeoefenaar); zie hiervoor paragrafen 4.3.3. en 5.3.3.

4 Gerechtsdeurwaarders

4.1 Uitvoeringspraktijk doorberekening aan KBvG

4.1.1 Hoogte doorberekende kosten

In onderstaande tabel is aangegeven welk bedrag elk jaar is doorberekend aan de KBvG. Dit zijn in principe de bedragen van de feitelijke uitgaven van het ministerie van Justitie en Veiligheid, verminderd met de opbrengsten uit griffierecht, proceskostenveroordelingen en boetes. Omdat in de eerste drie jaar het proces niet altijd goed is verlopen (zie vervolg van dit hoofdstuk), zijn over 2018 en 2019 niet alle kosten doorberekend. In totaal gaat het om 267.000 euro die niet is doorberekend en dus ten laste van het ministerie is gebleven.³²

De wel doorberekende kosten, die dus daadwerkelijk zijn voldaan door de KBvG, zijn in de tabel opgenomen.

Tabel 4.1: Doorberekende kosten gerechtsdeurwaarders (x 1.000 euro). Bron: documenten Ministerie van Justitie en Veiligheid

<i>Doorberekende kosten</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Bureau Financieel Toezicht	1.000	1.052	1.190	1.226
Tuchtrecht eerste aanleg	696	627	448	518
Tuchtrecht hoger beroep	96	0	108	71
Totaal gerechtsdeurwaarders	1.792	1.680	1.746	1.816
Gemiddeld per (toegevoegd) gerechtsdeurwaarder (euro)	2.357	2.307	2.602	2.877

Uit tabel 4.1 blijkt dat de aan de KBvG doorberekende kosten elk jaar ongeveer 1,8 miljoen euro hebben bedragen, met een lager bedrag in 2019 (de kosten van hoger beroep zijn niet in rekening gebracht vanwege procesfouten).

Gemiddeld per gerechtsdeurwaarder is het doorberekende bedrag opgelopen van 2.357 euro in 2018 naar 2.877 euro in 2021.

4.1.2 Werkwijze begroten, zienswijzen en afrekenen

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de processen omtrent de uitvoering van de Wet doorberekening in de praktijk verlopen.

Aanvankelijk verliep de uitvoering vooral formeel en bevatten zienswijzen elementen van ontevredenheid over de hoogte van doorberekende kosten, gebrek aan inzicht in de onderbouwing van kosten en onvoldoende informatie om inzicht in de efficiency van de uitvoering te krijgen. Door de KBvG (als betalende partij) worden deze inzichten als noodzakelijk gezien, ook om de kostenpost te kunnen verantwoorden naar de leden.

³² Per saldo niet doorberekende kosten: 2018: 16.605 euro tuchtrecht eerste aanleg; 91.074 euro tuchtrecht hoger beroep. 2019: 159.178 euro tuchtrecht hoger beroep.

toezicht - BFT

Aanvankelijk werd alleen het formele traject, zoals vastgelegd in de wet, gevolgd. Het BFT diende de begroting in bij het ministerie. Het ministerie stuurde de begroting naar de KBvG, dat vervolgens zijn zienswijze gaf aan het ministerie. Het ministerie stuurde de zienswijze weer door naar het BFT.

Naar aanleiding van vragen over de hoogte van de kosten die werden toegerekend aan toezicht op gerechtsdeurwaarders, is er in 2021 onderzoek verricht naar de kostenverdeling bij het BFT. Dat heeft geresulteerd in een verdeelsleutel van de kosten over de drie taken van het BFT (toezicht gerechtsdeurwaarders, toezicht notarissen, toezicht naleving Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)). Dit heeft geleid tot een verdere onderbouwing van de kosten en daardoor meer begrip van de KBvG van de door te berekenen kosten.

Ook is er sinds twee jaar informeel overleg tussen het BFT en de KBvG, waarin het BFT input tevens ophaalt bij de KBvG voor het opstellen van het eigen beleid. De gesprekken betreffen uitwisseling van inhoudelijke informatie met betrekking tot de onderwerpen in het jaarplan van het BFT. Vooroverleg tussen toezichthouder (BFT) en onder toezicht gestelde (KBvG) wordt door het BFT waardevol gevonden en nodig om tot goed toezicht te komen. De link met de begroting vindt het BFT echter onwenselijk, omdat informeel vooroverleg hierover in strijd is met de onafhankelijke positie van het toezicht.

Deze informele gesprekken hebben bijgedragen aan het onderlinge begrip. Zowel het informeel overleg als de vaststelling van een kostenverdeelsleutel hebben geleid tot een verbetering van de onderlinge verhoudingen, in zowel de beleving van de KBvG als het BFT.

De vaststelling van de jaarrekening gebeurt door het BFT-bestuur, in overeenstemming met de positie van het BFT als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), dat een reserve kan aanhouden voor investeringen en egalisatie tussen jaren van ten hoogste 10% van de ontvangen subsidie. Eventuele verrekening door het ministerie gebeurt door het daaropvolgende jaar het meerdere (boven de 10%) in mindering te brengen op de toe te kennen subsidie. Over de jaarrekening zelf spreekt het ministerie geen oordeel uit en het stelt deze ook niet vast. Dit betekent ook dat de rekening niet naar de KBvG wordt gestuurd. Afrekening met de KBvG vindt plaats op grond van de begroting en de door het ministerie toegekende subsidie aan het BFT.

tuchtrecht 1^e aanleg – kamer voor gerechtsdeurwaarders

De wijze van begroten is door de kamer voor gerechtsdeurwaarders niet gewijzigd na de invoering van de Wet doorberekening. Het proces is wel aangepast, conform de procedure in de Wet doorberekening. De begroting wordt ingediend bij het ministerie, dat de begroting voor een zienswijze doorstuurt naar de KBvG.

Naar aanleiding van zienswijzen is er een kostennormering ontwikkeld door de kamer voor gerechtsdeurwaarders, op basis van bijgehouden urenbesteding. Hierdoor is er meer inzicht ontstaan in de achtergrond van de hoogte van de kosten. Er zijn afspraken gemaakt over de normering van de personeelskosten en de op te nemen begrotingsposten. Het hebben van een door beide partijen geaccepteerde basis komt de uitvoeringspraktijk ten goede.

Ook is de feitelijke praktijk van de begrotingsprocedure sinds enkele jaren bijgesteld: de begroting wordt niet alleen bij het ministerie ingediend, maar gelijktijdig ook naar de KBvG gestuurd. Er vindt (anders dan met het BFT) wel contact plaats over de begroting tussen de kamer en de KBvG. Sinds 2022 is ook de presentatie van de begroting zelf transparanter dan de jaren daarvoor.

Zowel de ontwikkelde normering als het vroegtijdig sturen van de begroting naar de KBvG hebben ertoe geleid dat onderlinge verhoudingen en communicatie zijn verbeterd.

tuchtrecht hoger beroep – gerechtshof Amsterdam (notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer)³³

De wijze van begroten is niet gewijzigd na de invoering van de Wet doorberekening. Vanwege de Wet doorberekening moest een herkenbare begroting voor het tuchtrecht bij de minister worden ingediend, zodat de minister deze naar de KBvG kon sturen voor een zienswijze.³⁴

Het proces van indiening van de begroting bij de minister verliep aanvankelijk niet volgens de afgesproken planning. Het gerechtshof diende aanvankelijk de begroting laat in, waardoor het ministerie de begroting niet doorstuurde naar de KBvG voor een zienswijze. Desalniettemin heeft het ministerie wel de kosten doorberekend aan de KBvG, die hierover in conflict kwam met het ministerie. Het gerechtshof reageerde ook laat op de door de minister doorgestuurde zienswijze van de KBvG.

Inmiddels dient het gerechtshof tijdiger een begroting in, voorzien van meer toelichting dan aanvankelijk het geval was. Voor de KBvG verloopt het proces daarom nu bevredigender dan in de eerste jaren na invoering van de Wet doorberekening. Wel blijft het voor de KBvG onbevredigend dat niet op alle vragen antwoord komt.

De diverse schijven waarover het proces van begroten en zienswijzen loopt, wordt als obstakel in het proces ervaren. Het proces loopt bij de begroting van het gerechtshof over meer schijven dan bij de kamer en bij het BFT. Dat komt doordat het gerechtshof geen zelfstandige rechtspersoon is, maar onderdeel uitmaakt van de Raad voor de rechtspraak. In stappen ziet het proces er als volgt uit:

- Het gerechtshof dient de begroting in bij de Raad voor de rechtspraak (Rvdr).
- De Rvdr stuurt de begroting naar de minister.
- De minister stuurt de begroting voor een zienswijze door naar de KBvG.
- De KBvG stuurt haar zienswijze naar de minister.
- De minister stuurt de zienswijze door naar de Rvdr.
- De Rvdr stuurt deze door naar het gerechtshof.
- Het gerechtshof reageert op de zienswijze en stuurt de reactie naar de Rvdr.
- De Rvdr stuurt de reactie van het gerechtshof naar de minister.
- Daarna stelt de minister de begroting vast.
- De Rvdr is de instantie die over het geld beschikt en het verdeelt over de gerechten en producten.

Er vindt geen direct contact plaats tussen het gerechtshof en de KBvG.

4.1.3 Onderwerpen zienswijzen en bezwaren

In deze paragraaf wordt beschreven welke onderwerpen in zienswijzen, bezwaren of mondeling overleg over de begroting aan de orde zijn gekomen en hoe daarmee is omgegaan.

³³ Er is een gezamenlijke kamer voor gerechtsdeurwaarders en notarissen bij het gerechtshof Amsterdam voor behandeling van hoger-beroep: de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer (NGK).

³⁴ Artikel 98 lid 4 Wet op de rechterlijke organisatie: "Voor zover het begrotingsvoorstel en de meerjarenbegroting zien op tuchtklachten die op grond van artikel 45, eerste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet worden behandeld door het gerechtshof Amsterdam wordt de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders gehoord." Daarnaast is in art. 102 (2^e lid) en artikel 104 (2^e lid) geregeld dat de Raad voor de rechtspraak over het jaarplan respectievelijk het jaarverslag m.b.t. tuchtklachten op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet de KBvG hoort alvorens deze documenten in te dienen bij de minister.

hoogte kosten

Vóórdat het onderzoek naar de verdeelsleutel van de kosten van het BFT was uitgevoerd, was er meningsverschil tussen de KBvG en het BFT over de hoogte van de doorberekende kosten. Nu er een geaccepteerde verdeelsleutel is voor de kosten, is hierover geen meningsverschil meer dat is opgenomen in zienswijzen.

onderbouwing kosten

Ten aanzien van de begrotingen van de kamer voor gerechtsdeurwaarders (1^e aanleg) en het gerechtshof (hoger beroep) is er meningsverschil over de – ontbrekende – onderbouwing van de totstandkoming van de begroting.

Met de kamer (1^e aanleg) is er in tripartite-overleg (kamer, KBvG, ministerie) tot een oplossing gekomen door overeenstemming te bereiken over normering van de kosten. Hiertoe is volgens afspraak tussen de drie partijen binnen de kamer een tijdsbestedingsonderzoek uitgevoerd (resultierend in een urenbestedingsnorm) en zijn afspraken gemaakt over het uurtarief (gebaseerd op de Handleiding Overheidstarieven) en over de op te nemen overige begrotingsposten (zoals zaalhuur, administratie- en inningskosten).

onderlinge posities van organisaties

Met het gerechtshof is er een bijkomend meningsverschil. Dat betreft de positie van de KBvG ten opzichte van het gerechtshof. Het gerechtshof is (anders dan de kamer voor gerechtsdeurwaarders) onderdeel van de Rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak is verantwoording verschuldigd aan het ministerie. Het gerechtshof is geen verantwoording verschuldigd aan de KBvG en ziet daarom niet in waarom vragen van de KBvG over de begroting zouden moeten worden beantwoord. Er wordt desgevraagd wel toelichting op de begroting gegeven, maar inhoudelijke vragen worden niet in detail beantwoord.

Het gerechtshof vindt het principieel onjuist dat beroepsgroepen de mogelijkheid hebben om een zienswijze te geven op de begroting van de Rvdr. Door de KBvG aan de andere kant, wordt het als lastig ervaren wél een zienswijze te geven (zoals geregeld in de Wet doorberekening) waarmee men ook een gesprek met het gerechtshof zou willen aangaan, terwijl het gerechtshof principieel niet over de inhoud praat en vragen niet beantwoordt. Het gerechtshof heeft aan de Rvdr gevraagd of er van de standaardtoerekening van overheadkosten kon worden afgeweken voor de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer, vanuit de gedachte daardoor de extra kosten voor gerechtsdeurwaarders iets lager te laten uitvallen. Daarmee ging de Rvdr niet akkoord. In de begroting en rekening worden derhalve de standaardopslagen en -tarieven gehanteerd.

4.2 Financiering binnen de KBvG

financiering doorberekende kosten

De KBvG heeft in de ‘Verordening doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht aan de leden van de KBvG’ geregeld dat de leden een bijdrage moeten betalen ter financiering van de aan de KBvG doorberekende kosten. Deze verordening trad 1 januari 2018 in werking.³⁵ Een nadere, actuele uitwerking is opgenomen in een bestuursregel van 30 juni 2022.³⁶ Het aantal exploten³⁷ wordt hierbij als uitgangspunt gebruikt. Hierbij wordt het aantal exploten over het eerste half jaar van het (voorgaande) jaar geëxtrapoleerd naar een heel jaar. Voor het aantal exploten per gerechtsdeurwaarder maakt de KBvG gebruik van de

³⁵ Verordening doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht aan de leden van de KBvG: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-47193.html>

³⁶ Bestuursregel doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht aan de leden van de KBvG: <https://www.kbv.nl/cms/public/files/KBvG%20regelgeving/KBvG%20bestuurs-,%20beleidsregels,%20richtlijnen%20en%20notities/2022-doorberekening-kosten-toezicht-en-tuchtrecht.pdf?0ff7f33f1f#:~:text=De%20verordening%20trad%20op%201,zijn%20of%20haar%20repertorium%20registreert.>

³⁷ Verzamelnaam voor officiële stukken die uitsluitend door een gerechtsdeurwaarder kunnen worden uitgebracht, bijvoorbeeld een dagvaarding.

halfjaarcijfers en begrotingen van de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG). De gehanteerde formule om tot een te belasten heffing te komen is:

$$\text{heffingsbedrag per registratie in het repertorium (exploot)} = \frac{(\text{totaal begrotingen door te berekenen kosten} + \text{eventueel overschot voorgaand jaar})}{(\text{totaal aantal exploiten eerste half jaar} \times 2)}$$

De doorbelasting van de lasten van de Wet doorberekening heeft ervoor gezorgd dat de heffing die de KBvG int bij haar leden in 2018 meer dan verdubbeld is ten opzichte van 2017 (gemiddeld 1.732 euro in 2017 naar 3.896 euro in 2018).³⁸

Wanneer het heffingsbedrag per exploit bekend is gaat de KBvG over tot facturatie. Het aantal registraties per lid wordt vermenigvuldigd met het vastgestelde heffingsbedrag per registratie. Het daaruit voortvloeiende totaalbedrag wordt gefactureerd aan het gerechtsdeurwaarderskantoor, ten behoeve van het lid of de leden van de KBvG, door middel van de formule:

$$\text{factuurbedrag heffing per lid} = \text{Aantal registraties in het repertorium per lid over het eerste of tweede half jaar} \times \text{vastgesteld heffingsbedrag per registratie}$$

eigen bijkomende kosten voor uitvoering wet

Als gevolg van de uitvoering van de wet ervaart de KBvG dat zij extra handelingen moeten verrichten, zoals het schrijven van zienswijzen, extra overlegstructuren, facturatie, administratieve lasten. Deze kosten zijn echter niet apart in de financiële administratie bijgehouden. Een inschatting op basis van personele inzet is ook niet beschikbaar.

4.3 Ontwikkelingen omvang beroepsgroep, toezicht en tuchtrecht

4.3.1 Omvang beroepsgroep

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de omvang van de beroepsgroep weergegeven van de jaren vóór invoering van de wet (2015-2017), in vergelijking met de jaren sinds invoering van de wet (2018-2021).

Tabel 4.2: Aantallen beroepsbeoefenaren 2015-2021 (Bron: WODC, Rechtspleging Civiel en Bestuur 2021)

Gerechtsdeurwaarders	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021 Abs	2017-2021 %
Gerechtsdeurwaarders	370	347	321	305	302	285	268	-53	-17%
Toegevoegd gerechtsdeurwaarders*	516	506	475	455	426	386	363	-112	-24%
Totaal beroepsgroep	886	853	796	760	728	671	631	-165	-21%
Kantoren	168	170	170	160	155	150	145	-25	-15%
Ambtshandelingen (x mln)**		3,1	2,3	2,0	2,0	1,8	1,7		

³⁸ KBvG jaarverslag 2018: <https://www.kbvg.nl/cms/public/files/Beleidsplan%20en%20jaarverslagen/kbvg-jaarverslag-2018.pdf?1f78bd58da>

*) inclusief stagiairs. **) Bron: Jaarverslagen KBvG.

De beroepsgroep gerechtsdeurwaarders bestaat in 2021 uit 631 beroepsbeoefenaren, onder wie 268 gerechtsdeurwaarders en 363 toegevoegd³⁹ gerechtsdeurwaarders. Ten opzichte van 2017 is dit een afname van ruim 20%, een voortzetting van de trend van afname die er al vóór invoering van de wet was.

In 2021 waren er 145 kantoren, een afname van 15% ten opzichte van 2017.

Uit recente cijfers over 2022 blijkt dat de beroepsgroep verder is afgenomen naar 604 beroepsbeoefenaren en het aantal kantoren naar 133.⁴⁰

4.3.2 Ontwikkelingen toezicht

Er is in beeld gebracht hoe het aantal toezichthandelingen zich heeft ontwikkeld sinds de invoering van de wet. Hierin is het aantal onderzoeken bij kantoren aangegeven en het aantal toetsingen van financiële gegevens van kantoren.

Tabel 4.3: Toezichthandelingen BFT op gerechtsdeurwaarders* (Bron: Jaarverslagen BFT)

Aard handelingen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Toezichthandelingen							
Onderzoeken	25	29	23	31	19	28	26
Toetsingen financiële gegevens	nb.	nb.	nb.	800	800	750	1.005
Hoogrisicokantoren							
Aantal hoogrisicokantoren	22	22	31	29	27	20	26
Percentage hoogrisicokantoren	13%	13%	18%	18%	17%	13%	18%

Uit tabel 4.3 blijkt dat het aantal onderzoeken enigszins fluctueert in de tijd, namelijk tussen 19 en 31 per jaar, maar niet op een ander niveau is komen te liggen na invoering van de Wet doorberekening in 2018. Deze aantallen zijn overigens lager dan vóór 2015 (40 à 50 onderzoeken), omdat er sinds 2015 meer grotere, gecombineerde onderzoeken plaatsvinden (financieel en kwaliteit/integriteit) als consequentie van het in 2015 ingevoerde integrale toezicht (in plaats van alleen financieel toezicht) door het BFT en van het doorvoeren van risicogericht toezicht.⁴¹ Vóór 2015 streefde het BFT ernaar elk kantoor eens in de vijf jaar te onderzoeken, naast bijzondere onderzoeken, naar aanleiding van zorgwekkende signalen of bevindingen uit een voorgaand onderzoek.⁴²

Over het aantal toetsingen van financiële gegevens zijn geen gegevens bekend van vóór de invoering van de Wet doorberekening (2017), dus over een eventueel direct effect van de Wet hierop kan geen uitspraak worden gedaan. Gedurende de looptijd van de wet is het aantal toetsingen de eerste drie jaar ongeveer gelijk gebleven (750-800), en in 2021 gestegen naar circa 1.000.

Het aantal handhavingshandelingen is sinds de invoering van de wet in 2018 hoger dan in 2017 (14 handhavingshandelingen). Het aantal fluctueert sterk tussen de jaren na invoering van de wet: tussen 28 en 82. De hoge aantallen in sommige jaren zijn veroorzaakt door tuchtklachten jegens een beperkt aantal kantoren, waar verscheidene gerechtsdeurwaarders werkzaam zijn (tuchtklachten richten zich op de

³⁹ Toegevoegd gerechtsdeurwaarder: persoon die met goedkeuring van de minister is aangewezen door een gerechtsdeurwaarder om op zijn kantoor ambtshandelingen te verrichten onder zijn verantwoordelijkheid en toezicht. Zie Gerechtsdeurwaarderswet, artikel 27.

⁴⁰ Zie Jaarverslag KBvG 2022 en Kerncijfers 2022.

⁴¹ BFT Jaarverslag 2018, pagina 18.

⁴² BFT Jaarverslag 2010, pagina 16.

beroepsbeoefenaar, niet op het kantoor). Er is geen indicatie gevonden dat de ontwikkeling in het aantal handhavingshandelingen een relatie heeft met de Wet doorberekening.

4.3.3 Ontwikkelingen tuchtrecht

aantallen tuchtrechtzaken

Er is in beeld gebracht hoe het aantal tuchtrechtzaken zich heeft ontwikkeld sinds de invoering van de wet.

Tabel 4.4: Tuchtrechtzaken gerechtsdeurwaarders (Bron: WODC, Rechtspleging Civiel en Bestuur 2021)

Zaken en afdoening	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018 t.o.v. 2017	2021 t.o.v. 2017
Tuchtrecht 1^e aanleg (Kamer voor gerechtsdeurwaarders)									
Ingekomen zaken	1.212	1.413	1.278	660	687	626	600	-48%	-53%
Intrekkingen	87	83	245	100	72	57	54	***	***
Voorzittersbeslissing	752	860	739	306	454	291	190	-59%	-74%
Kamerbeslissing* (ongegegrond + gegrond)	74	114	294	254	263	227	129	-14%	-56%
kamerbeslissing – klacht ongegrond**	21	73	218	150	190	179	77	-31%	-65%
kamerbeslissing – klacht gegrond	53	41	76	104	73	48	52	37%	-32%
Tuchtrecht hoger beroep (gerechtshof Amsterdam, notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer)									
Ingekomen zaken	46	31	41	37	31	15	18		
Intrekkingen	5	1	1	3	3	0	0		
Uitspraken	42	35	27	44	33	25	18		
niet-ontvankelijk	12	14	2	14	12	5	4		
bevestiging Kamerbeslissing	8	4	5	15	7	8	4		
vernietiging Kamerbeslissing	22	17	20	15	14	12	10		

*) Kamerbeslissingen zijn exclusief beslissingen op verzet. **) Ongegrond of niet-ontvankelijk. ***) Geen % t.o.v. berekend i.v.m. uitschieterend hoog aantal in 2017.

Uit tabel 4.4 blijkt dat het aantal ingekomen zaken in eerste aanleg is gehalveerd na invoering van de Wet doorberekening, van 1.278 in 2017 naar 660 in 2018, waarna het aantal tussen 600 en 687 bleef schommelen.

Het aantal intrekkingen en voorzittersbeslissingen is nog sterker gedaald, uiteindelijk met circa 75% in 2021 (ten opzichte van 2017, vóór invoering van de wet). Dit duidt erop dat er naar verhouding minder klachten zijn ingediend die bij voorbaat (blijkend uit intrekking door klager dan wel beslissing door de voorzitter) ongegrond of niet-ontvankelijk lijken. Het samenvallen van de daling met de invoering van de Wet doorberekening lijkt te duiden op een mogelijke samenhang.

Ook het aantal ingekomen zaken in hoger beroep is gedaald, van 41 in 2017 naar 18 in 2021. In het verloop van de daling van het aantal zaken in eerste aanleg, kan ook dit als een effect van de Wet doorberekening worden beschouwd.

opbrengsten tuchtrecht

In de Wet doorberekening is geregeld, dat opbrengsten van griffierecht, proceskostenveroordelingen en boetes worden verrekend met de aan de publiekrechtelijke beroepsorganisaties door te berekenen kosten. Deze opbrengsten worden geïncasseerd door het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak (LDC). Er is in kaart gebracht hoe hoog die opbrengsten elk jaar zijn geweest.

Tabel 4.5: Opbrengsten maatregelen tuchtrecht gerechtsdeurwaarders

Opbrengsten tuchtrecht	2018	2019	2020	2021
1^o aanleg				
Griffierecht* (euro)	€ 17.800	€ 18.500	€ 17.150	€ 18.400
Boete* (euro)**	€ 9.800	€ 9.725	€ 10.625	€ 1.500
Boete* (aantal)**	14	12	6	3
Proceskostenveroordeling* (euro)	€ 1.500	€ 13.950	€ 36.000	€ 49.500
Proceskostenveroordeling* (aantal)	1	15	28	26
Totaal opbrengsten tuchtrecht 1^o aanleg (euro)	€ 29.100	€ 42.175	€ 63.775	€ 69.400
Hoger beroep**				
Griffierecht (euro)	€ 924	€ 738	€ 650	€ 937
Boete (euro)	€ 0	€ 0	€ 1.500	€ 7.500
Proceskostenveroordeling (euro)	€ 0	€ 0	€ 23.050	€ 4.500
Totaal opbrengsten tuchtrecht hoger beroep (euro)	€ 924	€ 738	€ 25.200	€ 12.937
Totaal opbrengsten tuchtrecht (euro)	€ 30.024	€ 42.913	€ 88.975	€ 82.337

*) Bron: Jaarverslagen kamer gerechtsdeurwaarders. **) Bron: documenten Ministerie van Justitie en Veiligheid.

***) Het aantal boetes en de hoogte van het bedrag hebben geen directe samenhang. Ontvangen boetes kunnen in een eerder jaar zijn opgelegd. Daarnaast kan een opgelegde boete in hoger beroep wordt vernietigd of gewijzigd.

Uit tabel 4.5 valt af te lezen dat de totale opbrengsten zijn toegenomen door de jaren heen, van ruim 30.000 euro in het startjaar 2018 naar ruim 82.000 euro in 2021.

De stijging is veroorzaakt door de toename van de baten uit proceskostenveroordelingen, die overigens in 2020 (hoger beroep) een uitschieter laat zien (23.050 euro).. De baten uit griffierecht (rond 19.000 euro) en boetes (rond 10.000 euro, met uitzondering van het jaar 2021) zijn ongeveer gelijk gebleven in de loop van de jaren, waarbij een toename van het griffierecht voor hoger beroep in 2021 opvalt (ruim 2.000 euro).

Kijken we naar de frequentie van boetes en kostenveroordelingen, dan zien we dat het aantal boetes jaarlijks is afgenomen (met tot en met 2020 toch nog gelijkblijvende opbrengsten) en dat het aantal proceskostenveroordelingen is toegenomen (met stijgende baten). Bedacht moet worden dat er tussen het uitspreken van het oordeel (met een mogelijkheid tot beroep) en de feitelijke inning van bedragen de nodige tijd zit.

4.4 Beoordeling wet

4.4.1 Elementen in de wet

De doelen van de wet zoals eerder beschreven zijn:

- Hoofddoel: Rijksbezuiniging door belanghebbenden (te weten publiekrechtelijke Beroepsorganisaties, PBO's) de kosten laten betalen.
- Toegevoegd doel: Efficiënte wijze van inrichting van de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroepen.

Daartoe zijn de volgende elementen opgenomen in de wet:

1. Profijtbeginsel: de kostendoorberekening aan PBO's gebeurt op grond van het profijtbeginsel.
2. Zienswijzen: inbreng van betalende partijen is geregeld via zienswijzen op begrotingen van de organisaties waarvan de kosten worden doorberekend.
3. Griffierecht: invoering griffierecht voor tuchtrecht in eerste aanleg en hoger beroep. De opbrengsten van het griffierecht worden in mindering gebracht op de door te berekenen kosten.
4. Proceskostenveroordeling: een tuchtrechtelijk veroordeelde beroepsbeoefenaar wordt in het algemeen ook veroordeeld tot betaling van de kosten van de tuchtzaak, op grond van het principe "de vervuiler betaalt". Voor de hoogte van de kosten worden richtlijnen gehanteerd. De opbrengsten van de kostenveroordelingen worden in mindering gebracht op de door te berekenen kosten.
5. Boetes: de opbrengsten van door de tuchtrechter opgelegde boetes worden in mindering gebracht op de door te berekenen kosten.

Hierna wordt per genoemd element aangegeven hoe de betrokken organisaties KBvG, kamer van Gerechtsdeurwaarders en gerechtshof de werking hebben ervaren en hoe zij deze beoordelen. In de laatste paragraaf wordt ingegaan op het oordeel over het bereiken van het toegevoegd doel, namelijk een efficiënte wijze van inrichting van de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroepen.

4.4.2 Profijtbeginsel

maatschappelijk belang ondergesneeuwd

De volledige kostendoorberekening naar de beroepsorganisatie op grond van het profijtbeginsel betekent dat de wetgever uitsluitend de sector en zijn beroepsbeoefenaren als profijt-hebbende beschouwt. Dat standpunt wordt door geen van de organisaties (KBvG, BFT, kamer voor gerechtsdeurwaarders, gerechtshof) onderschreven.

De organisaties benadrukken dat zowel het toezicht als een goed functionerend tuchtrecht ook het algemeen belang dient. Bij toepassing van het profijtbeginsel zou dat betekenen dat (een deel van) de kosten uit algemene middelen zou moeten worden betaald. Het feit dat in de huidige wet de rekening uitsluitend bij de beroepsgroepen wordt gelegd onder verwijzing naar het profijtbeginsel, wordt door alle partijen principieel onjuist gevonden.

bekostiging nauwelijks verhaalbaar

De leden van de KBvG moeten gezamenlijk de kosten opbrengen.⁴³ Voor het financieren hiervan door de leden zijn drie opties in beeld: via schuldenaren, via opdrachtgevers of als extra post in de bedrijfslasten.

Vanuit het profijtbeginsel zou het voor de hand liggen kosten door te berekenen aan opdrachtgevers. Ook opdrachtgevers van gerechtsdeurwaarders hebben profijt van goed toezicht en tuchtrecht. Vanuit het beginsel de vervuiler betaalt zou doorbelasting aan schuldenaren een optie zijn.

Het ministerie, in een vroeg stadium geconsulteerd over de concept-verordening, bleek problemen te hebben met de in de toelichting opgenomen formulering van de wijze van doorbelasting, nog los van politieke wenselijkheid.⁴⁴ De wijze van doorbelasting betrof het ten laste van schuldenaren brengen van de doorberekende kosten, met als redenering dat zij de eigenlijke veroorzakers van de deurwaarderskosten zijn. Doordat deze wijze van doorbelasting geen goedkeuring kon krijgen van de minister⁴⁵, kunnen gerechtsdeurwaarders voor de financiering nu alleen bij opdrachtgevers extra kosten in rekening brengen. Daar bestaat echter geen recht toe en het kan in de praktijk daarom alleen indien opdrachtgevers daarvoor openstaan. De KBvG heeft aangegeven dat de staat als opdrachtgever (bijvoorbeeld het CJIB) en ook andere grote opdrachtgevers hiervoor tot nu toe niet openstaan. Daarnaast staat dit op gespannen voet met het uitgangspunt dat kosten niet te laste mogen komen van diegene die een rechtmatige vordering heeft.

Dat betekent dat er beperkte mogelijkheden zijn voor gerechtsdeurwaarders om een financieringsbron te vinden voor de extra kosten. De doorberekende kosten leiden zodoende tot verhoging van de bedrijfskosten van gerechtsdeurwaarders. Dat knelt des te meer omdat de gemiddelde bijdrage per beroepsbeoefenaar substantieel hoger is bij gerechtsdeurwaarders dan bij de twee andere juridische beroepsgroepen.

4.4.3 Zienswijzen

effecten van zienswijzen

Het effect van de indiening van zienswijzen wordt door de KBvG zeer beperkt gevonden. Zienswijzen hebben niet geleid tot bijstelling van begrotingen; het proces van begroten en indiening van zienswijzen wordt daarom als ‘illusoir’ gekwalificeerd.

Weliswaar zijn kosten bij het BFT en de kamer transparanter geworden, maar de KBvG heeft geen daadwerkelijke invloed op de hoogte van de kosten, terwijl de rekening wel volledig moet worden betaald door de KBvG. De hoogte van de kosten wordt medebepaald door het beleid en daarop kan geen zienswijze worden gegeven. Hoewel de KBvG dat begrijpelijk acht vanuit de onafhankelijkheid van de posities van toezichthouders en tuchtrechtorganisaties, vindt men dat niet passen bij de positie als financier.

Naar aanleiding van zienswijzen is er bij het BFT een nieuwe verdeelsleutel opgesteld voor toerekening van kosten aan de verschillende BFT-taken. Naar aanleiding van zienwijzen heeft de kamer van gerechtsdeurwaarders een kostennormering ontwikkeld op basis van gecreëerd inzicht in de feitelijke urenbesteding. Beide acties zijn te beschouwen als een neveneffect van de zienswijzensystematiek; blijkbaar was er tot dan toe geen behoefte vanuit het ministerie zelf om deze inzichten te verkrijgen.

⁴³ Verordening doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht aan de leden van de KBvG

⁴⁴ Notulen van de Ledenraad van de KBvG van 22 juni 2017, op citaat KBvG.

⁴⁵ Jaarverslag KBvG 2017, pag. 6.

Voor de begroting van het gerechtshof heeft het systeem van zienswijzen niets opgeleverd in zowel de beleving van het gerechtshof zelf als de KBvG.

onafhankelijke positie toezicht en tuchtrecht

Toezicht

Het BFT is een ZBO en als zodanig onafhankelijk, dat wil zeggen niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister.⁴⁶ Vanwege de bescherming van de onafhankelijke positie kunnen zienswijzen alleen betrekking hebben op bedrijfsvoerings- of toerekeningsaspecten, maar niet op de belangrijke kostenbepalende factor ‘beleid’ zoals het aantal onderzoeken. Vanuit de KBvG wordt dat weliswaar begrepen, maar ook als belemmering ervaren voor de uitvoering van zijn wettelijke plicht de kosten te betalen en te verantwoorden naar zijn leden. De KBvG heeft – hoewel betalende partij – geen mogelijkheid een financieel kader of plafond te hanteren.

Het huidige model waarin de ondertoezichtgestelde zienswijzen geeft op de begroting van de onafhankelijke organisatie BFT, acht het BFT in zichzelf onjuist. Als ZBO dient het BFT op de subsidie van het Rijk te kunnen rekenen, met een meerjarig perspectief. Deze werkwijze past bij de onafhankelijke positie van het BFT, dat juist op afstand van het ministerie is geplaatst om beïnvloeding te voorkomen. Jaarlijkse inbreng of invloed van de KBvG op de financiën van het BFT, zoals geregeld in de Wet doorberekening, vindt het BFT strijdig met de onafhankelijkheid.

Tuchtrecht

De kamer geeft aan dat in haar beleving de onafhankelijke positie in de praktijk niet in het geding is gekomen door de ingekomen zienswijzen. Ook de afgesproken gezamenlijke basis (wijze van beprijzing) voor doorberekening van de kosten raakt naar haar oordeel niet aan de onafhankelijke positie.

Het gerechtshof beschouwt communicatie over zienswijzen als risico voor de onafhankelijkheid. Om die reden heeft het gerechtshof besloten niet op inhoudelijke vragen van de KBvG in te gaan.

Wet wringt met onafhankelijke positie organisaties

Alle betrokken uitvoerende partijen en de KBvG beschouwen het in het gedrang komen van de onafhankelijkheid van zowel het toezicht als het tuchtrecht als het grootste probleem dat deze wet met zich meebrengt. Men acht het principieel onjuist dat de ondertoezichtgestelde respectievelijk klachtindieners of vertegenwoordigers van justitiabelen een positie toebedeeld heeft gekregen om mogelijk invloed op de begroting uit te oefenen. Dit onjuiste principe leidt ertoe dat de uitvoering in de praktijk wordt gefrustreerd.

onjuiste vermenging financiële relaties

De financiële relaties zijn vermengd geraakt, namelijk doordat er rechtstreeks contact is ontstaan tussen het BFT respectievelijk tuchtrechtorganisaties enerzijds met de KBvG anderzijds over financiën. Dat acht men niet zuiver. Deze organisaties hebben een rechtstreekse relatie met het ministerie van JenV over begroting en rekening, omdat ze worden bekostigd door het ministerie. Het ministerie heeft op zijn beurt een relatie met de KBvG, omdat de KBvG voor het ministerie een financieringsbron is. BFT, kamer en gerechtshof (Rvdr) zouden naar hun oordelen buiten die financieringsrelatie tussen ministerie en KBvG moeten blijven. In de praktijk worden zij desalniettemin betrokken in deze financieringsrelatie, hetgeen zij principieel onjuist achten.

⁴⁶ Kaderwet ZBO, artikel 1a.

onderlinge verhoudingen aanvankelijk verslechterd

De doorberekening van kosten naar de KBvG en het bijbehorend proces van zienswijzen op de begrotingen heeft de onderlinge verhoudingen onder druk gezet. Er zijn onnodige spanningen ontstaan.

Deze wrevel tussen partijen is ontstaan, doordat de KBvG zich rechtstreeks met de begrotingen van het BFT en de tuchtrechtorganisaties moest gaan bemoeien. Er was onderling onbegrip en ook frustratie, doordat de KBvG wél een zienswijze over de begrotingen mocht geven, maar geen invloed had op de formatieve inzet.

Inmiddels is de meeste wrevel verdwenen. Het is onnodig en onprettig geweest dat dit soort verhoudingen aanvankelijk zijn ontstaan als gevolg van de wet. Men vermoedt dat in elk geval het onderling onbegrip had kunnen worden voorkomen door betere begeleiding vanuit het ministerie bij de invoering van de wet. De indruk bij alle partijen is, dat het ministerie – hoewel het onderlinge tegenstellingen en weerstand heeft kunnen voorzien op basis van de reacties op het wetsvoorstel – te weinig heeft gedaan om wrijvingen te voorkomen. Het ministerie heeft partijen het ‘met elkaar laten uitzoeken’.

Hoewel de onderlinge verhoudingen nu zijn opgeklaard, blijft de bron voor een potentieel conflict aanwezig zolang de Wet doorberekening in deze vorm bestaat.

tijdsbeslag en complexiteit

Het proces van begrotingen beoordelen, zienswijzen indienen, overleg en eventueel vervolg daarop wordt door alle partijen complex gevonden, complexer dan nodig om het doel (verlegging van kosten van het Rijk naar de KBvG) te bereiken. Het kost onnodig veel tijd (administratieve- en nalevingskosten) voor elke partij om de wet uit te voeren.

4.4.4 Griffierecht

De aard van het werk van deurwaarders brengt met zich mee dat er relatief veel wordt geklaagd. Griffierecht is ingevoerd met als doel ‘bagatelklachten’ te weren. Het aantal klachten (tuchtrecht in eerste aanleg) blijkt inderdaad substantieel afgenomen (zie tabel 4.4). Uit de cijfers blijkt niet of de afname alleen bagatelklachten betreft.

Naar het inzicht van de KBvG en kamer voor gerechtsdeurwaarders is die afname voor een belangrijk deel veroorzaakt door de invoering van het griffierecht. De doelgroep (klanten) van gerechtsdeurwaarders vindt 50 euro hoog. Dat blijkt onder andere uit telefoongesprekken met de kamer voordat tot klachtindiening wordt overgegaan (of daarvan wordt afgezien).

Hoewel er mogelijkheden zijn om zonder betaling van griffierecht een klacht in te dienen (namelijk via de beroepsorganisatie)⁴⁷, is deze optie niet bij iedereen bekend en wordt deze vooral gezien als mogelijkheid voor alleen klachten waarmee een groot belang wordt gediend. Het vergt bovendien het bewandelen van extra wegen. Voor zover bekend bij de geraadpleegde informanten is het niet voorgekomen dat een klager via de KBvG een klacht heeft ingediend zodat op die manier geen griffierecht hoeft te worden betaald.

De daling kan echter niet volledig worden toegeschreven aan de Wet doorberekening. Ook andere wijzigingen in regelgeving (met als concreet voorbeeld de Wet vereenvoudigde beslagvrije voet per 1 januari 2021) hebben invloed gehad op een vermindering van het aantal klachten.

⁴⁷ Zie o.a. Kamerstuk 34 145 Nr. 4, pag. 9; Kamerstuk 34 145 Nr. B, pag. 5; Kamerstuk 34 145 C-Memorie van Antwoord, pag. 9: Op de vraag van de leden van de fracties van PvdA en D66 of de regering voldoende vertrouwen heeft in de rol van de beroepsorganisaties bij serieuze klachten van klagers die onvoldoende middelen hebben om het griffierecht te voldoen, antwoord ik dat ik er van overtuigd ben dat de beroepsorganisaties bij dergelijke klachten de rol van klager zullen overnemen. ...

Een deel van de afname van het aantal klachten blijkt, naar het inzicht van de kamer, inderdaad bagatelklachten te betreffen, zoals beoogd met de invoering van het griffierecht. Bagatelklachten zijn er echter nog steeds, dus niet iedereen met bagatelklachten heeft zich laten weerhouden door het griffierecht. Onbekend is in hoeverre griffierecht ook niet-bagatelklachten heeft tegengehouden; de geraadpleegde informanten hadden hierop geen zicht.

Voorts is opgemerkt dat ingediende klachten beter zijn voorbereid dan voorheen, waarbij wordt verondersteld dat dit een effect is van het feit dat men griffierecht moet betalen. Dat betekent echter niet dat er minder tijd per behandelde klacht hoeft te worden besteed; de tijdsbesteding hangt af van bijvoorbeeld de hoeveelheid documenten die wordt aangeleverd.

Ook het aantal zaken in hoger beroep is afgenomen. Voor met name klagers die in hoger beroep zouden willen gaan, speelt het griffierecht waarschijnlijk een rol. Over de mate waarin de terugloop van het aantal beroepszaken een relatie heeft met het griffierecht zijn geen concrete indicaties naar voren gekomen.

De opbrengst van het griffierecht wordt beperkt gevonden in relatie tot de hoogte van de doorberekende kosten, en daarom financieel van weinig betekenis in het totaalbedrag van de doorberekening.

4.4.5 Proceskostenveroordeling

kamer voor gerechtsdeurwaarders

De daling van de instroom bij het tuchtrecht in eerste aanleg (zie tabel 4.4) wordt behalve door het griffierecht, deels ook veroorzaakt door de ingevoerde kostenveroordeling, naar inschatting van de KBvG. Het risico op kostenveroordeling leidt er, naar de ervaring van de KBvG, in sommige gevallen toe dat de oplossingsgerichtheid van gerechtsdeurwaarders groter wordt. Hierover zijn geen harde gegevens bekend. Ook is (binnen het kader van het onderhavige onderzoek) niet nader onderzocht of het om een oplossing tussen partijen gaat dan wel om risicoreductie ('nemen van verlies om meerkosten te voorkomen') van de gerechtsdeurwaarder.

gerechtshof

De sterke daling van de instroom van beroepszaken wordt, op basis van signalen van respondenten vanuit zowel de KBvG als de tuchtcolleges, voor een belangrijk deel veroorzaakt door het risico van proceskostenveroordeling, dat als hoog wordt ervaren, ook na aanpassing van de richtlijn voor kostenveroordeling.⁴⁸ Dit kostenrisico ligt tussen 1.500 euro (laagste kostenveroordeling bij tuchtrecht in eerste aanleg) en enkele duizenden euro's in geval van hoger beroep en/of aan klager te vergoeden kosten. Dat leidt ertoe dat beroepsbeoefenaren niet in hoger beroep gaan uit angst voor een eventuele kostenveroordeling of – in geval van beroep door een andere partij – geneigd zijn het verlies te nemen en de rechtszaak te voorkomen.

Het gegeven van de daling is voor het gerechtshof reden voor ernstige zorg. De sterke afname van het aantal hoger-beroepszaken (zie tabel 4.4: van 41 zaken in 2017 naar 18 zaken in 2021) leidt er, naar oordeel van het gerechtshof, toe dat de functie van het tuchtrecht in hoger beroep onder druk is komen te staan. De kwaliteitsbevorderende functie van het tuchtrecht wordt hierdoor aangetast, omdat er minder casussen zijn waaruit kan worden geleerd.

⁴⁸ Richtlijn kostenveroordeling Notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer gerechtshof Amsterdam 2021, ingaand 1 januari 2021.

4.4.6 Opbrengsten boetes

De opbrengst van boetes wordt beperkt gevonden in relatie tot de hoogte van de doorberekende kosten, en daarom financieel van weinig betekenis in het totaalbedrag van de doorberekening. De afname van het aantal boetes maakt dat het effect hiervan op kostenverlichting nog verder afneemt.

4.4.7 Effecten op kwaliteitsbewaking, efficiëntie, effectiviteit

Nagegaan is wat de doorwerking van de wet is op het beleid van elk van de organisaties en of er, naar aanleiding van de wet, maatregelen zijn genomen om de kwaliteits- en integriteitsbewaking efficiënt in te richten en de kosten van het toezicht en tuchtrecht zo beperkt mogelijk te houden.

effect op kwaliteits- en integriteitsbewaking KBvG

Het beleid van de KBvG was en is gericht op het zorgdragen van een goede beroepsuitoefening, tot uitdrukking komend in bijvoorbeeld kwaliteitsnormen, klachtenregistratie en -afhandeling. De KBvG is voortdurend bezig met signalering van verbeterpunten, onder andere op basis van tuchtrechtsuitspraken of waargenomen trends, en vertaalt die door in haar beleid. De Wet doorberekening heeft daar geen invloed op gehad.

Een vanuit de wetgeving veronderstelde financiële-prikkelwerking op efficiëntie of effectiviteit ziet men niet voor de deurwaarderij, omdat een deel van de omzet is gereguleerd (vaste tarieven) en voor het andere deel er sprake is van sterke marktconcurrentie. Hierdoor zijn gerechtsdeurwaarders al sterk gericht op efficiënt werken en kostenbeheersing; de Wet doorberekening heeft geen extra prikkel betekend.

effect op kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie toezicht BFT

In de perceptie van de betrokken partijen is en wordt er wel gewerkt aan verbetering van de kwaliteit, maar gebeurt dit niet onder invloed van de Wet doorberekening. Dat is bestaand beleid. Het BFT heeft in 2016 en 2017 moeten bezuinigen (bezuinigingsmaatregelen Kabinet Rutte I), waarbij efficiëntie of effectiviteit al aan de orde waren geweest. Sinds de invoering van de Wet doorberekening zijn dan ook geen nieuwe initiatieven ontplooid voor efficiëntere inrichting van het toezicht. De Wet doorberekening heeft geen rol gespeeld in verbetering van de kwaliteit, effectiviteit of efficiëntie van het toezicht, dat door het BFT wordt uitgeoefend op gerechtsdeurwaarders.

effect op kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie tuchtrecht

In de perceptie van de betrokken partijen heeft de Wet doorberekening geen gevolgen gehad voor de kwaliteit, effectiviteit of efficiëntie van het tuchtrecht.

De ingediende zienswijzen hebben bij de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer van het gerechtshof wel tot gevolg gehad nog eens kritisch naar de begroting te kijken vanuit het besef dat de kosten bezwaarlijk kunnen zijn voor de betalende partij, maar dit heeft niet geleid tot wijzigingen in beleid. Er is een standaardmethode voor kostentoerekening met overhead-opslag binnen de rechtspraak, die ook wordt toegepast voor de kosten van de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer van het gerechtshof. Daarin is geen verandering gekomen.

4.5 Conclusies en verbeteringsuggesties

4.5.1 Conclusies

Alle betrokken partijen hebben een negatief oordeel over de wet. Men kan zich niet vinden in het principe van doorberekening van alle kosten, ook van het gehele tuchtrecht. De uitvoeringskosten om het proces te doorlopen worden bovendien onevenredig hoog gevonden. De systematiek is te complex, met teveel stappen in het begrotings- en verantwoordingsproces, de zienswijzen- en bezwaarprocedures. De constatering dat ingediende zienswijzen door het ministerie voor kennisgeving worden aangenomen zonder dat er enige invloed is geweest, is als frustrerend ervaren. De mogelijkheid om zienswijzen in te dienen heeft alleen tot extra uitvoeringskosten geleid en geen effect in de praktijk opgeleverd..

Ook zijn alle partijen ongelukkig met het feit dat de wet heeft geleid tot het ontstaan van wrijvingen tussen partijen. Een sturende en bemiddelende rol van het ministerie als systeemverantwoordelijke werd gemist.

Het profijtbeginsel is in de ogen van alle betrokken organisaties niet juist toegepast door de rekening uitsluitend naar te leggen bij de beroepsorganisatie. Naast de gerechtsdeurwaarders zelf, zijn er andere partijen die profijt hebben van een goed functionerende sector. Als belanghebbende partijen die niet meebetalen, zijn genoemd: de samenleving als geheel (publiek belang), de klanten van gerechtsdeurwaarders en de opdrachtgevers van gerechtsdeurwaarders. Daarnaast hebben gerechtsdeurwaarders niet de mogelijkheid de kosten door te berekenen aan de schuldenaren en zijn er maar beperkte mogelijkheden voor doorberekening naar (enkele) opdrachtgevers.

Meer specifiek per type organisatie zijn de volgende beoordelingen gegeven:

KBvG

De wet levert een spanning op tussen enerzijds de onafhankelijke positie van de uitvoerende organisaties (toezicht en tuchtspraak) en anderzijds het feit dat de ondertoezichtgestelde of justitiabele de kosten moet betalen zonder zeggenschap over het budget te hebben. Daarmee raakt zij aan belangrijke uitgangspunten van de rechtstaat.

Met deze wet is de scheiding der machten vervaagd, een doorbreking van de triaspolitica. De onafhankelijkheid van toezicht en van tuchtrecht is door deze wet aangetast. Gedurende het wetgevingstraject heeft KBvG dat ook ingebracht als argument, maar geen gehoor voor gevonden.

Een ander wezenlijk punt is dat het huidig stelsel voor de kostendoorberekening duur is in relatie tot de beperkte omvang van de beroepsgroep. Het gemiddeld doorberekend bedrag per beroepsbeoefenaar is veel hoger dan bij beide andere beroepsgroepen. Bij verdere krimp van de beroepsgroep leidt dit naar verwachting van de KBvG tot een groot financieel probleem.

BFT

Door deze wet is, met de *systematiek van de zienswijzen*, een deel van het gesprek door het ministerie verplaatst naar de PBO's. Vanwege de onafhankelijkheid van het toezicht en ook in het kader van de Kaderwet ZBO (waarin dergelijke zienswijzen niet zijn opgenomen) is dat vreemd, niet wenselijk en ook niet noodzakelijk voor doorberekening van kosten. Er zijn andere mogelijkheden voor doorberekening, waarbij als voorbeeld de bijdrageregeling voor de Huurcommissie naar voren is gebracht: grotere verhuurders betalen een jaarlijks vastgesteld bedrag per woning (boven de drempel van 50 woningen). Er is daardoor

vooraf duidelijkheid over de hoogte van de bijdrage en er is geen complex circuit van zienswijzen, noch komt de onafhankelijkheid van de Huurcommissie als ZBO in het geding.⁴⁹

De Wet doorberekening doorkruist naar de opvatting van het BFT de systematiek van vijfjaarlijkse evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid, zoals is geregeld in de Kaderwet ZBO.⁵⁰ Het BFT heeft een financieel zelfstandige positie, met een eigen egaliseringsreserve waar – binnen randvoorwaarden – door het BFT zelf over beschikt in het kader van meerjarige ramingen. Weliswaar stuurt het BFT jaarlijks de begroting en rekening naar de minister ter goedkeuring, maar de systematiek van het horen van de KBvG over de exploitatiekosten vindt men thuishoren in de vijfjaarlijkse cyclus. Een extra jaarlijkse zienswijze past daar niet bij naar het oordeel van het BFT.

tuchtrechtorganisaties

De systematiek waarbij de KBvG in overleg treedt met de tuchtrechtorganisatie wordt principieel onjuist gevonden. Met name het gerechtshof heeft onder andere daarom, en voorts vanwege de verwevenheid van de begroting met die van de gehele rechtspraak, veel moeite met de systematiek van zienswijzen. Voor de specifieke begroting waren nieuwe rekenexercities, per taakonderdeel, nodig binnen een grotere begroting van de Raad voor de rechtspraak.

Voorts is het gerechtshof bezorgd over het effect van de wet op de afname van het aantal hoger-beroepzaken, en vreest aantasting van de werking en het lerend vermogen van het tuchtrecht in hoger beroep.

4.5.2 Verbetersuggesties vanuit de organisaties

primair: intrekken wet

In principe zijn alle vier organisaties (KBvG, BFT, kamer 1^e aanleg, gerechtshof/kamer hoger beroep) van mening dat de wet moet worden ingetrokken. De huidige wet vervaagt de scheiding van machten en rollen. Het wordt in zichzelf tegenstrijdig geacht dat gerechtsdeurwaarders zelf moeten overleggen over de financiën met de organisaties van het onafhankelijk toezicht en het tuchtrecht. Ook vinden allen dat niet de volledige kosten door de beroepsgroepen dienen te worden betaald; in ieder geval een deel zou ten laste van de staat moeten komen.

verbetersuggesties zolang de wet in stand blijft

Zolang de Wet doorberekening in stand blijft, zijn de volgende aanbevelingen gedaan vanuit de betrokken partijen ter verlichting van de voor betrokken partijen negatieve effecten van de wet:

a) wijziging van de bekostigingssystematiek: budget bepalen in plaats van zienswijzencircuit

In plaats van zienswijzen (en bezwaren) op begrotingen door de PBO's te laten opstellen, zou een budget per organisatie kunnen worden bepaald. Dit kan worden vastgelegd in een afspraak tussen ministerie en PBO. Dit levert zekerheid op over de kosten per jaar en schaft het zienswijzencircuit af. De KBvG ziet echter als nadeel dat de beroepsgroep te klein is om deze wijze van bekostiging toe te passen, zeker zolang de volledige kosten voor rekening van de KBvG komen.

Een andere optie is om, naar analogie van de bekostiging van huurcommissies, een bijdrageregeling op te stellen. Daarin wordt de begroting door de minister vastgesteld, zonder inbreng van anderen. Er vinden

⁴⁹ Verhuurderbijdrage | Verhuurders | Huurcommissie

⁵⁰ Artikel 39 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen..

geen rechtstreekse gesprekken plaats tussen verhuurders en huurcommissies, waardoor minder sprake is van rolvervaging van organisaties. Er komt stabiliteit in het systeem en de onafhankelijkheid is beter gewaarborgd. Bezwaar daartegen vanuit de betalende partij is echter, dat er dan in het geheel geen invloed is op de hoogte van de kosten, terwijl die wel volledig worden doorberekend.

b) financiering via schuldenaren mogelijk maken

De KBvG houdt vast aan het uitgangspunt dat de deurwaarderskosten worden veroorzaakt door de schuldenaar aangezien deze (betalings-)verplichtingen niet is nagekomen, en dat het daarom mogelijk moet worden gemaakt ook deze extra kosten van de Wet doorberekening ten laste van de schuldenaar te brengen aan wie de kosten van het tuchtrecht en toezicht moeten worden toegerekend.

c) drempel voor bagatelklachten: inhoudelijke toets in plaats van griffierecht

Ter terugdringing van bagatelklachten is griffierecht als maatregel opgenomen in de wet. Deze maatregel blijkt ongewenste neveneffecten te hebben (ook reële klachten worden erdoor tegengehouden) en het gewenste effect wordt niet echt bereikt (nog steeds worden er bagatelklachten ingediend). Een inhoudelijke toets zou effectiever kunnen zijn als drempel: echte klachten vallen niet meer buiten de boot om financiële redenen en bagatelklachten kunnen effectiever worden tegengehouden.

d) aanpassing begrotings- en verantwoordingscyclus

De huidige planning van begroten en afrekenen loopt door twee boekjaren heen, hetgeen administratief extra bewerkelijk is voor de KBvG. Aanpassing van de planning op de begrotingscyclus per boekjaar van organisaties is daarvoor een oplossing.

5 Notarissen

5.1 Uitvoeringspraktijk doorberekening aan KNB

5.1.1 Hoogte doorberekende kosten

In onderstaande tabel is aangegeven welk bedrag elk jaar is doorberekend aan de KNB. Dit zijn in principe de bedragen van de feitelijke uitgaven van het ministerie van Justitie en Veiligheid, verminderd met de opbrengsten uit griffierecht, proceskostenveroordelingen en boetes. Omdat in de eerste drie jaar het proces niet altijd goed is verlopen (zie vervolg van dit hoofdstuk), zijn over 2018 en 2019 niet alle kosten doorberekend. In totaal gaat het om ruim 516.000 euro die niet is doorberekend en dus ten laste van het ministerie is gebleven.⁵¹

De wel doorberekende kosten, die dus daadwerkelijk zijn voldaan door de KNB zijn in de tabel opgenomen.

Tabel 5.1: Doorberekende kosten notariaat (x 1.000 euro). Bron: documenten Ministerie van Justitie en Veiligheid

<i>Doorberekende kosten</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Bureau Financieel Toezicht	2.999	2.695	3.570	3.511
Tuchtrecht eerste aanleg	1.370	409	1.228	1.175
Tuchtrecht hoger beroep	288	335	265	326
Totaal notariaat	4.656	3.438	5.063	5.011
<i>Gemiddeld per (kandidaat) notaris (euro)</i>	<i>1.145</i>	<i>1.036</i>	<i>1.514</i>	<i>1.467</i>

Uit tabel 5.1 blijkt dat de aan de KNB doorberekende kosten tussen 2019 en 2021 zijn gestegen van 3,4 miljoen euro naar ruim 5 miljoen euro. Dit is een gevolg van kostenstijging van zowel het BFT als van het tuchtrecht in eerste aanleg.

Gemiddeld per notaris is het doorberekende bedrag gestegen van circa 1.000 euro in 2019 naar circa 1.500 euro in 2020 en 2021.

5.1.2 Werkwijze begroten, zienswijzen en afrekenen

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de processen omtrent de uitvoering van de Wet doorberekening in de praktijk verlopen.

toezicht – BFT

Bij de invoering van de wet werd het proces van begroten en zienswijzen (formeel) schriftelijk doorlopen. Daarbij heeft de KNB bezwaar gemaakt tegen een begroting van het BFT. Hierdoor ontstond een lang proces tussen de KNB en het ministerie. Dit had tot gevolg dat de bezwaren op de vorige begroting nog

⁵¹ Per saldo niet doorberekende kosten: 2018: 7.66 euro tuchtrecht eerste aanleg; 46.496 euro tuchtrecht hoger beroep. 2019: 462.105 euro Bureau Financieel Toezicht.

niet waren afgehandeld, op het moment dat de nieuwe begroting werd voorgelegd voor een zienswijze. De rol van het ministerie tijdens dit bezwaarproces is als onduidelijk ervaren.

Tussen het BFT en de KNB vond al voor de invoering van de Wet doorberekening informeel overleg plaats over inhoudelijke onderwerpen in het kader van de toezichtstaak. Na de evaluatie van de verdeelsleutel (april 2021; verdeling toezichtskosten over gerechtsdeurwaarders en notariaat) wordt in dit overleg ook gesproken over beleid, voordat de begroting wordt aangeboden. Beide partijen vinden dat de vastgestelde verdeelsleutel en het vooroverleg tussen het BFT en de KNB hebben geleid tot een soepeler verloop van het proces, waarbij het voor de KNB duidelijker is wat zij kan verwachten.

De vaststelling van de jaarrekening gebeurt door het BFT-bestuur, in overeenstemming met de positie van het BFT als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), inclusief het aanhouden van een eigen reserve (ter hoogte van maximaal 10% van de Rijkssubsidie) ten behoeve van egalisatie en investeringen. Het ministerie ontvangt de jaarrekening ter goedkeuring, waarbij er naar de opvatting van het BFT geen ruimte voor het ministerie is voor een beleidsmatig oordeel. De minister toetst uitsluitend aan het recht en het algemeen belang.⁵²

tuchtrecht 1^e aanleg – kamers voor het notariaat

De vier kamers voor het notariaat zijn buiten de Rechtspraak geïncorporeerd (in tegenstelling tot de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer van het gerechtshof) en kennen verschillen in organisatie. Dat uit zich bijvoorbeeld in de kwalificatie van ondersteunend personeel, de verhouding tussen inzet van rechters en ondersteuning en de mate waarin voorzittersbeslissingen worden genomen. Ten behoeve van de uitvoering van de Wet doorberekening moest er een gezamenlijke begroting worden opgesteld. Deze wordt naar het ministerie gestuurd, die hem weer doorstuurt naar de KNB.

Vervolgens wordt er over de begroting door de controller van de rechtbank Den Haag, die namens de vier kamers de begroting van deze kamers indient, overleg gevoerd met de KNB en het ministerie. Dit overleg heeft het karakter van toelichting van de kant van de kamers, waarbij het vooral gaat om wijzigingen ten opzichte van de voorgaande jaren en verschillen tussen de kamers. Sinds 2020 wordt er door de kamers ook nadere uitleg gegeven over de opbouw van de kosten, waaronder ook de verdeling van de kosten voor landelijke taken (voorzitterschap, ondersteuning, overleg met het ministerie) over de vier kamers. Na de mondelinge toelichting heeft de KNB in de praktijk geen behoefte gehad alsnog een schriftelijke zienswijze in te sturen. De KNB vond dit ook niet bij haar rol passen. Er is derhalve door de KNB ook nooit bezwaar gemaakt tegen een begroting van de kamers van het notariaat.

De jaarrekening wordt door de gezamenlijke kamers naar het ministerie gestuurd. De KNB ontvangt de jaarrekening van het ministerie. In de praktijk is dat niet consequent gebeurd; de jaarrekening is ook geen onderdeel van het jaarverslag. Over de jaarrekening kan de KNB een zienswijze geven. In de praktijk is dit niet voorgekomen.

tuchtrecht hoger beroep – gerechtshof Amsterdam (notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer)⁵³

Het gerechtshof maakt onderdeel uit van de Rechtspraak. De begroting van de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer is onderdeel van die van het gerechtshof, die wordt opgesteld ten behoeve van de Raad voor

⁵² Artikel 34 van de Kaderwet ZBO: (2) Het besluit tot vaststelling van de jaarrekening behoeft de goedkeuring van Onze Minister. (3) De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

⁵³ Er is een gezamenlijke kamer voor notarissen en gerechtsdeurwaarders bij het gerechtshof Amsterdam voor behandeling van hoger-beroep: de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer (NGK).

de rechtspraak. De wijze van begroten en afrekenen door het gerechtshof is niet veranderd door de invoering van de wet. Een en ander loopt via de Raad voor de rechtspraak en de minister.

De Raad voor de rechtspraak stuurt het relevante deel van de begroting door naar de minister, die het voor een zienswijze voorlegt aan de KNB. De KNB heeft tot nog toe geen zienswijze op de begroting van het gerechtshof ingediend.

De KNB toetst de begroting met name door het te vergelijken met de vorige begrotingen, aan de kostenverdeling tussen gerechtsdeurwaarders en notarissen (ongeveer 25% - 75%) en de overheadtoerekening. Naast deze criteria heeft de KNB geen toetsingskader ter beoordeling van de begroting. Op grond van de bevindingen van deze vergelijking beoordeelt de KNB de begroting. Er vindt geen mondeling overleg plaats tussen het gerechtshof en de KNB. Het gerechtshof staat op het principiële standpunt, dat het niet in overleg treedt met de KNB over de inrichting (omvang en samenstelling) en bekostiging van de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer.

De Raad voor de rechtspraak stuurt een geaggregeerde jaarrekening, die de jaarrekeningen van alle gerechten omvat, naar de minister. Het onderdeel van de jaarrekening van het gerechtshof dat ziet op de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer wordt door de Raad voor de rechtspraak aan de minister gestuurd. Deze indiening zou moeten gebeuren pas nadat de KNB is gehoord.⁵⁴ In de praktijk stuurt de minister de jaarrekening door naar de KNB, ter informatie. Dit is echter niet elk jaar sinds de invoering van de Wet doorberekening gebeurd. Er wordt in de praktijk over de jaarrekening geen zienswijze gevraagd aan de KNB.

5.1.3 Onderwerpen zienswijzen en bezwaren

In deze paragraaf wordt beschreven welke onderwerpen in zienswijzen, bezwaren of mondeling overleg over de begroting aan de orde zijn gekomen en hoe daarmee is omgegaan.

toezicht – BFT

Discussies gaan vooral over de behoefte van de KNB aan nadere toelichting. Het BFT geeft dan de gevraagde toelichting op inhoudelijke keuzes met betrekking tot het toezicht, waarop het BFT zich de aankomende periode richt en welke inzet (en doorberekende kosten) daarvoor nodig worden geacht. De beleidskeuzes worden – ter informatie – met de KNB besproken. Op basis van de ingeschatte behoefte en veranderde toezichtscontext stelt het BFT zijn beleid (en begroting) op en brengt prioriteiten aan.

Onderwerpen in zienswijzen waren de omvang van de personele inzet ten behoeve van het notariaat en de verhoging van de begrote uitgaven. De verhoging bleek voort te komen uit bestaande afspraak tussen het BFT en het ministerie over de doorontwikkeling van het BFT⁵⁵, waarvan de KNB niet op de hoogte bleek te zijn.

Er is wel sprake van een spanning tussen enerzijds de behoefte vanuit de KNB om in het vooroverleg ook inbreng te hebben op kosten die samenhangen met het beleid en prioriteitstelling en anderzijds de onafhankelijke positie van het BFT dat zelf de onderwerpen, prioriteit en focus van het toezicht kiest. De KNB ziet ruimte voor een vorm van cocreatie van de begroting (inzet; inhoud). De KNB ervaart het huidige proces

⁵⁴ Zie art. 104 lid 2 Wet op de rechterlijke organisatie.

⁵⁵ Eén van de aanbevelingen uit de ZBO-evaluatie betrof doorontwikkeling van het BFT. In 2018 hebben BFT en het ministerie afgesproken deze aanbeveling op te volgen. Het ministerie stelde hiervoor extra middelen beschikbaar. Dit laatste was mede ingegeven doordat er in het recente verleden was bezuinigd (4 ton in 2016-2017) en kostenstijgingen tussen 2012 en 2018 niet waren gecompenseerd (raming 4,5 ton).

dan ook als het op afstand meekijken. De KNB benoemt dat zij zelf ook kennis heeft van de praktijk van het notariaat die nu onbenut blijft.

tuchtrecht 1^e aanleg – kamers voor het notariaat

In de eerste jaren zijn er geen onderwerpen naar voren gebracht in zienswijzen van de KNB. Wel heeft de KNB mondeling vragen gesteld aan het ministerie over de begroting 2020, met name met betrekking tot de verschillen in personele inzet (functieniveaus) en kosten tussen de vier kamers, en over de overheadtoerekening. Het ministerie heeft deze vragen doorspeeld naar de controller die werkzaam is voor de kamers. Ook bleek de verrekening met inkomsten uit kostenveroordelingen niet te zijn toegepast, hetgeen een omis-sie was van de kant van het ministerie in de invoeringsperiode van de wet.

Inmiddels is hierin duidelijkheid gecreëerd door de verschillen in organisatie tussen de vier kamers toe te lichten. Er is een rekenkundige exercitie uitgevoerd om na te gaan of de verschillen in organisatie gevolgen heeft voor de kostprijs per zaak, hetgeen niet het geval bleek.

Ook zijn aanpassingen in kostentoe rekening aangebracht. De kosten voor landelijke taken (zoals het opstellen van het jaarverslag of contact met het ministerie onderhouden) die bij een bepaalde kamer zijn be-legd, leken in de eerste begrotingen betrekking te hebben op de betreffende kamer. In recentere begrotingen zijn kosten voor gemeenschappelijke activiteiten toegerekend aan de kamers in plaats van ze te laten drukken op de kamer die de taak uitvoert.

tuchtrecht hoger beroep – gerechtshof Amsterdam (notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer)

Er zijn geen zienswijzen ingediend over de begroting van het gerechtshof.

5.2 Financiering binnen de KNB

financiering doorberekende kosten

Om de kosten van het toezicht en tuchtrecht te bekostigen heeft de KNB het kwaliteitsfonds opgericht, waaraan elk notaris jaarlijks een bijdrage betaalt naar gelang van het aantal gepasseerde akten.⁵⁶ Het tarief per gepasseerde akte is sinds 2018 ongewijzigd en bedraagt 9,95 euro (inclusief btw). Het staat notarissen vrij om dit bedrag door te berekenen aan hun klanten. Het is gebruikelijk om de heffing voor het kwaliteitsfonds apart te vermelden op een offerte of factuur.

Behalve voor de financiering van de doorberekende kosten van toezicht en tuchtrecht dient het kwaliteitsfonds ertoe om notarissen te vrijwaren van financiële en juridische gevolgen als ze een ‘zwevend protocol’ (achtergelaten dossiers en akten als een notaris uit zijn ambt wordt ontslagen, overlijdt of failliet gaat) op zich nemen en voorziet in dekking van extra kosten in geval van tijdelijke waarneming tot er een opvolger is voor een weggevallen notaris.

Het doel van het kwaliteitsfonds ligt hiermee, naast de financiering van de doorberekening van de kosten, bij het zekerstellen van de kwaliteit en het vertrouwen in het notariaat.

eigen bijkomende kosten voor uitvoering wet

Als gevolg van de uitvoering van de wet ervaart de KNB dat zij extra handelingen moet verrichten, met name het schrijven van zienswijzen (toezicht), extra overlegstructuren en het beheer van het

⁵⁶ Kwaliteitsfonds notariaat (34.810); Memorie van toelichting (TK, 3); Wet op het notarisambt artikel 88a

kwaliteitsfonds. Deze kosten zijn echter niet apart in de financiële administratie bijgehouden. Daarnaast is een inschatting op basis van personele inzet niet beschikbaar.

5.3 Ontwikkelingen omvang beroepsgroep, toezicht en tuchtrecht

5.3.1 Omvang beroepsgroep

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de omvang van de beroepsgroep weergegeven van de jaren vóór invoering van de wet (2015-2017), in vergelijking met de jaren sinds invoering van de wet (2018-2021). Daarin is de beroepsgroep notarissen onderscheiden naar:

- notaris: kantooreigenaar, beëdigd en volledig bevoegd en benoemd bij Koninklijk Besluit;
- toegevoegd notaris: in loondienst, beëdigd en volledig bevoegd en aangewezen bij Ministerieel Besluit;⁵⁷
- kandidaat-notaris: in loondienst, niet beëdigd, mag alleen akten tekenen als de (toegevoegd) notaris ziek of afwezig is.

Tabel 5.2: Aantallen beroepsbeoefenaren ultimo 2015-2021 (Bron: jaarverslagen KNB)

Notariaat	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021 verschil	2017-2021 %
Notarissen	1.292	1.282	1.256	1.252	1.255	1.253	1.236	-20	-2%
Toegevoegd notarissen	63	83	119	147	183	216	219	100	84%
Kandidaat-notarissen*	1.742	1.796	1.859	1.904	1.876	1.901	1.948	89	5%
Totaal beroepsgroep	3.097	3.161	3.234	3.303	3.314	3.370	3.403	169	5%
Kantoorvestigingen**	946	968	912	908	909	912	915	3	0%

*) inclusief kandidaat-notarissen 30A en kandidaat-notarissen maatschap. **) Bron: WODC, Rechtspleging Civiel en Bestuur 2021

De beroepsgroep notarissen bestaat in 2021 uit 3.403 beroepsbeoefenaren, onder wie 1.236 notarissen, 219 toegevoegd notarissen en 1.948 kandidaat-notarissen. Ten opzichte van 2017 is dit een toename van 5%, waarbij de groei zich heeft voorgedaan bij toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen. Het aantal notarissen is licht gedaald.

In 2021 waren er 915 kantoorvestigingen, ongeveer evenveel als in 2017. Dit aantal is de laatste jaren stabiel.

5.3.2 Ontwikkelingen toezicht

Er is in beeld gebracht hoe het aantal toezicht- en handavingshandelingen zich heeft ontwikkeld sinds de invoering van de wet.

⁵⁷ Zie Wet op het notarisambt, artikel 30b.

Tabel 5.3: Toezichthandelingen BFT op notarissen* (Bron: Jaarverslagen BFT)

Aard handelingen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Toezichthandelingen							
Onderzoeken	156	112	104	95	85	82	109
Toetsingen financiële gegevens	nb	nb	nb	4.000	4.000	4.000	5.240**
Hoogrisicokantoren							
Aantal hoogrisicokantoren	57	50	43	35	37	30	29
Percentage hoogrisicokantoren	7%	6%	5%	4%	5%	4%	4%

*) Het betreft aantallen per persoon. **) 4.000 toetsingen bij de ongeveer 790 notariskantoren (kwartaal- en jaarcijfers), ongeveer 1.240 toetsingen bij de privécijfers (jaarcijfers) van notarissen.

Uit tabel 5.3 blijkt dat het aantal toezichtsonderzoeken schommelt tussen 82 en 156 per jaar, waarbij het aantal vóór 2018 iets hoger lag dan daarna. Het is niet aannemelijk dat de Wet doorberekening een bijdrage heeft geleverd aan de daling en/of stijging van het aantal onderzoeken. Het BFT geeft aan dat het toezicht, en de onderzoeken, inhoudelijk gedreven zijn en niet worden beïnvloed door de invoering van de wet. Ook verschillen onderzoeken in omvang en intensiteit, waardoor vergelijking van alleen aantallen een onvolledig beeld geeft van de toezichtsactiviteiten.

Het aantal toetsingen van financiële gegevens wordt sinds 2018 gerapporteerd. Tussen 2018 en 2020 hebben er 4.000 toetsingen plaatsgevonden. De stijging in 2021 naar 5.240 toetsingen blijkt een *wijziging in de rapportage* te betreffen; in dat jaar zijn de onderzoeken naar privécijfers apart in de aantallen opgenomen. Het aantal toetsingen van financiële gegevens is dus constant in de tijd.

Het aantal hoogrisicokantoren laat een dalende trend zien, van 57 (7%) in 2015 naar 29 (4%) in 2021. Deze trend kent geen cesuur rond de invoering van de Wet doorberekening in 2018; de cijfers geven geen aanleiding een verband met de wet te veronderstellen.

5.3.3 Ontwikkelingen tuchtrecht

aantallen tuchtrechtzaken

Er is in beeld gebracht hoe het aantal tuchtrechtzaken zich heeft ontwikkeld sinds de invoering van de wet.

Tabel 5.4: Tuchtrechtzaken notariaat (Bron: WODC, Rechtspleging Civiel en Bestuur 2021)

Zaken en afdoening	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018 t.o.v. 2017	2021 t.o.v. 2017
Tuchtrecht 1^e aanleg (Kamers voor het notariaat)									
Ingekomen zaken	478	453	485	374	371	318	375	-23%	-23%
Intrekkingen	100	98	76	51	51	46	66	-33%	-13%
Voorzittersbeslissing	81	92	126	69	73	65	83	-45%	-34%
Kamerbeslissing* (ongegegrond + geground)	265	221	203	180	202	139	194	-11%	-4%
kamerbeslissing – klacht ongegrond**	152	126	128	110	106	88	132	-14%	3%
kamerbeslissing – klacht geground	113	95	75	70	96	51	62	-7%	-17%

Zaken en afdoening	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018 t.o.v. 2017	2021 t.o.v. 2017
Tuchtrecht hoger beroep (Gerechtshof Amsterdam, notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer)									
Ingekomen zaken	134	122	92	85	77	65	96		
Intrekkingen	18	36	18	16	28	12	15		
Uitspraken	118	95	100	66	48	52	75		
niet-ontvankelijk	26	26	14	13	8	5	8		
bevestiging Kamerbeslissing	36	27	52	26	22	25	43		
vernietiging Kamerbeslissing	56	42	34	27	18	22	24		

*) Kamerbeslissingen zijn exclusief beslissingen op verzet. **) Ongegrond of niet-ontvankelijk.

Uit tabel 5.4 blijkt dat voor de invoering van de Wet doorberekening (2015-2017) er in eerste aanleg tussen 450 en 490 ingekomen zaken waren. Na de invoering is dit aantal gedaald naar maximaal 375 zaken in de jaren 2018 tot en met 2021. Dit is een daling van bijna een kwart. Getalsmatig duidt dit, vanwege het samenvallen van de datum van terugloop, op een mogelijke relatie met de wet. Op welke wijze de invoering van de wet hierop invloed heeft gehad (griffierecht, proceskostenveroordeling), blijkt niet zonder meer uit de cijfers. Inzicht in de aard van de klachten die niet meer worden ingediend en hoe die – eventueel – op andere wijze zijn afgehandeld en overwegingen daarbij zijn onbekend. Dit zou kunnen worden verkregen door aanvullend onderzoek onder notarissen.

Het is opvallend dat het aantal voorzittersbeslissingen een piek kende in 2017, daarna is gedaald, en in 2021 weer op het niveau van 2015 ligt (bij een beduidend lager aantal ingekomen zaken). Het is onduidelijk in welke mate de invoering van de Wet doorberekening invloed heeft gehad op de mate waarin klachten door de voorzitter worden afgedaan.

Bij het gerechtshof heeft de afname van het aantal ingekomen zaken tussen 2015 en 2017 zich in beperkte mate voortgezet in de jaren daarna, om weer te stijgen 2021 naar het niveau van 2017. Er is geen cesuur in 2018, het jaar van invoering van de Wet doorberekening, te zien. Wel heeft het gerechtshof aangegeven, dat het aantal ingekomen zaken in 2022 bij het hof en bij de kamers aanzienlijk lager is dan in 2021.

Vanuit het gerechtshof en de kamers voor het notariaat is aangegeven dat men de indruk heeft, dat het risico voor een notaris op proceskostenveroordeling een drukkend effect heeft op het aantal zaken in eerste en tweede aanleg. In welke mate dat werkelijk het geval is, is echter niet bekend en vergt (als eerder aangegeven) aanvullend onderzoek onder notarissen zelf.

opbrengsten tuchtrecht

In de Wet doorberekening is geregeld, dat opbrengsten van griffierecht, proceskostenveroordelingen en boetes worden verrekend met de aan de publiekrechtelijke beroepsorganisaties door te berekenen kosten. Deze opbrengsten worden geïncasseerd door het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak (LDC). In tabel 5.5 is aangegeven wat de opbrengsten van elk van deze maatregelen zijn geweest.

Tabel 5.5: Opbrengsten maatregelen tuchtrecht notariaat (euro). Bron: documenten Ministerie van Justitie en Veiligheid

Opbrengsten tuchtrecht	2018	2019	2020	2021
1^e aanleg				
Griffierecht	11.750	11.550	11.250	13.642
Boete (euro)	0	48.500	7.500	20.000
Proceskostenveroordeling	7.000	200.500	108.500	158.000
Totaal opbrengsten tuchtrecht 1^e aanleg	18.750	260.550	127.250	191.642

Opbrengsten tuchtrecht	2018	2019	2020	2021
Hoger beroep				
Griffierecht (euro)	3.626	2.896	2.550	3.746
Boete (euro)	0	0	13.000	35.750
Proceskostenveroordeling	0	0	91.000	56.000
Totaal opbrengsten tuchtrecht hoger beroep	3.626	2.896	106.550	95.496
Totaal opbrengsten tuchtrecht	22.376	263.446	233.800	287.138

Uit tabel 5.5 valt af te lezen dat de proceskostenveroordelingen de belangrijkste bijdrage leveren aan de opbrengsten; vanaf 2019 gaat het om circa 200.000 euro per jaar. Het totale bedrag aan opbrengsten schommelt rond de 250.000 euro. In 2020 is het (233.800 euro) iets lager dan in 2019 en 2021; hier kan mogelijk invloed zijn van de coronabeperkingen die tot opschuiven van zaken van 2020 naar 2021 kunnen hebben geleid (minder zittingen in 2020).

Voorts valt op, dat de inkomsten uit griffierechten al direct in 2018 zijn ontstaan, terwijl die uit proceskostenveroordelingen en boetes er vanaf 2019 (eerste aanleg) respectievelijk 2020 (hoger beroep) zijn. Dit is verklaarbaar vanuit het feit dat griffierechten aan het begin worden voldaan, en boetes en proceskostenveroordelingen pas na een rechterlijke uitspraak, waarbij hoger beroep volgt na eerste aanleg.

De hoogte van de inkomsten uit griffierechten is redelijk constant tussen 2018 en 2020, en is in 2021 hoger. De achtergrond daarvan is in het onderhavig onderzoek niet nader onderzocht; mogelijk heeft het te maken met de indieners van klachten (naar verhouding meer vanuit griffierechtplichtigen).

De hoogtes van zowel boetes als proceskostenveroordelingen variëren per jaar; ze zijn het resultaat van rechterlijke uitspraken.

5.4 Beoordeling wet

5.4.1 Elementen in de wet

De doelen van de wet zoals eerder beschreven zijn:

- Hoofddoel: Rijksbezuiniging door belanghebbenden (te weten publiekrechtelijke Beroepsorganisaties, PBO's) de kosten laten betalen.
- Toegevoegd doel: Efficiënte wijze van inrichting van de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroepen.

Daartoe zijn de volgende elementen opgenomen in de wet:

1. Profijtbeginsel: de kostendoorberekening aan PBO's gebeurt op grond van het profijtbeginsel.
2. Zienswijzen: inbreng van betalende partijen is geregeld via zienswijzen op begrotingen van de organisaties waarvan de kosten worden doorberekend.
3. Griffierecht: invoering griffierecht voor tuchtrecht in eerste aanleg en hoger beroep. De opbrengsten van het griffierecht worden in mindering gebracht op de door te berekenen kosten.
4. Proceskostenveroordeling: een tuchtrechtelijk veroordeelde beroepsbeoefenaar wordt in het algemeen ook veroordeeld tot betaling van de kosten van de tuchtzaak, op grond van het principe "de vervuiler betaalt". Voor de hoogte van de kosten worden richtlijnen gehanteerd. De opbrengsten van de

kostenveroordelingen die toevallen aan de staat, worden in mindering gebracht op de door te berekenen kosten.

5. Boetes: de opbrengsten van door de tuchtrechter opgelegde boetes worden in mindering gebracht op de door te berekenen kosten.
6. Beperking bemensing tuchtkamer
7. Kwaliteitsfonds.

Hierna wordt per genoemd element aangegeven hoe de betrokken organisaties KNB, kamers voor het notariaat en gerechtshof de werking hebben ervaren en hoe zij deze beoordelen. In de laatste paragraaf wordt ingegaan op het oordeel over het bereiken van het toegevoegd doel, namelijk een efficiënte wijze van inrichting van de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroepen.

5.4.2 Profijtbeginsel

algemeen belang niet meegewogen

Zowel het tuchtrecht als het toezicht dient het algemeen belang, naast een belang voor de betreffende beroepsgroepen. Alle partijen vinden dat dit algemeen belang (namelijk bescherming van diegenen die een beroep doen op een beroepsbeoefenaar die onder het wettelijk tuchtrecht valt) terzijde is geschoven in de vormgeving van de Wet doorberekening. De toepassing van het profijtbeginsel is alleen vertaald naar de beroepsgroepen, en dan alleen de beroepsgroepen die in een PBO zijn georganiseerd. Door aan de beroepsorganisatie alle kosten door te berekenen wordt voorbijgegaan aan het profijt voor de samenleving. Ook de samenleving heeft profijt van een goed functionerende tuchtrechtspraak. De Wet doorberekening houdt geen rekening met het feit dat tuchtrecht het algemeen belang dient. Als daarmee wel rekening was gehouden, dan had het voor de hand gelegen dat de kosten van het tuchtrecht geheel of gedeeltelijk door de samenleving zouden worden gedragen.

alleen de juridische beroepen

Men vraagt zich af waarom alleen de drie juridische beroepsgroepen te maken hebben gekregen met de kostendoorberekening van het tuchtrecht, en niet ook de zes andere beroepen waarvoor tuchtrecht bestaat te weten: accountants, zorgverleners, diergeneeskundigen, octrooigemachtigden, registerloodsen en zeevarenden). Rechtvaardiging hiervoor wordt gemist.

5.4.3 Zienswijzen

onafhankelijke positie toezicht en tuchtrecht

De betrokken partijen ervaren de procedure omtrent het vaststellen van begrotingen en afrekeningen als 'zeer ongelukkig'. Dat betreft met name het feit, dat de organisatie die zelf klachten kan indienen, ook invloed kan hebben op financiering. De KNB en de toezichts- en tuchtrechtorganisaties delen het standpunt, dat invloed van de KNB op de begrotingen zich niet verhoudt tot de onafhankelijke positie van de toezichts- en tuchtrechtorganisaties. Zowel de KNB als de toezichts- en tuchtrechtorganisaties beschouwen de in de wet opgenomen systematiek van zienswijzen als een weeffout in de wet. De KNB heeft zich in deze (volgens de toezichts- en tuchtrechtorganisaties) dan ook terughoudend opgesteld.

Toezicht

Het BFT is een ZBO en als zodanig onafhankelijk. Het huidige model waarin de ondertoezichtgestelde invloed uitoefent op de begroting van de onafhankelijke organisatie BFT, acht het BFT in zichzelf onjuist. Het beïnvloeden van de begroting door een ondertoezichtgestelde acht het BFT contrair aan de regels van het ZBO-stelsel (onafhankelijke eigen positie inclusief begroting).

Vanwege de bescherming van de onafhankelijke positie kunnen zienswijzen alleen betrekking hebben op bedrijfsvoerings- of toerekeningsaspecten, maar niet op de belangrijke kostenbepalende factor, het beleid.

Bij de KNB bestond aanvankelijk de behoefte om ook over beleid en prioriteitstelling met het BFT te spreken, mede vanuit bekostigingsoogpunt, en de daarvoor in te zetten capaciteit. Hieruit is een wens ontstaan om de begroting van het BFT als ‘cocreatie’ op te stellen. Het BFT is daar niet in meegegaan, omdat dat werd gezien als aantasting van de onafhankelijkheid van het toezicht.

Er is wel vooroverleg tussen het BFT en de KNB gekomen. Dit overleg is echter alleen gericht op informatieverstrekking door het BFT. Overigens is in de jaarbegroting ook een vooruitblik opgenomen, zodat ‘verrassingen’ zich alleen voordoen als gevolg van nieuw rijksbeleid. Het betekent wel, dat vanwege de bewaking van de onafhankelijke positie van het BFT, er geen sprake is van invloed van de KNB op de BFT-begroting.

Tuchtrecht

De notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer (NGK) bij het gerechtshof Amsterdam is onderdeel van de rechtspraak. De NGK vindt dat hiermee onvoldoende rekening is gehouden in de Wet doorberekening. De bekostiging van de rechtspraak is geregeld in de Wet op de rechterlijke organisatie (RO), volgens een model waarin de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) een bijdrage van het ministerie ontvangt, en dat zelf verdeelt over de gerechten.⁵⁸ Elk gerechtsbestuur is vervolgens vrij de verkregen bijdrage in te zetten, rekening houdend met gemaakte bestuursafspraken met de Rvdr. De Rvdr legt op geaggregeerd niveau, achteraf verantwoording af aan de minister van JenV. De verplichting in de Wet doorberekening om een aparte begroting voor de NGK ter goedkeuring voor te leggen aan de minister⁵⁹ en apart verantwoording af te leggen over de NGK en de KNB daarover te horen⁶⁰ past niet binnen de systematiek van de Wet RO. De Rvdr en het gerechtshof delen het standpunt van de minister dat er apart voor dit tuchtrecht een begroting moet worden ingediend en verantwoording afgelegd niet, gelet op het feit dat de NGK onderdeel is van gerechtshof en daarmee deel van de rechtspraak uitmaakt. Uit het wettelijk systeem volgt dat het gerechtshof zich verantwoordt tegenover de Rvdr op geaggregeerd niveau en niet op het niveau van een individuele kamer van het hof, zoals de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer, en dus ook niet tegenover de minister of de KNB.

Het gerechtshof stelt voorts dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak in het geding komt als de omvang en samenstelling van een individuele kamer van een gerecht aan een preventief toestemmingsvereiste van de minister onderworpen zou zijn. Men acht dat niet alleen in strijd met de maatschappelijke opvattingen in Nederland, maar ook met het EVRM (artikel 6 met betrekking tot het recht op een eerlijk proces) en om die reden onverbindend.

Principieel vinden de tuchtcolleges het onjuist dat er moet worden overlegd met de organisatie die zelf ook klachten kan indienen (bij de kamers) en waarvan de leden onder het tuchtrecht vallen (‘justitiabel’ zijn).

De KNB is zich daar ook van bewust en heeft van begin af aan ditzelfde standpunt ingenomen. Alle drie partijen zijn het erover eens dat de systematiek van zienswijzen in strijd is met de onafhankelijke positie

⁵⁸ Art. 97 tot en met 103 Wet op de rechterlijke organisatie.

⁵⁹ Art. 98, lid 4 en art. 102 lid 2 Wet op de rechterlijke organisatie.

⁶⁰ Art. 104, lid 2 Wet op de rechterlijke organisatie.

van het tuchtrecht. Daarom heeft de KNB zich altijd terughoudend opgesteld en is er geen sprake geweest van invloed van de KNB op de begrotingen. Het betekent ook dat het instrument ‘zienswijzen’ in de praktijk geen effect heeft gehad.

Men vindt dat de wetgever met de systematiek van zienswijzen op begrotingen afbreuk heeft gedaan aan de onafhankelijkheid van het tuchtrecht.

praktijk van zienswijzen

Het feit dat zowel de KNB als de toezichts- en tuchtrechtorganisaties de systematiek van zienswijzen beschouwen als een weeffout in de wet, heeft ertoe geleid dat de KNB in de praktijk geen zienswijzen indient, met uitzondering van enige mondelinge vragen om nadere toelichting in de beginperiode.

In de beginperiode zijn alleen zienswijzen ingediend op de begroting van het BFT. Die waren gericht op een verduidelijking van de begroting.

Verder bleek dat het ministerie de inkomsten uit proceskostenveroordelingen niet in mindering had gebracht. Hierover is discussie ontstaan tussen de KNB en het ministerie. De fout is na de ontdekking ervan in 2021 met terugwerkende kracht gecorrigeerd.

De hoogte van het bedrag is geen onderwerp van een zienswijze op begrotingen geweest.

De ingediende zienswijzen worden door het ministerie beoordeeld. De wijze waarop het ministerie dat doet, aan welke criteria men toetst en hoe men zienswijzen afhandelt, vindt de KNB niet transparant. Het ministerie neemt de zienswijze voor kennisgeving aan en stelt de begroting vast, waarbij het onduidelijk is welk effect de zienswijze eventueel heeft gehad.

aanvankelijk schurende verhouding KNB-BFT

De Wet doorberekening heeft ertoe geleid dat in de beginperiode partijen enigszins tegenover elkaar zijn komen staan. De KNB wilde, vanuit haar nieuwe positie als betaler van het toezicht, meer invloed op de begroting van het BFT en heeft voorgesteld de begroting via cocreatie tot stand te brengen, terwijl het BFT vond dat dat de eigen, onafhankelijke positie schond. Dat heeft tot onderlinge discussies geleid. Inmiddels is dat idee losgelaten en zijn de onderlinge relaties verbeterd.

De KNB streeft niet naar het zo laag mogelijk houden van de kosten. De KNB beschouwt het ook niet als problematisch dat er geld naar toezicht en tuchtrecht gaat. Het gaat de KNB er vooral om dat ze de hoogte van de doorberekende kosten kunnen uitleggen aan hun leden. Daarover gingen aanvankelijk de zienswijzen.

overlegcircuits en extra kosten

Vanwege de Wet doorberekening is er een extra overlegcircuit bij gekomen, namelijk overleg over de begrotingen. Daaraan wordt door de KNB, BFT en kamers voor het notariaat extra tijd besteed. Dat overleg is nodig vanwege de Wet doorberekening en brengt dus extra kosten met zich mee. Deze extra kosten leiden echter niet tot kwaliteitsverbeteringen in de sector zelf, maar worden uitsluitend gemaakt ten behoeve van de uitvoering van de Wet doorberekening.

Wel vinden alle partijen dat het tot iets meer begrip geleid voor elkaars positie en handelen. Daarnaast is binnen het tuchtrecht in eerste aanleg ook tussen de vier kamers onderling overleg ontstaan, omdat de – gezamenlijke – begroting naar de minister moest worden gestuurd, opdat hij een zienswijze aan de KNB kon vragen. Hierdoor zijn bij de kamers extra administratieve lasten ontstaan.

ministerie als stelselverantwoordelijke vult rol niet goed in

De Wet doorberekening heeft nieuwe procedures en rollen met zich meegebracht, waarvan alle drie partijen die met elkaar overleggen (KNB, BFT, kamers voor het notariaat) vinden dat die niet passen binnen het stelsel, waarin het toezicht en het tuchtrecht onafhankelijk dienen te zijn.

Daarbij komt dat de nieuwe procedures niet zijn opgenomen in de wet. Er waren geen voorschriften opgenomen met betrekking tot de wijze van begroten, van afrekenen en kostentoedeling, van toetsing (criteria) van zienswijzen en van de behandeling (criteria) van bezwaren. Evenmin heeft het ministerie daar op een later moment een sturende rol in genomen. Organisaties zijn in nieuwe rollen ten opzichte van elkaar gedwongen, als betaler en uitvoerder, hetgeen wrijvingen (bij het toezicht) en niet-gebruik van het instrument 'zienswijze' (bij tuchtrecht) tot gevolg heeft gehad. Een rol van het ministerie als stelselverantwoordelijke is gemist door alle partijen.

geen effect van instrument 'zienswijzen'

Vanwege de door alle partijen onderschreven weeffout in de wet met betrekking tot de zienswijzen-systematiek, worden er geen zienswijzen meer ingediend door de KNB. Daarmee kan worden geconcludeerd dat de in de wet beoogde systematiek in de praktijk niet uitvoerbaar wordt geacht, niet als zodanig toegepast en derhalve niet als adequaat instrument fungeert.

5.4.4 Griffierecht

kamers voor het notariaat

Een klacht wordt alleen in behandeling genomen als de klager het griffierecht van 50 euro heeft voldaan. Sinds de invoering van de wet, is het aantal ingekomen zaken afgenomen. In de mate waarin het griffierecht hierin een rol speelt (of wellicht het risico van proceskostenveroordeling; zie hierna), heeft men geen inzicht. Het griffierecht heeft er, in de ervaring van de kamers, niet toe geleid dat veelklagers worden geweerd; zij blijken zich niet te laten weerhouden door een bedrag van 50 euro.

Welk type klachten niet meer wordt ingediend, en of dit inhoudelijk interessante klachten (met leereffect) betreft, is niet bekend. De kamers vinden de afname van het aantal zaken zorgelijk; dat raakt aan de kwaliteitsbevorderende werking van het tuchtrecht. Voor een goed functionerend tuchtrecht is het nodig dat er voldoende zaken zijn en er geen uitfiltering is van bepaalde typen klachten.

Als het doel is een drempel op te werpen voor klachten die eigenlijk niet in het tuchtrecht thuishoren, dan vindt men een poortwachtersfunctie (met verzetsmogelijkheid) een beter instrument. Dat voorkomt dat echte klachten niet worden ingediend, en kan effectiever veelklagers buiten de deur houden.

Wat betreft de opbrengst van griffierecht, die in mindering op de doorberekende kosten wordt gebracht, is het effect beperkt. Het gaat om een relatief laag bedrag.

hof

Ook bij de tuchtrechtspraak in tweede aanleg wordt er griffierecht geheven.. Er is geen inzicht van een eventueel effect hiervan op de instroom van hoger-beroepzaken.

5.4.5 Proceskostenveroordeling

opbrengsten 100.000 à 200.000

Voor de hoogte van de toe te passen bedragen bij proceskostenveroordelingen zijn richtlijnen opgesteld voor zowel de toepassing van de wettelijke regels⁶¹ als voor forfaitaire bedragen.⁶² De kostenveroordelingen leveren in het totaal 1 à 2 ton per jaar op, die in mindering wordt gebracht op de doorberekende kosten.

daling klachten en hoger-beroepzaken

Het aantal tuchtklachten is gedaald (zie tabel 5.4), waarbij het naar de ervaring van de alle organisaties niet per se gaat om het wegvallen van ‘bagatelklachten’ noch van klachten van ‘veelklagers’. Veelklagers zijn namelijk klachten blijven indienen.

De tuchtrechtorganisaties vermoeden dat de daling van het aantal klachten en het aantal zaken dat in hoger beroep instroomt, vooral wordt veroorzaakt door de invoering van de proceskostenveroordeling. Er zijn signalen die erop duiden, dat notarissen geneigd zijn tot zelf schikken met een klager en dan maar een verlies te nemen uit vrees voor een tuchtrechtzaak waarmee naast een imago- ook een financieel risico wordt gelopen. Om na te gaan in hoeverre dit vermoeden juist is, is nader onderzoek onder de notarissen vereist.

In aanvulling op de cijfers in tabel 5.4 (instroom zaken tot en met 2021) is vanuit het gerechtshof aangegeven dat in 2022 het aantal ingestroomde zaken bij het gerechtshof en de kamers substantieel lager is dan in 2021. In de oorzaak hiervan heeft men geen inzicht, maar men heeft er wel zorgen over. Het zou kunnen zijn dat de kostenveroordeling hierbij een rol heeft gespeeld, maar daarover is geen informatie beschikbaar. Volgens het gerechtshof komt hiermee het doel van het tuchtrecht, het lerend effect, in gevaar. Het gerechtshof ziet dat de kostenveroordeling door notarissen wordt ervaren als een boete. De kostenveroordeling vormt een extra procesrisico.

Welk type zaken nu niet meer wordt ingediend en vroeger wel, is niet in beeld. Deze verdwijnen uit zicht, hetgeen afbreuk doet aan de lerende werking van tuchtrecht, die juist van belang is voor de kwaliteitsbewaking van het beroep. Het is onbekend of het risico op proceskostenveroordeling inderdaad remmend werkt op het indienen van klachten of op hoger beroep. Als dat zo zou blijken te zijn (hetgeen alleen na nader onderzoek kan worden beoordeeld), dan zou dat een ongewenst neveneffect van deze maatregel zijn.

5.4.6 Opbrengsten boetes

Het aantal (in eerste aanleg) opgelegde geldboetes bedroeg tussen 0 en 6 per jaar. De opbrengst van boetes is derhalve beperkt en daarom financieel van weinig betekenis in het totaalbedrag van de doorberekende kosten.

⁶¹ Gerechtshof Amsterdam, Uitgangspunten proceskostenveroordeling in hoger beroep. Versie 2.0, 1 maart 2023.

⁶² Kamers voor het notariaat: Stcr. 12 december 2017, nr. 70892: Tijdelijke Richtlijn kostenveroordeling kamers voor het notariaat (verlengd 2019); Stcr. 29 december 2020, nr. 67893: Richtlijn kostenveroordeling kamers voor het notariaat 2021.

Stcr. 27 december 2017, nr. 75085: Tijdelijke richtlijn kostenveroordeling notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer gerechtshof Amsterdam; Stcr. 31 december 2020, nr. 67513: Richtlijn kostenveroordeling notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer gerechtshof Amsterdam 2021.

5.4.7 Kwaliteitsfonds notariaat

De KNB financiert de doorberekende kosten uit het gelijktijdig met de invoering van de Wet doorberekening ingestelde Kwaliteitsfonds. Hieraan dragen de leden van de KNB bij. Om deze bijdrage te bekostigen kunnen notarissen kosten doorbelasten aan klanten door middel van een heffing op aktes. Aan notarissen staat het vrij om dat al dan niet te doen. Voor zover notarissen daar wel voor kiezen, betekent het dat de extra kosten van de Wet doorberekening niet op hen drukken.

Er zijn geen cijfers bekend over de mate waarin notarissen een heffing voor het kwaliteitsfonds op aktes hanteren noch over de mate waarin dit de extra kosten van individuele notarissen compenseert. Wel kan worden geconstateerd dat de inrichting van een kwaliteitsfonds de beoogde werking heeft gehad, namelijk beperking van de lastenverzwaring voor individuele notarissen.

5.4.8 Verkleining tuchtkamers notariaat

De verkleining van de bemensing van de tuchtrechtzaken van 5 naar 3 leden heeft bijgedragen aan kostenverlaging. Dit is echter niet als zodanig inzichtelijk voor de geïnterviewde vertegenwoordigers van de kamers, omdat de formatieve inzet alleen de (plv.) voorzitter betreft. Aangegeven is dat de eigen begroting van de kamers niet is gewijzigd, omdat de rechterlijke inzet per kamer⁶³ en de ondersteuning gelijk is gebleven. De verkleining heeft betrekking op de overige leden van de tuchtkamers: van 2 kroonleden en 2 notarisleden naar 1 kroonlid en 1 notarislid. De beoogde bezuiniging loopt dus uitsluitend via de vacatiegelden van kroonleden (minder kosten Rijk) en notarisleden (minder kosten KNB).

Men is echter van oordeel dat deze maatregel onvoldoende is doordacht, omdat er nu nog maar één vertegenwoordiger van de beroepsgroep in de tuchtkamer zit. De beperktere inbreng vanuit notarissen leidt er, in de ervaring van de kamers, toe dat het lastiger is geworden bepaalde zaken inhoudelijk goed te doorgronden.

5.4.9 Effecten op kwaliteitsbewaking, efficiëntie, effectiviteit

Nagegaan is wat de doorwerking van de wet is op het beleid van elk van de organisaties en of er, naar aanleiding van de wet, maatregelen zijn genomen om de kwaliteits- en integriteitsbewaking efficiënt in te richten en de kosten van het toezicht en tuchtrecht zo beperkt mogelijk te houden.

effect op kwaliteits- en integriteitsbewaking KNB

Het feit dat de kosten van toezicht en tuchtrecht vanwege de Wet doorberekening geheel bij de beroepsorganisaties zijn neergelegd, heeft geen effect gehad op de het kwaliteitsbeleid en de integriteitsbewaking door de KNB. De KNB beschouwt bewaking van kwaliteit en integriteit als kerntaak die er al was en blijft, en waarbinnen men voortdurend werkt aan verbetering. Ook de klachtafhandeling was al voor de invoering van de wet geregeld. De Wet doorberekening heeft dan ook niet als financiële prikkel voor verbetering daarvan gewerkt.

Voor individuele notarissen heeft de doorberekening van kosten aan de beroepsgroep geen directe invloed gehad op de handelwijze. De extra kosten vanwege de wet kunnen zij naar keuze doorbelasten aan klanten of zelf betalen. Naar het inzicht van de KNB is deze doorberekening geen financiële prikkel geweest voor een betere beroepspraktijk. Wel vermoedt men dat de maatregel van proceskostenveroordeling gevolgen heeft gehad voor het handelen van individuele notarissen, namelijk dat er daardoor vaker wordt gekozen

⁶³ De informatie over gelijkblijvende inzet van rechters na de verkleining van de tuchtkamers is op citaat.

voor het ‘afkopen’ van een potentiële tuchtklacht of het afzien van hoger beroep. Aangezien behandeling van tuchtklachten input levert voor kwaliteitsverbetering, vanwege het leereffect, betekent het buiten de tuchtrechtspraak houden van klachten dat deze kwaliteitsverbeterende werking van het tuchtrecht afneemt. Hierbij moet worden opgemerkt dat alleen signalen en cijfermatige afname doen vermoeden dat de Wet doorberekening heeft geleid tot (meer) mijding van tuchtrechtzaken. Er zijn geen feitelijke gegevens over de mate waarin tuchtklachten bij voorbaat worden ‘afgekocht’ en over de invloed daarop van het risico op proceskostenveroordeling. Om daarachter te komen is onderzoek onder notarissen nodig.

Uit de wet is wel de oprichting van het kwaliteitsfonds voortgekomen. Hierdoor is een financieringsbron voor de Wet doorberekening ontstaan, en tevens een fonds dat zekerheid biedt aan cliënten van het notariaat en notarissen zelf voor (niet verhaalbare) kosten bij de uitvoering van een collectieve taak, die exclusief aan de beroepsgroep is opgedragen. Dit wordt als een bijkomende verbetering beschouwd.

effect op kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie toezicht BFT

Het BFT geeft aan dat de wet op geen enkele manier tot een aanpassing van de kwaliteit, effectiviteit of efficiëntie heeft geleid. Voor de invoering van de wet (2016, 2017) heeft het BFT al moeten bezuinigen; verdergaande efficiëntiewinst of bezuiniging vanaf 2018 was daarom niet aan de orde. Er zijn derhalve geen initiatieven sinds de invoering van de wet geweest om het toezicht – nog – efficiënter in te richten.

effect op kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie tuchtrecht

kamers van het notariaat

De wet (het proces van begroten en afrekenen) heeft geen invloed gehad op de personele inzet of de efficiëntie van de verschillende kamers. De enige wijziging is, dat er meer uitleg wordt gegeven aan de KNB over de besteding van middelen.

gerechtshof Amsterdam

De wet heeft geen invloed gehad op de werkwijze van het gerechtshof. Voor de uitvoering van de rechtspraak maakt het geen verschil of het ministerie de rechtspraak bekostigt uit de algemene middelen dan wel middelen bij derden ophaalt, zoals sinds 2018 het geval is voor het tuchtrecht voor de juridische beroepen.

De Wet doorberekening heeft dus niet tot een kostenverlagende werkwijze bij het gerechtshof geleid. Vanwege de wet zijn er echter wel extra werkzaamheden bijgekomen voor zowel de kamers als het gerechtshof. Er diende griffierecht te worden geheven, proceskostenveroordelingen te worden uitgesproken en resultaten daarvan te worden doorgegeven aan het ministerie. Door de Wet doorberekening zijn de kosten van het gerechtshof (en de kamers) dus verhoogd.

5.5 Conclusies en verbeteringsuggesties

5.5.1 Conclusies

profijtbeginsel selectief toegepast

Het profijtbeginsel, dat als argument is gebruikt voor de invoering van deze wet, is in de ogen van alle betrokken organisaties niet juist uitgewerkt. Er is ook een algemeen maatschappelijk belang bij goed functionerend toezicht en tuchtrecht, dat niet tot uitdrukking komt doordat de kosten volledig bij de

beroepsorganisatie zijn neergelegd. Bovendien is niet duidelijk waarom alleen aan de drie juridische beroepsgroepen de volledige tuchtrechtkosten worden doorberekend, en niet aan de zes overige beroepsgroepen waarvoor tuchtrecht geldt.

zienswijzensystematiek verdraagt zich niet met onafhankelijkheid

Alle betrokken partijen beschouwen de systematiek van zienswijzen op begrotingen als een weeffout in de wet, die zich niet verhoudt tot de onafhankelijke positie van zowel het toezicht als het tuchtrecht. Hetzelfde geldt voor het horen van de KNB over jaarplannen en jaarverslagen op grond van art. 102 lid 2 en 104 lid 2 Wet op de rechterlijke organisatie.

Daar komt het principiële bezwaar vanuit het gerechtshof bij, dat er geen eigenstandige begroting en rekening is (namelijk integraal onderdeel van de begroting van de Raad voor de rechtspraak), hetgeen contrasteert met de voor de Wet doorberekening vereiste indiening van een aparte begroting bij de minister.

Omdat alle partijen, inclusief de KNB, deze opvatting delen, worden er door de KNB geen zienswijzen (meer) ingediend. Het instrument ‘zienswijzen’ is derhalve geen effectief instrument in de sector notariaat.

extra kosten, zonder effect op verbetering

Voorts vinden alle partijen dat de Wet doorberekening extra kosten en extra overlegcircuits noodzakelijk maakt, terwijl deze extra inspanningen niet bijdragen aan kwaliteitsverbeteringen. In deze toegenomen complexiteit en werkzaamheden is een verantwoordelijke of sturende rol van het ministerie gemist door alle partijen.

onwenselijke terugloop klachten en hoger beroep

Het aantal ingekomen klachten in eerste aanleg en het aantal hoger-beroepszaken is teruggelopen. Op grond van indicaties wordt vermoed dat dit – mede – een gevolg is van de in de Wet doorberekening ingestelde proceskostenveroordeling. Het inzicht in de aard van de klachten die niet meer worden ingediend, ontbreekt. Ook het inzicht in overwegingen van notarissen om tot andere wijze van klachtafhandeling over te gaan (daadwerkelijk oplossen of ‘afkopen’) ontbreekt. Nader onderzoek onder notarissen zou hierin meer duidelijkheid kunnen bieden. Op dit moment leeft bij zowel de kamers als het gerechtshof grote zorg omtrent de afname van het aantal zaken, en met name de daardoor afnemende lerende functie van het tuchtrecht.

5.5.2 Verbetersuggesties vanuit de organisaties

volledige doorberekening kosten naar de beroepsgroep niet wenselijk

Op basis van het profijtbeginsel wordt gesteld dat de notarissen gebaat zijn bij een sector met een goede kwaliteitsborging, waarbij toezicht en tuchtrecht een ankerpunt vormen. Echter, hiermee wordt voorbijgegaan aan het algemeen belang van een goed werkende en betrouwbare notariële sector. Bij de invoering van de wet is het advies van de Raad van State om vanwege het maatschappelijk belang van goed functionerend tuchtrecht in elk geval een deel van de kosten voor rekening van de staat te laten komen, niet opgevolgd. Vanuit de sector van het notariaat pleit men ervoor alsnog dat advies op te volgen. Door kosten volledig door te belasten aan de beroepsgroep, lijkt het alsof het alleen een belang van de beroepsgroep is, en wordt het algemeen belang ontkend.

afschaffing kostenveroordeling

De kostenveroordeling lijkt voor notarissen te beangstigen om tuchtrechtelijk te worden vervolgd. Het vermoeden bestaat dat in sommige gevallen notarissen dan geneigd zijn een rechtszaak te voorkomen door te schikken met een potentiële klager. Indien het vermoeden juist blijkt, dan is sprake van een ongewenst effect omdat het lerend vermogen van het tuchtrecht met betrekking tot deze zaken nu onbenut blijft. Als het om een (naar verwachting) gegronde klacht gaat, blijft het lerend vermogen beperkt tot de betreffende, individuele notaris. Als het om een (waarschijnlijk) ongegronde klacht gaat, is de notaris ten onrechte een schikking aangegaan en schiet er dus bij in. Onderzoek naar het effect van het risico op kostenveroordeling op het handelen van notarissen wordt daarom aanbevolen. Afhankelijk van de bevindingen dient te worden overwogen of de proceskostenveroordeling (in de huidige vorm) wel in stand zou moeten blijven.

poortwachtersfunctie (met mogelijkheid tot verzet) in plaats van griffierecht

De voorwaarde om te voldoen aan de kosten voor het griffierecht hebben niet het gewenste effect, het weren van bagatelklachten en veelklagers. Veelklagers laten zich niet weerhouden door een financiële drempel en er worden mogelijk tuchtrechtzaken geweerd die potentieel een lerende werking zouden hebben gehad. De kamers voor het notariaat pleiten voor een poortwachtersfunctie, waarbij bagatelklachten kunnen worden geweerd en klachten met een potentieel lerende werking in behandeling worden genomen. Wanneer de klachten worden afgewezen blijft er een mogelijkheid om in verzet te gaan.

systematiek kostendoorberekening

De systematiek van zienswijzen op de begrotingen van de organisaties voor toezicht en tuchtrecht wordt door alle partijen strijdig gevonden met de onafhankelijke positie van deze organisaties. Dit zienswijze-circuit zou derhalve uit de wet moeten gehaald. "Het kan niet zo zijn dat KNB door de wet wordt uitgenodigd zich te bemoeien met de kosten van de tuchtrechtspraak."

Voor de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer (NGK) bij het gerechtshof Amsterdam geldt bovendien dat de begroting en rekening onderdeel uitmaken van de gehele begroting van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr); het opstellen van een aparte begroting en rekening voor alleen de NGK past niet in de bekostigingswijze van de rechterlijke organisatie. Bovendien wordt voorafgaande goedkeuring van de minister voor de begroting van de NGK in strijd geacht met de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Uit het wettelijke systeem volgt dat het gerechtshof zich verantwoordt tegenover de Rvdr op geaggregeerd niveau en niet op het niveau van een individuele kamer van het gerechtshof en dus ook niet tegenover het ministerie of de KNB. De Rvdr en het gerechtshof zouden graag zien dat de wet op dit punt wordt gewijzigd, waar het de 'dubbele' verantwoording voor de kosten en opbrengsten van de NGK betreft, omdat dit onderdeel een weeffout in het bestel is.

Als wordt vastgehouden aan het principe van (gehele of gedeeltelijke) bekostiging van toezicht en tuchtrecht door beroepsgroepen, dan dient hiervoor een andere systematiek te worden toegepast. Als suggestie is een bekostigingswijze op afstand genoemd, bijvoorbeeld een regeling voor een bijdrage per notaris volgens een vastgesteld tarief. De voor- en nadelen voor alle betrokken partijen van een eventueel bijdragesysteem zouden dan vooraf in kaart moeten worden gebracht.

6 Advocaten

6.1 Uitvoeringspraktijk doorberekening aan NOvA

6.1.1 Hoogte doorberekende kosten

In onderstaande tabel is aangegeven welk bedrag elk jaar is doorberekend aan de NOvA.

Tabel 6.1: Doorberekende kosten advocatuur (x 1.000 euro). Bron: documenten Ministerie van Justitie en Veiligheid

<i>Doorberekende kosten</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Tuchtrecht eerste aanleg	716*	594	777	967
Tuchtrecht hoger beroep	485*	379	365	469
Totaal advocatuur	1.201*	973	1.142	1.435
Gemiddeld per advocaat (euro)	68*	55	64	79**

*) Dit betreft de begrote bedragen, omdat de afrekening tuchtrecht NOvA 2018 niet bleek terug te vinden in het archief van het ministerie. **) De inkomsten uit proceskostenveroordelingen ten gunste van de kosten van de Staat worden direct door de NOvA geïnd en zijn sinds 2021 dus niet in mindering gebracht op de doorberekende kosten.

Uit tabel 6.1 blijkt dat de aan de NOvA doorberekende kosten tussen 2019 en 2021 zijn gestegen van ruim 973.000 euro naar ruim 1,4 miljoen euro. De stijging in met name 2021 is vooral het gevolg van kostenstijging van het tuchtrecht in eerste aanleg en in hoger beroep.

Hierbij moet een kanttekening worden geplaatst met betrekking tot de inkomsten. Tot en met 2020 zijn deze door het ministerie verrekend met de uitgaven. Vanaf 2021 int de NOvA zelf alle bedragen. Een deel van deze inkomsten is ten gunste van de eigen kosten van de SOTA en een deel ten gunste van de door het ministerie gemaakte kosten. Het onderscheid wordt echter niet gemaakt in de boekhouding; alle inkomsten vallen immers toe aan de NOvA. In paragraaf 6.3.2 zijn de totale inkomsten uit griffierecht en proceskostenveroordelingen opgenomen (zie tabel 6.4).

Gemiddeld per advocaat is het doorberekende bedrag gestegen van ruim 55 euro in 2019 naar 79 euro in 2021.

6.1.2 Werkwijze begroten, zienswijzen en afrekenen

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de processen omtrent de uitvoering van de Wet doorberekening verlopen.

NOvA kan zienswijze geven op twee begrotingen: raden en hof van discipline

Er zijn twee begrotingen waarover de NOvA een zienswijze kan indienen, namelijk van de gezamenlijke raden van discipline (tuchtrecht in eerste aanleg) en van het hof van discipline (hoger beroep). De raden (gezamenlijk) en het hof stellen elk een begroting op. Die begrotingen worden naar het ministerie van Justitie en Veiligheid gestuurd. Het ministerie stelt de NOvA in de gelegenheid om al dan niet een

zienswijze in te dienen. Vervolgens neemt het ministerie een besluit. Tegen dat besluit staat bezwaar en beroep open.

Voor zowel de raden van discipline als het hof van discipline geldt dat de personele invulling plaatsvindt vanuit de rechtspraak: rechters worden voor een bepaald aantal uren vrijgesteld ten behoeve van hun taak als lid van de raad respectievelijk het hof van discipline. De (plaatsvervangend) voorzitters bij het hof van discipline zijn gedetacheerd vanuit verschillende gerechten. Met elk afzonderlijk gerecht worden afspraken gemaakt over de inzet. De wijze waarop de vrijstelling is ingeregeld, verschilt per gerecht. Dat maakt dat zowel de (gezamenlijke) raden als het hof het opstellen van een begroting een bewerkelijk proces vinden, dat tot een minder goed uitlegbaar totaal leidt dan als er sprake zou zijn van een landelijke eenduidige systematiek.

nieuwe taken NOvA

Door de uitvoering van de Wet doorberekening heeft de NOvA sinds 2018 nieuwe processen ingeregeld. Dat komt doordat de NOvA de taak heeft gekregen de kostenveroordelingen te incasseren.⁶⁴ Daarvoor is een nieuw administratief proces, met bijbehorend registratiesysteem, ingericht. In de praktijk verloopt het incassoproces in het ene geval gemakkelijker dan in het andere. Soms vergt het vervolgstappen in het incassotraject, van betalingsherinnering sturen tot en met beslaglegging aan toe. Voor de NOvA betekent deze taak een extra administratieve belasting die voor eigen rekening komt.

Daarnaast dient de NOvA jaarlijks met het ministerie tot een afrekening te komen van de doorberekende kosten, waarbij onder andere rekening moet worden gehouden met de (in de praktijk door de NOvA geïnde) kostenveroordelingen en afzondering van kosten voor niet-tuchtrechtgerelateerde zaken. Ook dit is een extra administratieve belasting vanwege de Wet doorberekening.

tuchtrecht eerste aanleg: raden van discipline

De **raden van discipline** stellen jaarlijks een urenraming op. Aanvankelijk werden die uren vertaald naar een bedrag met behulp van financiële kengetallen van de betreffende rechtbank (gemiddelde kosten per uur) en vervolgens samengevoegd tot een begroting. Deze begroting wordt naar het ministerie van Justitie en Veiligheid gestuurd. De NOvA kan hierover zienswijzen indienen en heeft dat in de praktijk ieder jaar gedaan.

De zienswijzen van de NOvA betreffen vooral de *onderbouwing* van de kosten. Hierover is uitgebreide discussie ontstaan tussen de NOvA en de raden. Om de discussie te beslechten hebben de raden de wens van de NOvA gehonoreerd om te gaan te werken met een tevoren bepaalde ‘prijs’, waarbij de hoogte van de prijs is gebaseerd op een hiertoe uitgevoerd tijdsbestedingsonderzoek.

Het sinds 2021 hanteren van deze vaste rekenmethode biedt een transparantere onderbouwing van de kosten. Verder zijn de kosten voor de NOvA hierdoor beter te voorspellen.

Voor de raden van discipline blijft echter problematisch dat deze rekensystematiek niet aansluit bij de wijze waarop zittingsroosters worden bepaald. De voorzitters hebben namelijk een bepaalde tijdsduur beschikbaar voor tuchtzaken, ongeacht het feitelijk aantal tuchtzaken dat zich blijkt voor te doen. Het werken met een ‘beschikbaarheidsbezetting’ verhoudt zich slecht tot een financiering op basis van kosten per zaak. In het kader van de verbetering van de verhoudingen met de NOvA is door de raden wel meegewerkt aan het tijdsbestedingsonderzoek, maar men signaleert intern weinig animo voor herhaling (actualisering van het onderzoek).

⁶⁴ Dit is alleen bij de advocatuur zo geregeld. Bij de gerechtsdeurwaarders en het notariaat worden griffierechten en proceskostenveroordelingen geïnd door het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak (LDCR).
<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Landelijke-diensten/LDCR>

De financieringsstroom loopt van de NOvA naar het ministerie, en van het ministerie naar de Raad voor de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak besluit over de inzet van de middelen, en bepaalt de omvang van de middelen van de raden van discipline. De raden van discipline ontvangen niet zelf het geld van het ministerie (dat het ministerie doorberekent aan de NOvA).⁶⁵ De raden zouden het daarom logischer vinden als de Raad voor de rechtspraak met de NOvA communiceert over de begroting.

tuchtrecht hoger beroep: hof van discipline

De begroting van het hof van discipline is gebaseerd op de verwachte zaakinstroom en de daarvoor benodigde personele inzet in de voorgaande jaren. Het hof bestaat uit een voorzitter en plaatsvervangend voorzitters (rechters), kroonleden (rechters) en advocaat-leden (advocaten; artikel 51 Advocatenwet). De voorzitter en plaatsvervangend voorzitters worden naar het hof gedetacheerd vanuit verschillende gerechten volgens de begrote personele inzet. De kroonleden en de advocaatleden worden per zitting ingezet. Deze leden ontvangen per zitting vacatiegeld. Het vacatiegeld van de advocaatleden wordt (evenals het vacatiegeld van de advocaatleden van de raden) door de NOvA betaald. Het vacatiegeld voor de kroonleden wordt door de staat betaald en valt onder de aan de NOvA door te berekenen kosten.

De zienswijzen van de NOvA betroffen vooral de normering van de kosten. Naar aanleiding van de zienswijzen is de toelichting op de begroting in de loop van de jaren uitgebreid.

Inmiddels is de NOvA ook met het hof in gesprek gegaan over mogelijkheden voor meer transparantie en onderbouwing van de kosten. Deze discussie loopt nog. Vanuit het hof wordt de onafhankelijkheid van het tuchtrecht benadrukt en vanuit de NOvA de verantwoording die aan de leden moet worden afgelegd.

Vanwege dat laatste zijn de volgende afspraken gemaakt tussen het hof en de NOvA:

- Voor de komende jaren is het bestaande budget het uitgangspunt en bij een voorziene afwijking van meer dan 10% treedt het hof in overleg met de NOvA.
- Er wordt een tijdschrijfonderzoek uitgevoerd. Naar verwachting gebeurt dat in het najaar van 2023. Dit onderzoek is anders van opzet dan het onderzoek dat bij de raden van discipline heeft plaatsgevonden, waarbij de voorzitters zelf hun tijdsbesteding hebben bijgehouden. Het onderzoek bij het hof zal in opdracht van het ministerie worden uitgevoerd door een extern bureau.
- Daarna wordt bekeken of er een objectief onderbouwde rekensystematiek kan worden toegepast. Dat zal gericht zijn op de prijs per stuk (met onderscheid naar typen zaken die meer of minder arbeidsintensief zijn). Het aantal zaken wordt binnen het vaststellen van de begroting beschouwd als gegeven (niet beïnvloedbaar).

6.1.3 Onderwerpen zienswijzen en bezwaren

In deze paragraaf wordt beschreven welke onderwerpen in zienswijzen, bezwaren of mondeling overleg over de begroting aan de orde zijn gekomen en hoe daarmee is omgegaan.

De meningsverschillen tussen de NOvA en de **raden van discipline** hadden vooral betrekking op het gebrek aan inzicht in de kostenopbouw. Tot 2022 was de begroting gebaseerd op de begroting van het voorgaande jaar, waarop eventueel een (toegelichte) aanpassing werd gedaan. Toen de NOvA verantwoordelijk werd voor de bekostiging, heeft de NOvA gevraagd om inzichtelijke onderbouwing van de opgevoerde kosten in plaats van de tot dan toe gebruikte historische grondslag. De NOvA wilde dat er een genormeerde rekensystematiek (een tarief per eenheid product, vermenigvuldigd met het aantal producten per jaar) wordt gehanteerd.

⁶⁵ De financiering van de raden van discipline vanuit de Rechtspraak is dus anders dan die van de tuchtrechtcolleges in eerste aanleg voor gerechtsdeurwaarders en voor het notariaat die een eigen financiering vanuit het ministerie kennen.

Inmiddels zijn deze meningsverschillen opgelost, doordat er na overleg tussen de NOvA en de raden van discipline is besloten tot een tijdbestedingsonderzoek en daarop gebaseerde tarieven.

De meningsverschillen tussen de Nova en het **hof van discipline** hebben ook betrekking op het *inzicht in de kostenopbouw* en de jaarlijks *te verwachten hoogte* van de kosten.

Over de wijze waarop kostenonderbouwing zou moeten plaatsvinden en over de verantwoording van het gerealiseerde bedrag zijn partijen in gesprek. Het hof bewaakt zijn onafhankelijke positie en vindt in dat kader dat het ook zelf moet bepalen hoeveel tijd aan een casus wordt besteed en hoe kwaliteit wordt bewaakt. De NOvA wil aan haar leden kunnen verantwoorden op grond waarvan kosten worden gemaakt voor de tuchtrechtspraak. Er is afgesproken dat ook bij het hof een onderzoek zal worden gedaan naar tijdsbesteding om de tarieven daarop af te stemmen.

Naast de discussie over transparantie en onderbouwing is er ook discussie over inhoudelijke taakverdeling met de Stichting Ondersteuning Tuchtcolleges Advocatuur (SOTA). De SOTA voert de ondersteuning van het hof uit. De SOTA valt als organisatie onder de NOvA en wordt door de NOvA bekostigd. De discussies gingen over kwaliteitsverhoging en de uitvoering van projecten. Daarbij kwam de inzet van de ondersteuning door de SOTA aan de orde, de taakafbakening tussen het hof en de SOTA, en de vrijheid van het hof om zelf over dit soort aangelegenheden te kunnen beslissen. Dat raakt aan de eigen, onafhankelijke keuzes van het hof voor meer of minder ondersteuning.

6.2 Financiering binnen de NOvA

financiering doorberekende kosten

De kosten van het tuchtrecht zijn binnen de NOvA gefinancierd door middel van een verhoging van de jaarlijkse financiële bijdrage.⁶⁶ Het college van afgevaardigden (vertegenwoordigers van de 11 arrondissementen) stelt jaarlijks, op voorstel van de algemene raad (NOvA-bestuur), de financiële bijdrage vast.⁶⁷

Bij de vaststelling van de financiële bijdrage wordt er een indeling in twee categorieën gehanteerd⁶⁸. In principe valt elke advocaat in categorie 1 en betaalt de bijbehorende volledige financiële bijdrage (€1.005 in 2021). Advocaten echter, die een bruto inkomen hebben van 37.000 euro of minder of die korter dan drie jaar op het tableau staan ingeschreven, vallen in categorie 2 en in 2021, komen in aanmerking voor een lagere financiële bijdrage (€329 in 2021).⁶⁹ Sinds 2021 wordt de financiële bijdrage ook gedifferentieerd voor advocaten die in de loop van het jaar worden beëdigd. Voor advocaten die in het eerste, tweede, derde of vierde kwartaal worden beëdigd geldt een percentage van respectievelijk 100%, 75%, 50% en 25% van het jaarbedrag.⁷⁰

eigen bijkomende kosten voor uitvoering wet

Als gevolg van de uitvoering van de wet heeft de NOvA extra handelingen moeten verrichten, zoals het schrijven van zienswijzen, extra overleg en administratieve lasten vanwege het apart inzichtelijk maken

⁶⁶ Advocatenwet 46a

⁶⁷ Verordening op de advocatuur, artikel 2.27.

Zie ook: <https://www.advocatenorde.nl/over-de-nova/bestuursorganen/college-van-afgevaardigden>

⁶⁸ Regeling op de advocatuur, artikel 2.

⁶⁹ Zie: Besluit financiële bijdrage 2021 en Financieel jaarverslag NOvA 2021, pagina 26.

⁷⁰ Voorts merken we op dat advocaten naast de bijdrage aan de landelijke NOvA ook een jaarlijkse bijdrage betalen aan de lokale orde van advocaten.

van kosten die wel en niet onder de Wet doorberekening vallen. De inning (inclusief aanmaningen en zo nodig incassotraject) van de kostenveroordelingen is bovendien bij de NOvA belegd, waarvoor een nieuw administratief proces en registratiesysteem moesten worden ingericht.

Deze kosten zijn echter niet apart in de financiële administratie bijgehouden. Er is ook geen inschatting op basis van personele inzet beschikbaar.

6.3 Ontwikkelingen omvang beroepsgroep, toezicht en tuchtrecht

6.3.1 Omvang beroepsgroep

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de omvang van de beroepsgroep weergegeven.

Tabel 6.2: Aantallen beroepsbeoefenaren 2015-2021 (Bron: WODC, Rechtspleging Civiel en Bestuur 2021, met correcties NOvA)

Advocatuur	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021 abs	2017-2021 %
Advocaten	16.331	16.472	16.589	16.656	16.737	16.842	16.870	281	2%
Beëdigde stagiairs	1.012	1.026	1.083	1.128	1.092	1.122	1.238	155	14%
Totaal beroepsgroep	17.343	17.498	17.672	17.784	17.829	17.964	18.108	436	2%
Kantoren	5.291	5.291	5.601	5.618	5.646	5.617	5.589	-12	0%
% eenpitters	54%	55%	56%	57%	58%	59%	59%		

De beroepsgroep advocaten bestaat in 2021 uit *18.108 beroepsbeoefenaren*, onder wie *16.870* advocaten en *1.238* beëdigde stagiairs. Ten opzichte van 2017 is dit een lichte toename van 2%.

In 2021 waren er *5.589 kantoren*, ongeveer evenveel als in 2017.

Uit recente cijfers over 2022 blijkt dat de beroepsgroep verder is gegroeid naar 18.218 beroepsbeoefenaren en het aantal kantoren iets is gedaald naar 5.558 ⁷¹

6.3.2 Ontwikkelingen tuchtrecht

aantallen tuchtrechtzaken

Er is in beeld gebracht hoe het aantal tuchtrechtzaken zich heeft ontwikkeld. Daarbij zijn er twee markeringsjaren: in 2015 is het griffierecht ingevoerd, en in 2018 is de Wet doorberekening ingevoerd. De drie jaren vóór invoering van het griffierecht zijn ook opgenomen in de tabel.

⁷¹ Zie Jaarverslag NOvA 2022.

Tabel 6.3: Tuchtrectzaken advocatuur

Zaken en afdoening	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tuchtrect 1e aanleg (Raden van Discipline)										
Ingekomen*	1.400	1.584	1.291	1.078	998	1.020	1.004	846	993	983
Afgedaan**	1.362	1.569	1.454	1.164	1.038	898	966	928	878	1.039
Uitspraken (Tuchtrecttelijke oordelen op grond van artikel 48 Advocatenwet)**	1.131	1.286	1.310	1.091	856	836	856	882	803	961
ongegronnd / niet-ontvankelijk**	690	875	888	733	566	546	595	590	545	654
gegronnd bevonden zaken*	441	411	422	345	290	290	261	292	258	307
Tuchtrect hoger beroep (Hof van Discipline)										
Ingekomen zaken*) ***)	368	352	368	393	337	357	369	357	326	398
Uitspraken*) ****)	308	435	388	388	399	360	321	339	385	381
Instream hoger-beroepzaken**	332	290	325	278	205	204	231	247	184	246
Beslissingen in hoger beroep**	nb	341	298	254	243	198	205	193	210	203
ingetrokken**	nb	8	3	4	4	10	14	5	3	2
niet-ontvankelijk**	nb	36	27	35	29	38	29	20	50	29
bekrachtiging beslissing Raad (geheel of in overwegende mate)*	nb	188	179	141	134	115	125	117	87	101
vernietiging beslissing Raad (geheel of in overwegende mate)*	nb	109	89	74	76	35	41	52	70	71

*) Bron: WODC, Rechtspleging Civiel en Bestuur 2021. **) Bron: Jaarverslagen raden en hof van discipline.

***) De totale instroom betreft zowel hoger beroepen ingesteld tegen oordelen van een van de raden van discipline alsook zaken die in eerste en enige instantie door het hof van discipline worden besloten.

****) Het aantal onder uitspraken is het totale aantal afgedane zaken.

Uit tabel 6.3 blijkt dat, het aantal ingekomen klachten tot 2015 tussen circa 1.300 en 1.600 lag. Vanaf 2015 ligt het aantal rond de 1.000 klachten per jaar, met een dip in 2019 (circa 850).

Er is geen cesuur in de aantallen ingekomen zaken bij de invoering van de Wet doorberekening in 2018. Er is dan ook geen indicatie voor invloed van de Wet doorberekening op het aantal tuchtklachten in eerste aanleg, noch op het aantal ingekomen zaken in hoger beroep.

De lagere aantallen afgedane zaken en uitspraken in 2020 hebben waarschijnlijk mede te maken met coronamaatregelen (toen tijdelijk geen zittingen konden worden gehouden), met wellicht een inhaalslag in 2021 (dit is niet verder onderzocht in het onderhavige onderzoek).

Het aantal gegrond bevonden zaken is afgenomen in de periode tot 2016 (de ontwikkeling volgt de instroom van zaken na een jaar) en schommelt sinds 2016 tussen 260 en 300. Het aantal ongegronnd bevonden zaken ligt tussen 550 en 650 per jaar, en volgt dezelfde ontwikkeling als de gegrond bevonden zaken.

Al met al geven de cijfers een daling aan in 2015 (mogelijk samenhangend met de invoering van griffierecht; dat is echter niet nader onderzocht in het kader van het onderhavige onderzoek), en is er geen indicatie dat de Wet doorberekening (2018) invloed heeft gehad op het aantal tuchtklachten of op veronderstelde terugdringing van 'bagatelklachten'.

opbrengsten tuchtrect

In de Wet doorberekening is geregeld, dat opbrengsten van griffierecht, proceskostenveroordelingen en boetes worden verrekend met de aan de publiekrechtelijke beroepsorganisaties door te berekenen kosten. . Er is in kaart gebracht hoe hoog die opbrengsten elk jaar zijn geweest, voor zover cijfers tot nu toe beschikbaar zijn gekomen. Het betreft de totale opbrengsten, die gedeeltelijk zien op de kosten die de NOvA zelf

maakt (bekostiging van de SOTA), en deels op de door het Rijk doorberekende kosten in het kader van de Wet doorberekening.

Tabel 6.4: Opbrengsten maatregelen tuchtrecht advocatuur (euro). Bron: (Financieel) jaarverslagen NOvA

Opbrengsten tuchtrecht	2018	2019	2020	2021
Griffierecht Raden van Discipline (eerste aanleg)	44.000	43.000	37.800	45.550
Proceskostenveroordeling RvD en Hof van Discipline	276.000	253.000	249.150	340.250
Totaal opbrengsten tuchtrecht (euro)	320.000	296.000	286.950	385.800

Uit tabel 6.4 blijkt dat de opbrengsten van griffierecht en proceskostenveroordelingen schommelen en gemiddeld rond 320.000 euro lagen. Opvallend is een sterke toename van opbrengsten van proceskostenveroordelingen in 2021 (ruim 340.000 euro, ten opzichte circa 250.000 à 275.000 euro in de jaren ervoor).

Over de opbrengsten van boetes zijn geen gegevens bekend. Een boete blijkt echter slechts één keer te zijn opgelegd sinds 2015⁷², waardoor het om een marginaal bedrag gaat.

6.4 Beoordeling wet

6.4.1 Elementen in de wet

De doelen van de wet zoals eerder beschreven zijn:

Hoofddoel: Rijksbezuiniging door belanghebbenden (te welen publiekrechtelijke Beroepsorganisaties, PBO's) de kosten laten betalen.

Toegevoegd doel: Efficiënte wijze van inrichting van de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroepen.

Daartoe zijn de volgende elementen opgenomen in de wet:

1. Profijtbeginsel: de kostendoorberekening aan PBO's gebeurt op grond van het profijtbeginsel.
2. Zienswijzen: inbreng van betalende partijen is geregeld via zienswijzen op begrotingen van de organisaties waarvan de kosten worden doorberekend.
3. Griffierecht: griffierecht voor tuchtrecht in eerste aanleg bestond in de advocatuur al sinds 2015. Dit is in de Wet doorberekening ook ingevoerd voor hoger beroep. De opbrengsten van het griffierecht worden in mindering gebracht op de door te berekenen kosten.
4. Proceskostenveroordeling: een tuchtrechtelijk veroordeelde beroepsbeoefenaar wordt in het algemeen ook veroordeeld tot betaling van de kosten van de tuchtzaak, op grond van het principe "de vervuiler betaalt". Voor de hoogte van de kosten worden richtlijnen gehanteerd. De opbrengsten van de kostenveroordelingen worden in mindering gebracht op de door te berekenen kosten.
5. Boetes: de opbrengsten van door de tuchtrechter opgelegde boetes worden in mindering gebracht op de door te berekenen kosten.

Hierna wordt per genoemd element aangegeven hoe de betrokken organisaties NOvA, raden van discipline en hof van discipline de werking hebben ervaren en hoe zij deze beoordelen. In de laatste paragraaf wordt

⁷² Jaarverslag NOvA 2021, pag. 28: er is één keer een boete opgelegd, die in 2021 is geïnd en 2.050 euro heeft opgebracht.

ingegaan op het oordeel over het bereiken van het toegevoegd doel, namelijk een efficiënte wijze van inrichting van de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroepen.

6.4.2 Profijtbeginsel

maatschappelijk belang ondergeschikt gemaakt

Tuchtrecht is primair een taak van de overheid. Tenminste een deel van de kosten zou door de staat moeten worden betaald. Door de kosten volledig door te belasten aan de beroepsgroep, lijkt het alsof het alleen een belang van de beroepsgroep is, en wordt het algemeen belang ontkend.

doel wet 'beroepsgroepen betalen kosten toezicht en tuchtrecht zelf'

De wet beoogt dat de beroepsgroep de kosten van toezicht en tucht zelf draagt. De NOvA wijst erop, dat de beroepsgroep dat grotendeels al deed voordat deze wet in werking trad, namelijk door 2,5 à 3,1 miljoen euro per jaar te betalen voor de SOTA, de stichting voor het ondersteunend personeel voor de raden en het hof.

Voorts betaalt de beroepsgroep reeds zeer lang de dekens en hun medewerkers voor hun rol als toezichthouder en als eerste klachtbehandelaar. Naar schatting van de NOvA voorkomen de huidige 11 dekens gezamenlijk dat jaarlijks grofweg 1.500 zaken bij de raden van discipline terecht komen.

Via de SOTA en via de dekens dragen beroepsbeoefenaren al in hoge mate bij aan (het voorkomen van) tuchtzaken. De NOvA vindt het daarom onterecht dat hier vanwege de Wet doorberekening nog eens een bedrag is bijgekomen voor de rechters/voorzitters van de zittingen van de raden en het hof van discipline.

6.4.3 Zienswijzen

systematiek van zienswijzen: als schijninvloed ervaren

Het indienen van zienswijzen wordt door alle partijen ervaren als een 'schijn-invloed'. Het aantal zaken is een hard gegeven en niet beïnvloedbaar door middel van zienswijzen, en deze is ook niet beïnvloed door de invoering van de wet. Alleen op de transparantie van de prijs hebben zienswijzen invloed gehad. De wijze waarop het proces is opgetuigd, kost tijd en dus geld.

ingewikkeld en tijdrovend

De uitvoering van de wet wordt door alle drie partijen (NOvA, raden en hof van discipline) nodeloos ingewikkeld en tijdrovend gevonden. Dat wordt veroorzaakt door de afgesproken systematiek van bekostiging (circuit zienswijzen), de door NOvA ervaren beperkte transparantie van de kosten in de uitgangssituatie, de verschillen in de wijze waarop vrijstelling van rechters in de gerechten is geregeld en de diverse schijven waarover begroting en afrekening lopen (met de Raad van de rechtspraak als tussenschijf).

Van het ministerie is bovendien weinig steun of sturing ervaren om processen eenvoudiger te laten lopen en het systeem beter te laten functioneren.

nodeloze extra kosten

De Wet doorberekening kost extra tijd die niet kan worden ingezet voor het primaire proces. Daarnaast heeft de wet geen invloed gehad op de kwaliteit van de beroepsuitoefening of tuchtrechtspraak. De extra

inspanningen vanwege de Wet doorberekening leveren dus niets extra's op voor de sector en zijn vanuit dat oogpunt dus als nodeloos te kwalificeren.

In relatie tot het aantal zaken en het bedrag van doorbesteding is er onevenredig veel tijd (en dus geld) besteed aan de procedures en overleg. Voor de NOvA zijn er ook nog eens administratieve taken bijgekomen, namelijk voor de inning van de bedragen van de kostenveroordelingen.

aanvankelijk niet goed voor onderlinge verhoudingen

De combinatie van doorberekening van kosten met een systeem van zienswijzen is in de beleving van alle drie partijen aanvankelijk niet goed geweest voor de onderlinge verhoudingen en voor de verhouding tussen de NOvA en het ministerie. Men wijt dit niet alleen aan de wet zelf, maar ook aan de wijze waarop het ministerie heeft geopereerd: het ministerie heeft de regie bij partijen gelegd in plaats van zelf de regiefunctie in te vullen.

De verstoorde relatie tussen de NOvA en het hof wordt door betrokken partijen gezien als uitsluitend een gevolg van de Wet doorberekening. De relatie is inmiddels wel verbeterd, maar men vindt dat de toen ontstane verstoring van de onderlinge relaties voor alle partijen contraproductief is geweest.

ontbrekende sturende rol ministerie

Het ministerie heeft de systematiek van zienswijzen op begrotingen ingesteld. Daarbij was echter niet geregeld welke toetsingskaders voor de zienswijzen (en voor de begrotingen) zouden worden gehanteerd door het ministerie. De invloed van zienswijzen op begrotingen blijkt beperkt. De zienswijzen-systematiek heeft tot wrijving tussen de NOvA en tuchtrechtorganisaties geleid. Een sturende rol van het ministerie, als stelselverantwoordelijke, is hierin gemist door alle partijen.

Bijkomstigheid was, dat er personeelwisselingen waren bij het ministerie, waardoor kennis verloren ging en de NOvA voor kennisoverdracht heeft moeten zorgen.

onafhankelijkheid botst met betalingsverplichting ondertoezichtgestelde

Vanuit de NOvA wordt ervaren dat de onafhankelijke positie van de tuchtcolleges belemmerend is voor de opgelegde taak van zienswijzen indienen en bekostiging. Als de NOvA vragen stelt aan de raden of het hof van discipline, komt daar niet altijd antwoord op, met als argument dat "de NOvA daar niet over gaat".

Vanuit de onafhankelijke positie van het tuchtrecht maakt het verschil of het hof zich financieel verantwoordt tegenover het ministerie dan wel tegenover de partij waarop het tuchtrecht betrekking heeft. Het hof vindt het een onjuiste constructie dat het financiële antwoord moet afleggen tegenover de NOvA. Het hof heeft telkens alle door de NOvA gevraagde toelichtingen op de begroting en de verantwoording gegeven. Het hof is echter wel terughoudend in het aanpassen van zijn begrotingssystematiek naar de wensen van de NOvA. Vanuit zijn positie is het hof over de wijze van begroten geen verantwoording verschuldigd aan de NOvA, maar aan het ministerie. Het ministerie is akkoord met de huidige wijze van begroten door het hof.

Nu de NOvA heeft aangegeven dat het zou willen dat het hof op dezelfde wijze gaat begroten als de raden doen, ziet het hof geen reden dat te doen. Het hof vindt, dat zolang de huidige begrotings- en verantwoordingssystematiek akkoord is bevonden, er geen aanleiding is die te wijzigen. Dat ziet ook op de onafhankelijkheid van het hof. De NOvA gaat daar in beginsel niet over.

De discussie over de onafhankelijkheid van tuchtrechtspraak versus de verantwoordingsbehoefte van de – betalende – NOvA betekent een voortdurende spanning in het proces van begroten en afrekenen.

6.4.4 Griffierecht

Griffierecht wordt sinds 2015 gegeven, dus al voor invoering van de Wet doorberekening. De Wet doorberekening heeft geregeld dat het geïnde griffierecht in mindering wordt gebracht op de door te berekenen kosten.

Griffierecht ad 50 euro wordt alleen gegeven voor tuchtrecht in eerste aanleg. Het wordt door de dekens geïnd. Pas na betaling van het griffierecht gaat een zaak naar een raad van discipline. Een zaak is dus nooit niet-ontvankelijk vanwege niet-betaling van het griffierecht.

Voor het hof van discipline is in de Wet doorberekening wel griffierecht ingevoerd⁷³. In de praktijk wordt dit niet gegeven, omdat de uitvoering niet is geregeld.⁷⁴ Artikel 46e, dat op grond van artikel 57 lid 2 Advocatenwet van overeenkomstige toepassing is verklaard, ziet, volgens de informatie vanuit het hof van discipline, niet op de situatie bij het hof van discipline.

Concluderend kan worden gesteld dat het erop lijkt dat het griffierecht van 50 euro hooguit een beperkte drempel vormt voor het indienen van een klacht, en dus nauwelijks of geen reducerende werking heeft op het aantal klachten. De cijfers in tabel 6.3 (ontwikkeling aantal ingediende klachten) wijzen hier ook op: er is een beperkte daling 2015, het jaar waarin griffierecht werd ingevoerd. In financiële zin levert het griffierecht (dat dus alleen voor klachten in eerste aanleg wordt gegeven) jaarlijks wel iets op, maar in relatie tot de totale doorberekende kosten is het beperkt.

6.4.5 Proceskostenveroordeling

Proceskostenveroordeling bestond voor advocaten al sinds 2015. Met de invoering van de Wet doorberekening zijn er per 1 januari 2018 forfaitaire bedragen voor de kostenveroordeling vastgesteld in een richtlijn. Per 1 januari 2021 is de richtlijn aangepast, waarbij de raden van discipline hebben geadviseerd het bedrag niet te verhogen, opdat het niet als bijkomende straf zou uitwerken. De aanpassing in 2021 betreft alleen een verhoging van het forfaitaire bedrag bij het hof van discipline.

De richtlijnen zijn in afstemming met de raden en het hof van discipline opgesteld, en ook afgestemd met het notariaat.

Het deel van de proceskostenveroordeling dat ziet op de kosten van de tuchtcolleges⁷⁵ komt ten goede aan de NOvA. Deze opbrengsten dekken dus een deel van de kosten die de NOvA zelf direct maakt voor het tuchtrecht en van de kosten die het ministerie maakt en die vervolgens worden doorberekend aan de NOvA. De kostenveroordelingen hebben jaarlijks een bedrag van enkele tonnen opgeleverd.

Of het risico op kostenveroordeling – met de nieuw ingevoerde forfaitaire bedragen – het gedrag van individuele advocaten heeft beïnvloed, valt moeilijk te beoordelen door bevraagde vertegenwoordigers van de drie typen organisaties.

⁷³ Artikel 57 lid 2, Advocatenwet.

⁷⁴ De inning van griffierechten voor tuchtrecht (1^e aanleg én hoger beroep) bij gerechtsdeurwaarders en het notariaat is belegd bij het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak (LDCR). Het LCDR heeft geen taak gekregen voor de inning van deze bedragen voor het hof van discipline bij de advocatuur. Voor de advocatuur innen de dekens het griffierecht voor tuchtrecht in eerste aanleg (artikel 46e, 1^e lid). Overeenkomstige toepassing voor hoger beroep (artikel 57, 2^e lid) is juridisch niet mogelijk, omdat er een zelfstandig recht op hoger beroep is. De wetgever heeft niet geregeld hoe inning van griffierechten voor hoger beroep dient te gebeuren en heeft aangegeven dat dit bij een eerstvolgende gelegenheid kan worden hersteld. Zie Memorie van antwoord (KST 34145 C, pag. 9).

⁷⁵ Een deel van de opbrengsten van de proceskostenveroordeling ziet op de kosten van de klager; dit deel wordt aan de klager doorbetaald door de NOvA. De overige opbrengsten zijn baten voor de NOvA.

Bij zowel het tuchtrecht in eerste aanleg als hoger beroep wordt wel eens ‘calculerend gedrag’ waargenomen. In zo’n geval lost een advocaat liever alsnog een klacht op (neemt zijn verlies) dan dat hij het tot een tuchtklacht (of hoger-beroepzaak) laat komen, waarbij mogelijke financiële gevolgen (in geval van kostenveroordeling) een rol spelen, maar ook andere nadelen van een tuchtzaak (tijdsinvestering, onaangename ervaring). Een dergelijk ‘afkopen van een tuchtklacht’ acht men een onwenselijke bijwerking; voor een goede werking van het tuchtrecht zou de tuchtrechter zich ook over deze zaken moeten uitspreken. In hoeverre en om welke redenen dit ‘afkopen van een tuchtklacht’ voorkomt, is niet bekend bij de tuchtrechtcolleges. Nader onderzoek onder dekens zou hier meer licht op kunnen werpen.

In hoeverre kostenveroordeling effect heeft op het al dan niet in hoger beroep gaan, is niet bekend. Er zijn bij geen van de drie typen organisaties signalen dat dit aspect wordt meegewogen bij die beslissing. In het verweer komt het bijvoorbeeld nauwelijks voor dat wordt verzocht om matiging van de proceskostenveroordeling (hoewel de aanwezigheid van de klager hierbij ook een rol zou kunnen spelen, omdat de aangeklaagde advocaat niet wil laten blijken dat de kosten bezwaarlijk zijn).

onevenwichtigheid in drempels: griffierecht versus kostenveroordeling

De proceskostenveroordeling vindt men onevenredig hard aankomen bij beklagde advocaten. Een klager moet ‘slechts’ 50 euro griffierecht betalen voor het indienen van een klacht bij een Raad van Discipline. Daartegenover staat dat een beroepsbeoefenaar het risico loopt op een fors hogere financiële schade in het val van proceskostenveroordeling; deze bedraagt minimaal 1.300 euro in eerste aanleg, en 2.000 euro bij hoger beroep.⁷⁶ Dit verschil in financiële consequenties voor partijen wordt onevenredig geacht.

6.4.6 Opbrengsten boetes

Er worden nauwelijks boetes opgelegd door tuchtrechters. Als het al gebeurt, gaat het volgens de Raden veelal om een voorwaardelijke boete, teneinde een andere betaling te bewerkstelligen.

Er zijn dus geen noemenswaardige opbrengsten van boetes. Als mitigerende maatregel voor vermindering van door te berekenen kosten is deze maatregel daarom niet effectief gebleken.

6.4.7 Effecten op kwaliteitsbewaking, efficiëntie, effectiviteit

Nagegaan is wat de doorwerking van de wet is op het beleid van elk van de organisaties en of er, naar aanleiding van de wet, maatregelen zijn genomen om de kwaliteits- en integriteitsbewaking efficiënt in te richten en de kosten van het tuchtrecht zo beperkt mogelijk te houden.

geen effect

De Wet doorberekening blijkt in de perceptie van de betrokken organisaties bij *geen van hen effect* te hebben gehad op het beleid, de wijze van kwaliteits- en integriteitsbewaking of op effectiviteit. De doorberekening heeft geen financiële prikkel betekend om beleid te wijzigen of primaire processen anders in te richten. Primaire processen zijn niet gewijzigd.

Naar de opvatting van zowel de NOvA als de tuchtrechtorganisaties is verbetering van kwaliteit ook helemaal *geen doel geweest* van de Wet doorberekening, maar is dit er later – als oneigenlijk argument –

⁷⁶ Richtlijn Kostenveroordeling raden van discipline 2021 en Richtlijn kostenveroordeling hof van discipline 2021.

bijgehaald door de wetgever. Men acht een extra stimulans voor kwaliteitsbeleid van de NOvA niet nodig en vindt dat voor vermindering van het aantal klachten een financiële prikkel niet werkt.

Naar het oordeel van de NOvA zou het bevorderen van de kwaliteit van de beroepsgroep door deze de kosten van de tuchtrechtspraak en toezicht zelf te laten dragen niet eens via de maatregelen in deze wet kunnen worden gerealiseerd. Daarvoor voert men twee redenen aan:

- de wetgever heeft niet aangetoond dat er een causaal verband zou zijn tussen het dragen van de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak en kwaliteitsbevordering van de advocatuur;
- de individuele advocaat voelt de financiële prikkel niet, maar is wél ontvankelijk voor andere vormen van kwaliteitsbevordering, zoals de kwaliteitstoetsen, de specialisatie op het tableau en de Permanente Educatie.

verbetering kwaliteit gebeurt al regulier

Voor impulsen voor kwaliteitsverbetering bij de NOvA heeft de Wet doorberekening geen rol gespeeld. Er zijn altijd impulsen, onder andere op basis van tuchtrechtelijke uitspraken.

De NOvA werkt onder andere aan kwaliteitsbevordering via de beroepsopleiding, het permanent evalueren van de gedragsregels en hun effectiviteit en het uitbrengen van samenvattingen van tuchtuitspraken, die het meest gelezen worden door de balie van alles dat door de NOvA wordt gepubliceerd. Het doel van de wet om de kwaliteit te bevorderen acht de NOvA daarom illusoir en niet aan de orde.

financiële prikkel werkt niet voor verbetering klachtafhandeling of vermindering bagatelklachten

Op het gedrag van individuele advocaten heeft de doorberekening van kosten aan de NOvA geen invloed, naar het oordeel van de NOvA en tuchtcolleges. Door alle drie typen organisaties is aangegeven dat het bij klachten vaak meer gaat om ‘dommigheid’ dan om ‘slechtheid’, bijvoorbeeld om de wijze van communicatie of bejegening. Een individuele advocaat zal schrikken van een klacht en veroordeling, en op grond van die ervaring wellicht zijn gedrag aanpassen, maar niet op grond van de Wet doorberekening.

verbetering klachtafhandeling en kwaliteit vindt NOvA geen opportuun doel

De NOvA constateert dat het aantal tuchtzaken al jaren stabiel is. Er zullen ook altijd klachten blijven bestaan: de NOvA geeft aan dat fouten menselijk is en erbij hoort. Daar heeft het tuchtrecht een functie voor. Het aantal tuchtzaken van circa 1.000 per jaar acht de NOvA neutraal en waardevrij tot het aantal advocaten (circa 18.000) en het grote aantal zaken dat zij jaarlijks behandelen. Het bijkomend doel van de wet, namelijk een prikkel voor verbetering van kwaliteit en klachtafhandeling vindt de NOvA daarom ook niet logisch.

klachten niet alleen door gedrag advocaten maar ook door houding klagers

Bij de tuchtrechter komen klachten terecht over daadwerkelijk regelsovertredende advocaten die moeten worden gecorrigeerd, en over bij (‘lichtgeraakte’) klanten onwelgevallig handelen van advocaten. Naar inzicht van de raden van discipline wordt het aantal tuchtklachten vooral bepaald door de typen klagers en minder door verkeerd gedrag van advocaten. In principe proberen de deken klachten af te vangen. Als dat niet lukt, komt de klacht bij de tuchtrechter. Het gaat dan vaak om hoog opgelopen emoties, waarbij klagers minder open staan voor bemiddeling. Men signaleert een toename van dit type klachten en schrijft die toe aan veranderingen in de samenleving waarin burgers mondiger worden en zich minder dan vroeger neerleggen bij een uitspraak van een deken. Dit soort klachten leggen beslag op de tuchtrechtspraak, terwijl ze er minder thuishoren.

Dat betekent ook dat een Wet doorberekening weinig invloed kan hebben op het aantal tuchtklachten. Alleen een werkelijke drempel (het griffierecht van 50 euro is geen echte drempel gebleken) zou ‘bepaalde’ klagers wellicht kunnen weerhouden van het indienen van een klacht.

6.5 Conclusies en verbeteringsuggesties

6.5.1 Conclusies

Alle drie typen partijen hebben alleen negatieve effecten ervaren van de Wet doorberekening, en geen positieve. Een effect van de wet op verbetering van de kwaliteit van de beroepsgroep is er naar inzicht van elk van de betrokken organisaties niet geweest en zal zich naar verwachting van alle drie partijen ook niet voordoen in de toekomst, omdat men geen causaal verband ziet.

Voorts vinden alle partijen om principiële redenen dat ook de staat dient te betalen voor tuchtrechtspraak, omdat tuchtrechtspraak primair een staatsaangelegenheid is.

Geen van de partijen is dan ook tevreden met de Wet doorberekening. Gezien de diverse negatieve effecten, deelt men de opvatting dat deze wet zou moeten worden ingetrokken.

volledige doorberekening doet geen recht aan algemeen belang

Zowel de NOvA als de tuchtrechtorganisaties vinden dat tuchtrecht primair een overheidstaak is en dat volledige doorberekening van de kosten aan de beroepsgroep daar geen recht aan doet. Daarbij komt dat een groot deel van het tuchtrecht (uitgevoerd door de SOTA) al wordt betaald door de beroepsgroep.

extra kosten, zonder effect op verbetering

Verbetering kwaliteit beroepsgroep en klachtafhandeling wordt niet bereikt via deze wet. Zowel de NOvA als de tuchtrechtorganisaties wijzen erop dat er ook zonder deze wet kwaliteit wordt bewaakt en verbeterd. Deze wet heeft daar geen extra impuls aan gegeven.

Bovendien kost de uitvoering van de wet extra tijd die niet kan worden ingezet voor het primaire proces. De extra kosten hebben derhalve geen bijdrage geleverd aan kwaliteitsverbetering van de beroepsuitoefening of tuchtrechtspraak.

zienswijzen en bezwaren: geen effect op hoogte tuchtrechtkosten

De NOvA heeft telkens zienswijzen ingediend op de begrotingen en ook bezwaar gemaakt. Deze hebben geen effect gehad op de hoogte van de kosten of (eventueel efficiëntere) inrichting van de organisatie van het tuchtrecht.

De zienswijzen en bezwaren hebben wel geresulteerd in door Nova gewenste systematiek van kostenonderbouwing door de raden van discipline en een afspraak over een tijdschrijfonderzoek bij het hof van discipline. Dit was echter geen doel van de wet.

onafhankelijkheid botst met betalingsverplichting ondertoezichtgestelde

De financiering door de NOvA met de systematiek van zienswijzen botst met de onafhankelijke positie van het tuchtrecht, in de optiek van alle partijen. Het betekent dat zienswijzen geen materiële invloed hebben op begrotingen. Ook betekent de discussie over de onafhankelijkheid van tuchtrechtspraak versus de

verantwoordingsbehoefte van de – betalende – NOvA een voortdurende spanning in het proces van begroten en afrekenen.

griffierecht en proceskostenveroordeling hebben niet de beoogde effecten

Met griffierecht was beoogd een drempel op te werpen voor bagatelklachten en veelklagers. Dat lijkt in de praktijk niet te zijn gebeurd, omdat beide nog steeds voorkomen. De drempel van 50 euro wordt niet hoog gevonden. Hoeveel en welk type klachten desalniettemin niet wordt ingediend vanwege het griffierecht is echter niet bekend, en zou nader kunnen worden onderzocht. De opbrengsten van griffierecht hebben een beperkte kostenreductie opgeleverd.

Met proceskostenveroordeling was beoogd “de vervuiler te laten betalen”. In de praktijk zijn er signalen dat proceskostenveroordeling wordt ervaren als extra straf en wordt wel eens calculerend gedrag (afkopen van een tuchtklacht, afzien van hoger beroep) waargenomen. Het bedrag van de proceskostenveroordeling wordt als hoog ervaren, zeker als er ook nog eens hoger beroep wordt ingesteld. Dit is een negatief neven-effect van de maatregel, aangezien voor een goede werking van het tuchtrecht de tuchtrechter zich ook over deze zaken moeten uitspreken. In hoeverre dit voorkomt, is niet bekend bij de tuchtrechtcolleges. Nader onderzoek onder dekens zou hier wellicht meer licht op kunnen werpen.

6.5.2 Verbetersuggesties vanuit de organisaties

primair: intrekken wet

Zowel de raden van discipline, het hof van discipline alsook de NOvA zijn primair voorstanders van intrekking van de wet. Daar zijn de volgende redenen voor aangedragen:

- Alle partijen vinden dat de wet geen positieve effecten heeft gehad;
- Alle partijen beschouwen het toegevoegd doel, te weten verbetering van kwaliteit van de beroepsgroep en klachtafhandeling waardoor minder bagatelklachten of klachten van veelklagers bij het tuchtrecht binnenkomen, als er met de haren bij gesleept doel, dat bovendien niet via de door het ministerie benoemde ‘financiële prikkelwerking’ kan worden bereikt.
- De wet brengt veel extra, onnodige kosten met zich mee, terwijl reeds een groot deel van de kosten door de beroepsgroep (namelijk bekostiging van de SOTA, de dekens en hun medewerkers) wordt gedragen.

verbetersuggesties zolang de wet in stand blijft

Zolang de Wet doorberekening in stand blijft, dan zijn de volgende aanbevelingen gedaan vanuit de betrokken partijen ter verlichting van de voor betrokken partijen negatieve effecten van de wet:

a) wijziging omvang door te berekenen bedrag

Door alle organisaties wordt het standpunt gedeeld dat tuchtrecht primair een staatstaak is en dat er een publiek belang mee is gediend. Een deel van de kosten zou om die reden ook op de staat moeten drukken. De NOvA voert verder aan, dat de advocatuur reeds betaalt voor de SOTA, de dekens en hun ondersteunende medewerkers. De NOvA acht het daarom opportuun dat de kosten voor de rechters die als voorzitter optreden in de raden en het hof van discipline door de staat worden betaald. In dat geval zou de grondslag van de Wet doorberekening vervallen. Vanuit de raden en het hof van discipline is er geen expliciet oordeel over de mate waarin kosten van tuchtrecht door de staat zouden moeten worden gedragen; wel is er overeenstemming over het principe dát de staat kosten dient te dragen (overheidstaak).

b) rol ministerie sturende

Een deel van de discussies is veroorzaakt doordat kaders ontbreken die het systeem beter zouden kunnen laten functioneren. De NOvA geeft aan dat een gebrek aan regie mede oorzaak is voor ontstane escalaties bij de uitvoering van de wet. Het ministerie zou een meer sturende rol als stelselverantwoordelijke op zich kunnen nemen, bijvoorbeeld door toetsingscriteria voor zienswijzen bekend te maken, richtlijnen op te stellen voor begroten en afrekenen en bemiddelen waar spanning tussen organisaties optreedt.

c) wijziging traject door te berekenen kosten

Het traject is ingewikkeld en intensief, terwijl het om een relatief beperkt bedrag gaat, dat uiteindelijk wordt doorberekend aan de NOvA. De inspanningen (kosten, maar ook ontstane wrevel) vindt men onevenredig groot. Een eenvoudiger systeem ligt meer voor de hand, bijvoorbeeld het in rekening brengen van forfaitaire bedragen.

d) poortwachtersfunctie in plaats van griffierecht

In het streven veelklagers en bagatelklachten buiten de deur te houden kan men zich vinden, aangezien dit soort klachten het systeem belasten zonder dat het bijdraagt aan het doel van het tuchtrecht (borging kwaliteit van de beroepsgroep). Heffing van griffierecht blijkt hiervoor echter een beperkt effectief instrument. Als alternatief voor griffierecht is vanuit het tuchtrecht de mogelijkheid geopperd om – bovenop de filterfunctie die de dekens reeds vervullen – ook een poortwachtersfunctie bij de raad van discipline in te stellen, waarbij rechtsbescherming dan wel dient te worden geregeld (bijvoorbeeld verzet bij de voorzitter van de raad van discipline).

e) partners in het begrotingscircuit: Rechtspraak in plaats van RvD en HvD

De begrotingen van de raden van discipline en van het hof van discipline moeten bij het ministerie worden ingediend. Het ministerie stuurt deze door aan de NOvA, opdat de NOvA hierop zienswijzen kan indienen. Vanuit de raden is aangegeven, dat de raden geen rechtspersonen zijn met een eigenstandige financiële positie. De rechters in de raden zijn afkomstig van de Rechtspraak. Het ligt daarom meer voor de hand de financiële discussie te voeren met de Rechtspraak in plaats van met de raden en het hof.

f) uitvoering wet in één organisatie onderbrengen

De NOvA heeft er taken bij gekregen met de invoering van de wet. De kostenveroordelingen, voor zowel het aan de NOvA toekomend deels als het aan de staat toekomend deel moeten worden geïncasseerd door de NOvA, die weer moet verrekenen met de staat. Daarbij is er met de SOTA nog weer een aparte geldstroom, die het geheel extra compliceert.

De begroting van het hof van discipline is verweven met die van de rechtspraak en vergt een extra traject. Er lopen vele lijnen, zienswijzen, reacties daarop. Het zou eenvoudiger zijn de uitvoering van de wet onder te brengen in één organisaties in plaats van de diverse circuits die zijn ontstaan.

De NOvA vindt het verstandiger om de tuchtrechtspraak in zijn geheel te bekijken om tot een eenvoudiger en overzichtelijkere organisatie en financiering te komen, in plaats van de bestaande los van elkaar staande systematieken (hof van discipline, Wet doorberekening, rechtszaak SOTA, organisatie raden). Een mogelijkheid zou, volgens de NOvA, zijn om de gehele tuchtrechtspraak in de advocatuur onder te brengen bij de Rechtspraak.

7 Perspectief ministerie

In de voorgaande drie hoofdstukken is ingegaan op de evaluatieve onderzoeksvragen vanuit de beroepsgroepen en uitvoerende organisaties per beroepsgroep. In dit hoofdstuk staat de evaluatieve reflectie vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid centraal. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- het verloop van de procedures in de praktijk (paragraaf 7.1)
- de communicatie en onderlinge verhoudingen (paragraaf 7.2)
- het doelbereik van de wet (paragraaf 7.3)
- verbeteruggesties (paragraaf 7.4).

7.1 Verloop procedures in de praktijk

De gang van zaken met betrekking tot de kostendoorberekening wordt hier beschreven vanuit het perspectief van het verantwoordelijk ministerie van Justitie en Veiligheid.

ontvangst en doorzending begrotingen door ministerie naar PBO's

Het ministerie stuurt de ontvangen begrotingen ongewijzigd door naar de PBO's. De processen lopen verschillend voor het BFT en de tuchtrechtorganisaties.

Het BFT wordt door het ministerie bekostigd via een subsidie en ontvangt van het ministerie een opdrachtbrief. In de aanloop naar de begroting overlegt het ministerie met het BFT over de subsidie en de te leveren prestaties (grote lijnen van het toezicht en de bedrijfsvoering). Hierbij speelt ook de positie van het BFT als ZBO een rol. Als ZBO⁷⁷ houdt het BFT een egalisereserve⁷⁸ aan, die is gemaximeerd op een bepaald percentage van de begrote uitgaven. Het ministerie houdt ook deze randvoorwaarde in de gaten; de afgelopen jaren is in dat kader een deel aan de egalisereserve onttrokken en zijn deze middelen ingezet in de BFT-jaarbegroting.

Na het gesprek met het ministerie stuurt het BFT de begroting naar het ministerie. De visie van het ministerie ten aanzien van het BFT-beleid en de daarop gebaseerde begroting is dan al bij voorbaat verwerkt. Er is met betrekking tot het BFT geen wettelijke bepaling voor indiening van de jaarrekening, waarop de afrekening met de PBO's zou kunnen worden gebaseerd. In het verlengde hiervan constateert het ministerie dat er ook geen wettelijke regeling is voor de wijze waarop met de inzet van aan de egalisereserve onttrokken middelen wordt omgegaan in de doorberekening aan de PBO's. Mogelijk kan daarom hierover komend jaar discussie ontstaan.

Met de tuchtrechtorganisaties bestaat geen subsidieverhouding. Het ministerie overlegt daarmee niet vooraf over de financiën voor de komende jaren.

In de beginperiode werden niet alle begrotingen – tijdig – ingediend. Dat betrof met name begrotingen van het gerechtshof (hoger beroep). Dat heeft tot situaties geleid, waarin er geen zienswijze op een begroting kon worden gegeven en door het ministerie wél achteraf de rekening is gepresenteerd aan de PBO's.

⁷⁷ Kaderwet ZBO, artikel 33.

⁷⁸ Een egalisereserve is een reserve voor kosten en lasten van de bedrijfsuitoefening in dit boekjaar, die pas in de toekomst tot een piek in de uitgaven leiden. https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/winst/inkomstenbelasting/inkomstenbelasting_voor_ondernemers/fiscale_reserves/egalisereserve

Het proces van indiening van begrotingen en zienswijzen is sinds 2020 strakker geregeld door het ministerie dan in de beginperiode. Er zijn inmiddels duidelijke termijnen vastgesteld, waardoor alle partijen explicieter zijn geïnformeerd en meer tijd hebben voor reacties. Alle begrotingen worden nu wel tijdig ingediend.

indiening zienswijzen en overleg

Formeel dienen de organisaties de begroting in bij het ministerie die hem vervolgens doorstuurt naar de betreffende PBO. In de eerste jaren is uitsluitend het formele traject gevolgd.

Na de beginperiode, waarin de formele weg centraal stond en ongenoegen ontstond over de wijze van afhandeling van de zienswijzen, zijn er gesprekken gekomen tussen het ministerie, de PBO en de betreffende organisaties, met name tuchtrechtorganisaties in eerste aanleg. Naar aanleiding van dergelijke gesprekken is onder andere een tijdsbestedingsonderzoek (kamer voor gerechtsdeurwaarders) uitgevoerd en zijn afspraken met de raad van discipline (advocatuur) gemaakt, resulterend in transparantere ingediende begrotingen waarmee de PBO's beter uit de voeten konden.

Ook zijn er gesprekken gekomen tussen het ministerie en de Raad voor de rechtspraak. De Rvdr moest aparte begrotingen indienen voor de NGK, hetgeen aanvankelijk laat en niet (voor de PBO's) inzichtelijk genoeg gebeurde. Na gesprekken hierover zijn de begrotingen van het gerechtshof (zijnde deelbegrotingen van de Rvdr) tijdig ingediend en van meer toelichting voorzien.

Met het hof van discipline (hoger beroep advocatuur) heeft het ministerie de afgelopen twee jaar regelmatig overlegd en het streeft ernaar ook bij deze organisatie een tijdsbestedingsonderzoek te laten doen, gericht op inzichtelijkheid van kosten per zaak.

Inmiddels sturen sommige organisaties hun begroting gelijktijdig naar het ministerie en de PBO. Deze praktijk is ontstaan, omdat er in de beginperiode knelpunten in de doorlooptijden ontstonden. Deze werkwijze is ook mogelijk geworden doordat er rechtstreekse contacten tussen PBO en de betreffende organisaties zijn ontstaan.

Naast de zienswijzen van de PBO's stelt het ministerie ook zelf een zienswijze op. Dit gebeurt vooral door een vergelijking met de voorgaande jaren, door te kijken of er opvallende bijzonderheden in staan, ook in relatie tot prestaties (of achterblijven daarvan; bijvoorbeeld het ontstaan van achterstanden) en of de begroting materieel klopt, dat wil zeggen of er geen dubbelingen in zitten, geen posten die er niet op thuishoren en of de overhead juist is toegerekend. Het ministerie toetst ook de wijze waarop tuchtrechtkosten zijn afgezonderd van kosten voor andere taken van het tuchtrechtcollege.

Het ministerie heeft daardoor zelf al een beeld van de begroting en heeft hier – in voorkomende gevallen – al vragen over gesteld aan de betreffende organisatie.

beoordeling en verwerking zienswijzen en bezwaren door ministerie

In de wet is geregeld dat de PBO's moeten worden gehoord over de begrotingen, maar niet waaraan de eventuele zienswijzen van PBO's worden getoetst. Er was, en is, geen expliciet beoordelingskader.

In de beginperiode, tot 2020, is er nauwelijks iets met de zienswijzen gebeurd. Procedureel is de stap doorlopen, waarna de begroting is vastgesteld. Besluitvorming door het ministerie was, naar eigen zeggen, vooral gericht op rechtmatigheid, niet op inhoudelijke beoordeling of weging. Het ministerie geeft als verklaring daarvoor dat de rollen nieuw waren en het ministerie zich eigenlijk niet voldoende had voorbereid op haar nieuwe taak. Er was ook nog niet mee geoefend.

Vanaf 2020 is de houding van het ministerie veranderd, mede naar aanleiding van wrijvingen, verschillen tussen partijen en verstoorde verhoudingen. De laatste jaren worden de zienswijzen wel inhoudelijk, op globale wijze, beoordeeld en wordt ingegaan op ingebrachte punten.

Er wordt gekeken naar de aard van de inbreng en daar is als volgt mee omgegaan:

- Met de inbreng “de wet had er niet moeten komen” doet het ministerie niets. De wet is er gekomen; de discussie over de wet als zodanig is een gepasseerd station.
- Als er een vermeende fout in een begroting wordt aangekaart, controleert het ministerie de opmerking. Er bleek een keer ten onrechte een post, die niet op de rechtspraak drukte, te zijn opgenomen (vacatiegelden advocaat-leden).
- Vragen (van de KBvG) naar de reden van kostenstijging van het BFT en welke extra prestaties daartegenover staan zijn voor het ministerie aanleiding geweest voor een gesprek met het BFT, gericht op het beter voorzienbaar maken van kostenontwikkeling. Voorts bleek uit de vragen dat het ministerie had verzuimd bestaande afspraken tussen het ministerie en het BFT over een nieuwe taak met bijbehorende extra kosten kenbaar te maken aan de KBvG en is dit rechtgezet.
- Er bleek behoefte aan meer toelichting op de begrotingscijfers. Het ministerie heeft deze behoefte overgebracht naar de betreffende (tuchtrecht-)organisaties, waarna er is meer toelichting is gekomen.
- Inbreng over behoefte aan een andere onderbouwing van de kosten (namelijk op basis van kostennormering) is aanleiding geweest het gesprek aan te gaan met de betreffende tuchtrechtorganisatie en de PBO. Er is toen een tijdbestedingsonderzoek uitgevoerd, waardoor er een voor de PBO acceptabelere onderbouwing van ‘kosten per zaak’ is gecreëerd.

De zienswijzen hebben dus geleid tot extra controles, gesprekken en andere vormen van inzichtelijkheid van de begrote kosten.

De zienswijzen hebben niet geleid tot aanpassing van de begrotingen. Het ministerie heeft de begrotingen (met uitzondering van het herstel van een fout), gehoord de PBO's, vastgesteld conform de ingediende begrotingen.

In de eerste jaren zijn er veel bezwaren ingediend, en wel door de NOvA. Deze betroffen vooral de inzichtelijkheid van de hoogte van de kosten. De NOvA wilde graag inzicht in de kosten per zaak krijgen. Afgesproken is dat de bezwaren worden ingetrokken als het tijdsbestedingsonderzoek is afgerond.

afrekening

Voor de doorberekende kosten van toezicht door het BFT wordt geen aparte afrekening achteraf gestuurd naar de PBO's. Het BFT dient wel een jaarrekening in bij het ministerie, maar deze is daarvoor al vastgesteld door het BFT en heeft alleen goedkeuring van het ministerie, waarvoor de PBO's niet worden gehoord. De doorberekende kosten van het BFT blijven dus gebaseerd op de begroting.

De tuchtrechtorganisaties moeten hun rekeningen opsturen naar het ministerie, dat op basis daarvan de afrekening naar de PBO's stuurt. Dat proces is in de beginjaren (tot 2020) niet steeds goed en tijdig verlopen. Ingestuurde jaarverslagen waren blijven liggen in plaats van ze door te sturen naar de PBO's. Het ministerie had onder andere de fout gemaakt de baten (griffierechten, kostenveroordelingen en boetes) niet in mindering te brengen op het doorberekende bedrag. De KBvG had daarom bezwaar gemaakt tegen de eindafrekening. Het ministerie heeft de fout met terugwerkende kracht hersteld en heeft tevens bedragen over 2018 en 2019 kwijtgescholden. De KBvG heeft daarop het bezwaar ingetrokken.

Een deel van de kosten is dus voor rekening van het ministerie gebleven.

Vanaf 2020 zijn er geen fouten of vertragingen in de afrekening meer ontstaan. Er is nu expliciete aandacht voor het afrekenproces bij het ministerie en er zijn tijdstippen afgesproken waarop de PBO's de jaarverslagen ontvangen. Ook is er met de tuchtcolleges in eerste aanleg afgesproken dat substantiële afwijkingen

van de begroting gedurende het jaar worden gemeld. Met het gerechtshof Amsterdam is zo'n afspraak niet gemaakt, omdat het gerechtshof principieel niet met het ministerie communiceert over de begroting (onderdeel van de gehele begroting van de Rechtspraak).

Omdat de processen van begroten en afrekenen rommelig verliepen, is het ministerie in 2022 overgegaan tot een gebundelde werkwijze. De afrekening van een afgesloten jaar wordt verrekend met de nieuwe rekening voor het komende jaar. In september ontvangen de PBO's bericht van de kosten per saldo, met daarbij een specificatie van de rekening (van de tuchtrechtorganisaties) en begroting. De eigenlijke factuur wordt daarna gestuurd, met verzoek tot betaling in december.

7.2 Communicatie en verhoudingen

Het proces van doorberekening en zienswijzen was nieuw en heeft de verhoudingen tussen betrokken partijen beïnvloed. In het begin kwamen de verhoudingen tussen ministerie en PBO's op scherp te staan, in de eerste plaats vanwege het feit dat de doorbelasting er kwam. Ook had het ministerie zich, naar eigen zeggen, niet goed voorbereid op de invoering van de wet. De wet heeft geleid tot verslechtering van de relaties. Het gesprek bleef vooral gaan over de doorberekening zelf, niet over de inhoud.

In 2020 is het ministerie gaan werken aan verbetering van processen en onderlinge verhoudingen. Het ministerie heeft geprobeerd processen voorspelbaarder te maken en beter te plannen. Het gesprek met zowel de uitvoerende organisaties als de PBO's verlegde zich naar meer inhoudelijke onderwerpen, zoals het omgaan met historische verschillen en doelen voor de toekomst. In gesprek met het BFT en uit terugkoppelingen van de PBO's kwamen niet alleen financiën aan de orde, maar ook inhoudelijke thema's voor toezicht.

Met het gerechtshof Amsterdam voert het ministerie dergelijke gesprekken niet, omdat het gerechtshof op het principiële standpunt staat dat het ministerie zich niet op microniveau met de begroting of het jaarverslag dient bezig te houden. De wet schrijft echter voor dat het gerechtshof aparte begrotingen voor deze tuchtrechtspraak moet hebben. Het ministerie voert de gesprekken naar aanleiding van zienswijzen daarom niet met het gerechtshof, maar met de Raad voor de rechtspraak.

7.3 Doelbereik wet vanuit optiek ministerie

Het ministerie geeft aan dat het hoofddoel van de wet, namelijk het realiseren van een bezuiniging voor het Rijk, is bereikt, aangezien substantiële bedragen zijn doorbelast aan de beroepsorganisaties. In de beginperiode was de bezuiniging beperkter, omdat vanwege haperingen aan de kant van het ministerie in het doorlopen van de procedures niet alle kosten zijn doorberekend. Inmiddels worden wel alle kosten doorberekend.

Het ministerie merkt daarbij op dat de doorberekende bedragen in de context van de justitiebegroting beperkt zijn. De tuchtrechtkosten vormen een relatief beperkte post binnen de totale kosten van de rechtspraak. De begroting van het BFT is een betrekkelijk kleine post op de begroting van justitie. Hieruit concludeert het ministerie dat de beoogde bezuiniging is gerealiseerd, maar dat het om een relatief beperkte besparing binnen de totale begroting gaat.

Met betrekking tot het tweede doel van de wet, efficiëntere inrichting van kwaliteits- en integriteitsbewaking, kan het ministerie niet beoordelen of dat is bereikt. Het ministerie geeft aan daarvoor onvoldoende zicht te hebben op eventuele verbeteringen in de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de

beroepsgroepen. Beoogd was dat er een prikkelwerking van de wet zou uitgaan hierop, maar of dat zo heeft gewerkt, weet het ministerie niet.

Wel is als gevolg van de invoering van de wet een gesprek tussen het ministerie en de PBO's ontstaan over het toezicht (op de gerechtsdeurwaarders en het notariaat), hetgeen extra inzichten heeft opgeleverd voor het ministerie. Het gesprek had er ook zonder de wet kunnen komen, maar de noodzaak tot een gesprek is versterkt door de wet.

Over de neveneffecten van de wet en het verloop van de processen in de beginjaren is het ministerie niet zo tevreden. Het vergde veel tijd van alle partijen, hetgeen niet was voorzien noch beoogd. Ook zijn er wrijvingen tussen partijen ontstaan.

Er is veel tijd besteed aan de procedures, terwijl het om kleine verschillen van inzicht ging. Het materiële effect, in de zin van wijziging van de bedragen, was zeer beperkt.

De systematiek van zienswijzen met bijbehorende procedures kost bij het ministerie veel tijd. Het betreft het binnenkrijgen van de begrotingen, het opstellen van de doorbelasting-brieven, het doorlopen van de procedures, gesprekken, en dergelijke. Naar schatting van het ministerie wordt hieraan op jaarbasis 0,5 fte besteed bij het ministerie zelf.⁷⁹ Een dergelijke intensiteit van gesprekken was niet beoogd. De uitvoeringskosten waren niet voorzien.

Het ministerie constateert wel dat er inmiddels minder intensieve gesprekken zijn en dat, mede doordat er afspraken over bekostigingssystematiek zijn gemaakt voor een aantal posten, de verhoudingen zijn verbeterd. Het ministerie vindt daarom dat de uitvoering van de wet inmiddels beter loopt dan in de beginperiode.

7.4 Verbetersuggesties vanuit het ministerie

Het ministerie gaat uit van het politieke gegeven, dat de Tweede en Eerste Kamer met het aannemen van de Wet doorberekening hebben besloten tot doorberekening van toezichts- en tuchtrechtkosten op grond van het profijtbeginsel.

Voor de manier waarop de doorberekening is geregeld ziet het ministerie mogelijkheden voor verbetering. Daarvoor zijn de volgende suggesties gedaan door het ministerie:

- **Meerjarig kader:**

De doorberekening vindt nu plaats op basis van jaarbegrotingen en jaarafrekeningen. In plaats daarvan zou voor de doorberekening beter naar het meerjarig kader worden gekeken. Voor zowel het ministerie als de PBO's ziet het ministerie voordelen daarvan. Op jaarniveau gaat de discussie al snel over details en minder over de grote lijnen en ontwikkelingsrichting. Het ministerie vindt het zinvoller met de PBO in gesprek te gaan over ontwikkelingen die zij zien en verwachtingen die zij hebben voor de toekomst. Voor de PBO's biedt een meerjarig kader het voordeel van meer zekerheid voor te verwachten kosten dan wanneer er elk jaar opnieuw een begroting wordt voorgelegd.
- **Driepartijen overleg:**

Gesprekken over de begroting worden door het ministerie nu telkens met één partij gevoerd: apart met de indiener van de begroting en apart met de PBO die een zienswijze kan geven. Echter, om redenen van beter begrip over en weer is het ministerie ook gezamenlijk overleg met twee partijen (indiener begroting en PBO) gaan voeren. Dit driepartijenoverleg gebeurt alleen in sommige gevallen en heeft een informeel karakter. Het gaat bijvoorbeeld gelijktijdig overleg met het BFT en de KBvG. Het

⁷⁹ De gemiddelde schaal van de ingezette 0,5 fte voor de uitvoering van de werkzaamheden in het kader van de Wet doorberekening is niet aangegeven door het ministerie. Globaal komt 0,5 fte overeen met minimaal 50.000 euro per jaar (HOT 2023; prijsniveau 2023).

ministerie vindt dat constructiever – vanwege de gezamenlijke inzichten over wat men in de toekomst ziet veranderen – dan de aparte overleggen. Dit model kan worden uitgebreid.

- Procedures beschrijven en kaders expliciet maken:
Procedures waren niet beschreven noch ingericht bij de invoering van de wet. In de praktijk zijn daarvoor dingen verkeerd gelopen (zoals te late ontvangst van begrotingen en het vergeten van de verrekening met de baten). Ook is niet expliciet verwoord aan de hand van welke criteria het ministerie zienswijzen en bezwaren beoordeeld en al dan niet meeneemt in de begrotingsvaststelling. Het ministerie vindt dat het voor een soepeler verloop van de processen zou helpen duidelijker en transparanter te zijn door procedures, criteria en beoordelingskader expliciet te maken. Overigens is voor de procedures inmiddels al wel een duidelijk tijdspad afgesproken: een deadline voor toezending van de begroting aan het ministerie, een datum voor doorzending van de begrotingen door het ministerie aan de PBO's, een reactietermijn, et cetera. Hierdoor weten alle organisaties (inclusief het ministerie zelf) wanneer iets van hen wordt verwacht.
- Verbetering interne organisatie ministerie:
Het ministerie had zich niet goed voorbereid op het van kracht worden van deze wet, reden waarom er vertragingen ontstonden bij het ministerie, fouten zijn gemaakt door het ministerie, PBO's het idee kregen dat er niets met de zienswijzen gebeurde en een sturende rol van het ministerie hebben gemist. Inmiddels is dat aan het veranderen binnen het ministerie. Zo heeft het ministerie inmiddels vastgelegd op welk moment er iets moet gebeuren en welke medewerker daarvoor verantwoordelijk is. Deze lijn van interne verbetering kan worden doorgezet.

8 Conclusies

Het onderzoek was gericht op de beantwoording van de volgende vragen:

- Wat zijn de bedoelde en onbedoelde gevolgen van de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen voor betrokken de beroepsgroepen?
- In hoeverre worden de doelstellingen van de wet behaald?
- Hoe zouden de werking en de gevolgen van de wet kunnen worden verbeterd?

Uit het onderzoek blijkt dat geen van de beroeps-, toezicht- en tuchtrechtorganisaties positief is over de Wet doorberekening. Zij hebben vooral negatieve effecten ervaren. Alle organisaties, en ook het ministerie, moeten extra investeren in de uitvoering van de wet, terwijl dat niet heeft geleid tot een betere kwaliteitsborging of betere dienstverlening. Tegelijk is de beoogde bezuiniging voor het rijk beperkt. Er zijn onnodig wrijvingen ontstaan tussen PBO's enerzijds en toezichts- en tuchtrechtorganisaties anderzijds, die zijn veroorzaakt door de nieuwe rol die de wet aan de PBO's heeft toebedeeld als belangrijkste financier van het toezicht en tuchtrecht. Bovendien kan geen van de organisaties zich vinden in het principe dat *alle* kosten worden doorberekend. Het algemeen belang van goed toezicht en tuchtrecht voor gerechtsdeurwaarders, notarissen en advocaten gaat verder dan het belang van de betrokken beroepsgroepen.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we nader in op conclusies uit het onderzoek:

- zijn de doelen van de wet bereikt? (paragraaf 7.1);
- hoe wordt door betrokken partijen de (werking van de) wet beoordeeld? (paragraaf 7.2).

8.1 Doelbereik wet

8.1.1 Doel Bezuiniging Rijk

Het hoofddoel van de wet, te weten een bezuiniging voor het Rijk, is gerealiseerd, omdat kosten die eerst op het Rijk drukten ten laste zijn gebracht van de PBO's. Het gaat om een bezuiniging van circa 8,6 miljoen euro per jaar⁸⁰, zoals uit onderstaande tabel blijkt.

⁸⁰ De kosten van het ministerie voor uitvoering van de kostendoorberekening dienen in mindering te worden gebracht op het bezuinigde bedrag, maar de hoogte ervan is niet bekend.

Tabel 8.1: Doorberekende kosten 2021. Bron: documenten ministerie van Justitie en Veiligheid

	Aantal beroeps-beoefenaren*	Brutokosten** (x 1.000 euro)	Inkomsten (x 1.000 euro)	Doorberekende kosten*** (x 1.000 euro)	Per beroeps-beoefenaar*** (euro)
Gerechtsdeurwaarders	631				
BFT		1.226		1.226	
Tuchtrecht 1 ^e aanleg		587	69	518	
Tuchtrecht Hoger Beroep		84	13	71	
Totaal gdw		1.898	82	1.816	2.877
Notariaat	3.415				
BFT		3.511		3.511	
Tuchtrecht 1 ^e aanleg		1.366	192	1.175	
Tuchtrecht Hoger Beroep		421	95	326	
Totaal notariaat		5.298	287	5.011	1.467
Advocatuur	18.108				
Tuchtrecht 1 ^e aanleg		967	****	967	
Tuchtrecht Hoger Beroep		469	****	469	
Totaal advocatuur		1.435	****	1.435	79
TOTAAL	22.154	8.631	369	8.262	373

*) Bron: WODC, Rechtspleging Civiel en Bestuur 2021. **) excl. uitvoeringskosten ministerie. ***) exclusief uitvoeringskosten PBO's. *****) De NOvA int zelf de inkomsten en rekent deze niet af met het ministerie.

Daarbij zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen:

- In de beginperiode zijn niet alle kosten doorberekend, omdat er fouten door het ministerie waren gemaakt. De bezuiniging was in de eerste jaren beperkter dan de mogelijkheden die de wet bood.
- Er blijken extra uitvoeringslasten te zijn bij zowel het ministerie zelf, de PBO's (drukkend op de leden die via de reguliere bijdrage de PBO bekostigen), het BFT als de tuchtrechtorganisaties. Tegenover de inkomsten van het Rijk uit de kostendoorberekening stonden dus extra kosten voor het Rijk, maar ook voor alle betrokken organisaties.
- De omvang van de bezuiniging lijkt beperkt in relatie tot de extra kosten en verstoring van onderlinge verhoudingen.

8.1.2 Doel 'Efficiënte kwaliteits- en integriteitsbewaking'

Het tweede doel van de wet is het bereiken van een efficiëntere wijze van inrichting van de kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroepen zelf. De doorbelasting moest een financiële prikkel opleveren voor zowel de beroepsorganisaties als de individuele beroepsbeoefenaren om de beroepsuitoefening zodanig in te richten dat er zo min mogelijk kosten worden gemaakt aan toezicht en tuchtrecht. Door de kwaliteit te versterken kan het toezicht minder intensief zijn en kunnen klachten worden voorkomen. Door efficiëntere inrichting of betere klachtafhandeling binnen de organisatie zouden minder klachten bij de tuchtrechter belanden.

Geen van de PBO's heeft als gevolg van de wet de kwaliteits- en integriteitsbewaking verbeterd. De kwaliteits- en integriteitsbewaking had bij alle PBO's de nodige aandacht. Deze wet heeft daar volgens alle drie de PBO's geen extra impuls aan gegeven. Kwaliteitsbewaking van de beroepsuitoefening van de leden is een intrinsieke taak van de PBO's en voortdurend in ontwikkeling, los van de Wet doorberekening. De wijze van klachtafhandeling binnen organisaties is ook niet gewijzigd.

Daarnaast is de invloed van de beroepsorganisaties op de kosten van toezicht en tuchtrecht beperkt gebleken. Uiteindelijk bepalen organisaties belast met toezicht en tuchtrecht zelf hun beleid en begroting. Dit staat los van de bekostiging. Zowel het BFT als de tuchtrechtorganisaties bevestigen dat deze wet geen effect heeft gehad op hun werkwijze. Er is geen verband tussen een financiële prikkel en kwaliteitsverbetering gevonden.

Wel is gebleken dat de uitvoering van de wet extra (administratieve) tijd kost. Deze uren kunnen niet worden ingezet voor het primaire proces, hetgeen dus eerder ten nadele is van kwaliteitsverbetering dan ten voordele.

8.2 Beoordeling Wet doorberekening door de betrokken partijen

profijtbeginsel verhoudt zich niet tot volledige doorberekening aan de beroepsgroepen

Alle bij de Wet doorberekening betrokken PBO's, toezichts- en tuchtrechtorganisaties vinden dat het profijtbeginsel, dat als argument is gebruikt voor de invoering van deze wet, niet juist is uitgewerkt. Zij stellen dat er ook een algemeen maatschappelijk belang is bij goed functionerend toezicht en tuchtrecht. Bij toepassing van het profijtbeginsel dient dan ook in elk geval een deel van de kosten uit algemene middelen te worden gedekt. Door de rekening uitsluitend bij de beroepsorganisatie neer te leggen wordt naar het oordeel van de organisaties het profijtbeginsel te beperkt toegepast.

Naast het algemeen maatschappelijk belang is er ook een individueel belang voor degenen die diensten gebruiken; zij zijn gebaat bij sectoren met een goede kwaliteitsborging, waarbij toezicht en tuchtrecht een ankerpunt vormen. Op grond van het profijtbeginsel zou het daarom mogelijk moeten zijn voor individuele beroepsbeoefenaren kosten naar hen door te belasten. Dit is voor notarissen en advocaten wel mogelijk via uurtarieven of (bij notarissen) een specifieke opslag, te weten doorbelasting aan klanten van de bijdrage aan het Kwaliteitsfonds waaruit de KNB de doorberekende toezichts- en tuchtrechtkosten financiert.

Bij gerechtsdeurwaarders is dit hooguit beperkt mogelijk; aan schuldenaren kan niets worden doorberekend omdat tarieven wettelijk zijn vastgelegd. Aan opdrachtgevers kunnen alleen op vrijwillige basis kosten worden doorberekend. In de praktijk heeft de overheid als opdrachtgever hiervoor niet extra betaald.

Tot slot vinden de drie beroepsgroepen het in het kader van het profijtbeginsel niet duidelijk waarom alleen aan de drie juridische beroepsgroepen de volledige tuchtrechtkosten worden doorberekend, en niet aan de zes overige beroepsgroepen⁸¹ waarvoor tuchtrecht geldt.

systematiek zienswijzen: relatief hoge uitvoeringskosten

De systematiek van zienswijzen heeft extra kosten met zich meegebracht voor alle betrokken partijen. De PBO's moesten begrotingen gaan beoordelen, daarbij verschillende stappen van de zienswijzesystematiek doorlopen en aan nieuwe overlegcircuits deelnemen. Tevens bleek het proces niet goed te zijn ingeregeld door het ministerie en in de eerste jaren niet adequaat te worden aangestuurd, hetgeen de druk op de uitvoeringslasten van de PBO's heeft verhoogd.

De mate waarin inspanningen zijn verricht, zoals het indienen van zienswijzen en bezwaren of het verzoeken om wijziging in verantwoording, verschilt tussen de PBO's. De KNB is terughoudend geweest en

⁸¹ Andere beroepsgroepen waarvoor tuchtrecht geldt en waaraan de kosten van tuchtrechtspraak niet of slechts gedeeltelijk worden doorberekend, zijn: accountants, zorgverleners, diergeneeskundigen, octrooigemachtigden, registerloodsen en zeevarenden.

heeft weinig zienswijzen ingediend. De NOvA is hierin het actiefst geweest en heeft behalve zienswijzen ook bezwaren ingediend. De KBvG zit hier tussenin en heeft vooral gevraagd om meer toelichting. De toezichts- en tuchtrechtorganisaties moesten (specifieke en uitgebreider toegelichte) begrotingen indienen bij het ministerie; sommige moesten aan extra (tijdsbestedings-)onderzoek meewerken en een deel kwam terecht in nieuwe overlegcircuits.

In relatie tot het doorberekende bedrag worden de extra uitvoeringskosten door de organisaties onevenredig hoog gevonden. Daarbij komt dat deze extra inspanningen niet bijdragen aan kwaliteitsverbeteringen.

Ook het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft extra uitvoeringskosten voor deze wet.

Bij de invoering van de wet waren geen extra kosten voorzien. Er werd verondersteld dat er geen extra kosten zouden zijn, omdat kon worden aangesloten bij bestaande financieringssystemen zoals de bijdrage-regeling van elke PBO. Er blijken echter wel degelijk extra kosten te zijn voor administratieve lasten waaraan niet vooraf was gedacht, zoals die voor het zienswijzencircuit en voor de inning van proceskostenveroordelingen.

zienswijzen: botsing met onafhankelijkheid

Alle betrokken partijen (PBO's, BFT en tuchtrechtorganisaties) vinden dat de financiering door de PBO's en de systematiek van zienswijzen botsen met de onafhankelijke positie van het toezicht en het tuchtrecht. De wet heeft spanning opgeleverd tussen enerzijds de onafhankelijke positie van de uitvoerende organisaties (toezicht en tuchtrechtspraak) en anderzijds het feit dat de ondertoezichtgestelde of justitiabele de kosten moet betalen. Deze spanning en nieuwe rollen van partijen hebben ook geleid tot onderlinge wrijvingen, als direct gevolg van deze wet, iets waarmee alle partijen ongelukkig zijn en waarin een sturende en bemiddelende rol van het ministerie werd gemist.

De systematiek van zienswijzen op begrotingen wordt door hen gezien als een weeffout in de wet, die zich niet verhoudt tot de onafhankelijke positie van zowel het toezicht als het tuchtrecht. Het heeft in de praktijk ook tot wrijvingen geleid tussen PBO's en toezicht- en tuchtrechtorganisaties. Voor PBO's is het lastig dat ze wel worden geacht alle kosten te betalen, maar dat ze geen werkelijke invloed op de hoogte van de kosten kunnen hebben vanwege de onafhankelijkheid van de door hen gefinancierde organisaties.

De wetgever had beoogd de spanning tussen de onafhankelijkheid van de organisaties en de betalingsverplichting van de PBO's te ondervangen door het ministerie ertussenin te laten zitten. De organisaties worden betaald door het ministerie, en het ministerie hoort zelf de PBO's. In de praktijk echter, zijn de PBO's ook rechtstreeks in gesprek gegaan met toezicht- en tuchtrechtorganisaties (uitgezonderd het gerechtshof Amsterdam) en is een deel van het gesprek met de organisaties door het ministerie verplaatst naar de PBO's. Dit heeft geleid tot verdere rolvervaging van partijen.

Geconcludeerd kan worden dat zowel in de regelgeving als in de praktische uitvoering van de wet er een spanning is tussen onafhankelijkheid van de bekostigde organisaties, de financiering door de PBO's en de rol van het ministerie.

zienswijzen: geen materieel effect

De onafhankelijkheid van de toezicht- en tuchtrechtorganisaties beperkt de invloed van PBO's. Uit het onderzoek blijkt dat er geen materieel effect is van de zienswijzen op de hoogte van de uitgaven. Ingediende zienswijzen zijn door het ministerie voor kennisgeving aangenomen zonder dat er enige invloed is geweest op de hoogte van de begrotingen of op eventueel efficiëntere inrichting van organisaties. Het indienen van zienswijzen is daarom door de PBO's als 'frustrerend' of 'wassen neus' gekwalificeerd.

Het enig effect is geweest dat er meer toelichting is gekomen en dat er in enkele gevallen een tijdsbestedingsonderzoek is of zal worden uitgevoerd ten einde meer transparantie in de kostenopbouw te verkrijgen.

proceskostenveroordeling: kostenreductie maar ook neveneffecten

Met de maatregel van proceskostenveroordeling was beoogd “de vervuiler te laten betalen”, waardoor de overblijvende kosten voor de PBO (en de doorbelasting aan de leden daarvan) ook lager worden. De proceskostenveroordelingen hebben inderdaad baten opgeleverd, waardoor deze maatregel de beoogde mitigerende werking heeft gehad. In 2021 heeft dit 54.000 euro opgeleverd voor de gerechtsdeurwaarders en 214.000 euro voor het notariaat.

Het bedrag van een proceskostenveroordeling wordt door betrokken beroepsbeoefenaren als hoog ervaren, zeker als er ook nog eens hoger beroep wordt ingesteld. In de praktijk zijn er signalen dat proceskostenveroordeling daarom wordt ervaren als extra straf. Dit is dan een onbedoeld neveneffect van de maatregel. Ook wordt calculerend gedrag (afkopen van een tuchtklacht in de voorfase voordat een klacht daadwerkelijk zou worden ingediend, afzien van hoger beroep) waargenomen. Dit mijddedrag is dan een onbedoeld, negatief neveneffect van de maatregel, aangezien voor een goede werking van het tuchtrecht de tuchtrechter zich ook over deze zaken zou moeten uitspreken. Bij het tuchtrecht voor het notariaat is geconstateerd dat het aantal ingekomen klachten in eerste aanleg en het aantal hoger-beroepszaken is teruggelopen. Dit is een punt van zorg is, omdat het leidt tot een afname van de lerende functie van het tuchtrecht. Men vermoedt dat de afname (mede) een gevolg is van de in de Wet doorberekening ingestelde proceskostenveroordeling. Goed zicht op overwegingen van beroepsbeoefenaren (wil men de klacht daadwerkelijk oplossen of alleen afkopen) ontbreekt. Nader onderzoek zou hier wellicht meer licht op kunnen werpen.

griffierecht: drempelwerking en beperkte kostenreductie, maar effecten niet volledig in beeld

Met griffierecht was beoogd een drempel op te werpen voor bagatelklachten en veelklagers, waardoor het tuchtrecht niet onnodig zou worden belast. Tevens dienden de baten uit het griffierecht ertoe de aan de PBO's door te berekenen kosten te verlagen.

De griffierechten hebben inderdaad baten opgeleverd, waardoor deze maatregel de beoogde mitigerende werking heeft gehad. In 2021 heeft dit 19.000 euro opgeleverd voor de gerechtsdeurwaarders en 17.000 euro voor het notariaat. Naar het oordeel van de PBO's gaat het om een beperkt bedrag in relatie tot de doorberekende kosten.

Het aantal klachten blijkt per beroepsgroep in verschillende mate te zijn afgenomen. De sterkste afname heeft zich voorgedaan bij de gerechtsdeurwaarders, waar het aantal is gehalveerd, hetgeen vooral aan de drempelwerking van het griffierecht kan worden toegeschreven. Bij het notariaat en de advocatuur is er een veel beperktere daling van het aantal klachten geweest. Dit verschil is te verklaren uit:

- verschillen in typen (potentiële) klagers: schuldenaren hebben er niet voor gekozen klant te zijn van een gerechtsdeurwaarder, worden tegen hun wens geconfronteerd met een gerechtsdeurwaarder en zijn daardoor eerder geneigd te klagen. Klanten van advocaten respectievelijk notarissen hebben zelf gekozen voor dienstverlening door hen.
- verschillen in ervaring van de hoogte van het griffierecht (ad 50 euro): schuldenaren hebben vaak financiële problemen, waardoor 50 euro een voelbaar bedrag is. Voor klanten van advocaten en notarissen is 50 euro in het algemeen een minder voelbaar bedrag, bijvoorbeeld in relatie tot de kosten van de advocaat of notaris, en ook in relatie tot de kosten van een civiele procedure.
- verschillen in filtering van klachten voordat die bij de tuchtrechter belanden: bij met name de advocatuur is er een sterke filterfunctie voordat een klacht bij de tuchtrechter belandt, omdat de deken het

griffierecht int, waardoor er altijd eerst contact is met de deken. Als de deken het niet kan oplossen, komt het pas bij de tuchtrechter terecht.

De bedoeling was om bagatelklachten en veelklagers te weren. Gebleken is dat bij alle drie beroepsgroepen er toch nog bagatelklachten en veelklagers doorheen komen.

Voorts is onbekend in hoeverre het griffierecht een drempel is geweest voor serieuze klachten. Met name bij de gerechtsdeurwaarders wordt gevreesd dat ook gegronde klachten niet meer worden ingediend vanwege de als hoog ervaren griffierechten. Dat zou dan een aantasting van de werking van het tuchtrecht betekenen. Hoeveel en welk type klachten niet wordt ingediend vanwege het griffierecht is echter niet bekend. Om hierachter te komen is nader onderzoek nodig.

boetes: geen materiële kostenreductie

In de Wet doorberekening is geregeld dat de opbrengsten van boetes in mindering worden gebracht op de door te berekenen kosten om zo verlichting te brengen in de lastenverzwaring voor de beroepsgroepen. Gebleken is dat er nauwelijks boetes zijn opgelegd en dat de opbrengsten beperkt zijn. Geconcludeerd kan daarom worden dat deze maatregel nauwelijks het beoogde effect van kostenreductie heeft gehad.

9 Aanbevelingen

9.1 Verbetering werking wet

Op grond van de bevindingen in het onderzoek komt Cebeon tot de volgende aanbevelingen binnen het huidige wettelijke kader waarin kosten van toezicht en tuchtrecht worden doorberekend:

A. Vervang de systematiek van 'zienswijzen op begrotingen' door een andere systematiek

Gebleken is dat de systematiek van zienswijzen complexe procedures en uitvoeringskosten met zich mee brengen, terwijl er geen materieel resultaat is van ingediende zienswijzen; ingediende begrotingen zijn er niet door gewijzigd. Ook is gebleken dat de systematiek botst met de onafhankelijke positie van de toezicht- en tuchtrechtorganisaties.

Om de uitvoeringskosten te verlagen, de frustraties over de afwezigheid van financieel effect en de strijdigheid met de onafhankelijkheid van organisaties op te lossen, kan worden onderzocht of een andere systematiek van doorberekening voor alle partijen goedkoper en minder frustrerend is. Dit kan bijvoorbeeld door:

- Meerjarig budget bepalen.
In een afspraak tussen ministerie en PBO kan tevoren, voor meer jaren, een budget worden bepaald. De PBO weet dan voor meer jaren waar zij aan toe is. Zienswijzen zijn niet meer nodig. Dat lost de problematiek op van strijdigheid tussen onafhankelijkheid van organisaties versus invloed van de betaler en van de inzichtelijkheid en zekerheid over de kosten per jaar.
- Bijdrageregeling (zoals bij de huurcommissie).
Voor de bijdrage aan de huurcommissie worden verhuurders aangeslagen op basis van een gedifferentieerd tarief. Iets soortgelijks zou mogelijk zijn voor de juridische beroepen.

In het onderzoek zijn geen andere voorbeelden naar voren gekomen. Wellicht zijn die er wel. Wij denken dat het zinvol is een verkenning te doen naar andere bruikbare voorbeelden.

B. Sturender rol ministerie

Een deel van de discussies is veroorzaakt doordat kaders ontbreken die het systeem beter zouden kunnen laten functioneren. Er is een gebrek aan regie ervaren. Het ministerie hanteert geen transparant beoordelingskader voor de behandeling van de zienswijzen.

Wel heeft het ministerie inmiddels regie genomen in het uitlijnen van tijdpaden. We bevelen aan de regiefunctie van het ministerie verder te ontwikkelen, transparante toetsingscriteria te hanteren en duidelijke richtlijnen op te stellen voor begroten en afrekenen en te bemiddelen waar spanning tussen organisaties optreedt.

C. Doorbelasting ook voor gerechtsdeurwaarders mogelijk maken

Gerechtsdeurwaarders kunnen de extra kosten ten laste van opdrachtgevers brengen, maar alleen voor zover een opdrachtgever daarvoor openstaat, hetgeen in beperkte mate het geval blijkt. Er is geen wettelijke basis voor, zoals bijvoorbeeld voor het notariaat wel is geregeld in de Wet op het notarisambt. We bevelen aan om voor de gerechtsdeurwaarders na te gaan of de mogelijkheden voor doorbelasting kunnen worden vergroot en formeel kunnen worden geregeld.

D. Welke positieve en negatieve effecten zijn er van griffierecht en van proceskostenveroordeling?

De mogelijke neveneffecten van griffierecht en van proceskostenveroordeling zijn niet in beeld. In het onderzoek zijn wel indicaties en vermoedens naar voren gekomen over neveneffecten. Deze indicaties zijn te mager om beleidswijzigingen op te baseren. We bevelen daarom aan onderzoek te doen naar de neveneffecten van elk van beide maatregelen uit de wet.

9.2 Beleidsmatig heroverweging

In aanvulling op bovenstaande aanbevelingen geven we, op grond van de evaluatieve inbreng van de verschillende partijen, een tweetal onderwerpen mee voor beleidsmatige heroverweging:

E. Wegen de kosten op tegen de baten?

De wet heeft diverse kosten met zich meegebracht: uitvoeringslasten voor alle partijen, zowel de PBO's, het BFT, de tuchtrechtorganisaties als het ministerie zelf, en voorts ook kosten voor tijdsbestedingsonderzoeken (die geregeld moeten worden herhaald). Ook het in het geding komen van de onafhankelijkheid van de toezicht- en tuchtrechtorganisaties kan worden beschouwd als een 'maatschappelijke last'. Binnen het kader van dit onderzoek is het niet mogelijk de optelsom van deze kosten in euro's uit te drukken, maar evident is dat ze er zijn. Voorts is er sprake van neveneffecten, die op dit moment nog niet scherp in beeld zijn, zoals mogelijk ongewenste drempelwerking van griffierecht en van proceskostenveroordeling. Daartegenover staan de baten voor het ministerie uit de doorberekende kosten en inkomsten van circa 8,6 miljoen euro.

We geven als aanbeveling mee om in dit bredere kader te heroverwegen of de financiële baten van het Rijk opwegen tegen de – financiële en maatschappelijke – kosten, van zowel ministerie als de andere partijen (maatschappelijke kosten-batenanalyse).

F. Dienen per se alle kosten te worden doorberekend?

Alle partijen zijn het erover eens dat niet alleen de beroepsgroepen profijt hebben van een goed functionerend toezicht en tuchtrecht. Door alle organisaties wordt het standpunt gedeeld dat tuchtrecht primair een overheidstaak is en dat er ook een publiek belang mee is gediend, waardoor het logisch is dat in elk geval een deel van de kosten ook op de staat drukt.

Hoewel dit standpunt reeds bekend was bij de besluitvorming over de wet en er destijds desondanks is besloten tot volledige doorberekening, kan wellicht toch worden overwogen opnieuw een afweging te maken, mede gezien de breedte waarin dit standpunt wordt gedeeld en een eventuele uitbreiding naar andere sectoren/beroepsgroepen.

Dan dient een redelijke hoogte van het door te berekenen bedrag te worden bepaald, waarbij ook rekening kan worden gehouden met verschillen tussen de beroepsgroepen met betrekking tot de mogelijkheid voor doorbelasting naar klanten. Met name voor gerechtsdeurwaarders is de huidige systematiek nadelig omdat zij gemiddeld het hoogste bedrag doorberekend krijgen én de minste mogelijkheden hebben om dat door te belasten naar klanten.

G. Dient doorberekening zich alleen te richten op de drie juridische beroepsgroepen?

Tot slot roept de keuze voor doorberekening aan alleen deze drie beroepsgroepen, terwijl er ook zes andere beroepsgroepen met tuchtrecht zijn, de vraag op of te overwegen is een algemener beleid ten aanzien van doorbelasting op te stellen.

Bijlagen

A Begeleidingscommissie van het onderzoek

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit de volgende leden:

Voorzitter

prof. mr. A.W. Jongbloed, Universiteit Utrecht, Departement Rechtsgeleerdheid.

Overige leden

prof. dr. H.L. Aalbers, Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen, Bedrijfskunde

dr. ing. M.A. de Bree MBA, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam School of Management

drs. N. Hupkes MSc, Ministerie van Justitie en Veiligheid, directie Rechtsbestel (DRB), Strafrechtelijk Bestel en Arbeidsvoorwaarden (SBA)

dr. ing. S. Zebregs, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Extern Wetenschappelijk Beleidsonderzoek (WODC/EWB).

B Geraadpleegde informanten

Per beroepsgroep is er een focusgroep samengesteld. Elke focusgroep is tweemaal via videoconferentie bijeengekomen. Daarna zijn aan elke focusgroep schriftelijk conceptteksten voor het rapport voorgelegd, waarop via e-mail is gereageerd.

Naast de raadpleging van focusgroepen zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de drie PBO's en van het ministerie.

De volgende personen zijn geraadpleegd in het onderzoek:

Ministerie van Justitie en Veiligheid

mr. A.R.E.M van Erp, Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ), Raadadviseur
B. Sluijter, Directie Rechtsbestel (DRb), MT-lid
Beleidsmedewerker Directie Rechtsbestel (DRb).

Gerechtsdeurwaarders

Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)

mr K.M. Weisfelt, KBvG; directeur
C.W. Bakhuis-van Kesteren, KBvG; voorzitter
A.Ch. Boiten; bestuurslid ondernemerschap/financiën KBvG.

Toezicht: Bureau Financieel Toezicht (BFT)

drs. B.E. van Marum, BFT; hoofd Bedrijfsvoering en Control
A.C.J. Snoeren, BFT; wnd. hoofd toezicht Notarissen en Gerechtsdeurwaarders.

Tuchtrecht

S. N. Maayen, Kamer voor gerechtsdeurwaarders; secretaris
drs. I.J. van Waard – Meuldijk, Kamer voor gerechtsdeurwaarders - rechtbank Amsterdam; hoofd Financiën & Control
mr. J.C.W. Rang, Gerechtshof Amsterdam - Notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer; plv. voorzitter; senior raadsheer
C.C. Pauwels CPC, Gerechtshof Amsterdam - Notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer; controller.

Notariaat

Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB)

H. Kuijpers, KNB; directeur
mr. T.R.G. Leyh, KNB; juridisch adviseur praktijkzaken
M. van Wensveen, KNB; hoofd Financiën en Administratie.

Toezicht, Bureau Financieel Toezicht (BFT):

drs. B.E. van Marum, BFT; hoofd Bedrijfsvoering en Control
A.C.J. Snoeren, BFT; wnd. hoofd toezicht Notarissen en Gerechtsdeurwaarders.

Tuchtrecht

drs. A.J. de Jong, Rechtbank Den Haag - afd. Planning, Financiën en Verantwoording (PFV); senior bedrijfsvoeringsadviseur

mr. G.H.M. Smelt, Kamer voor het notariaat Den Haag; fungerend voorzitter, tevens voorzitter Commissie Notariaat; strafrechter; persrechter

mr. T. Zuidema, Kamer voor het notariaat 's-Hertogenbosch; plv. voorzitter; senior rechter A

mr. J.W.M. Tromp, Gerechtshof Amsterdam - Notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer; voorzitter; senior raadsheer.

Advocatuur

Nederlandse orde van advocaten (NOvA)

mr. E. Bravenboer, NOvA; manager financiën en organisatie

mr. drs. J.F.A. van der Maes, NOvA; beleidsadviseur kwaliteitsbevordering.

Tuchtrecht

mr. J.U.M. van der Werff, Raad van Discipline Arnhem-Leeuwarden; voorzitter; senior raadsheer

mr. drs. J. Blokland, Hof van Discipline; voorzitter; senior rechter.

C Brondocumenten ministerie JenV voor cijfers tabellen

Overzicht van het ministerie van JenV ontvangen brondocumenten die zijn gebruikt voor de tabellen

<i>Titel</i>	<i>Datum</i>	<i>G/N/A*</i>	<i>T/1^e/HB**</i>	<i>Korte inhoud</i>
Factuur doorbelasting kosten toezicht op gerechtsdeurwaarders	2-10-2019	G	T	Afrekening 2018. Toegekend subsidie 2019 (voorschot 2019)
Factuur doorbelasting kosten tuchtrecht gerechtsdeurwaarders	21-10-2019	G	1e, 2e	Afrekening 2018, voorschot 2019
reactie brieven inzake afrekening 2019 en begroting 2020 doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht	18-8-2020	G	T, 1e, HB	Eindfactuur 2019. Bevestiging dat processen niet goed zijn verlopen. Verder overleg.
Factuur doorbelasting kosten tuchtrecht eerste aanleg 2020	4-11-2020	G	1e	Bedrag voorschot 2020
Factuur doorbelasting kosten Bureau Financieel Toezicht	23-11-2020	G	T	Toegekende subsidie 2020 BFT = Factuur 2020
Factuur kosten Hof Amsterdam 2020	7-12-2020	G	HB	Factuur 2020 + bevestiging dat processen niet goed zijn gelopen + verbeterafspraken
Factuur doorbelasting kosten tuchtrecht eerste aanleg 2021	15-11-2021	G	1e	Factuur 2021 + correcties voorgaande jaren i.v.m. niet aftrekken inkomsten, behalve waar kwijtschelding heeft plaatsgevonden
Factuur Bureau Financieel Toezicht 2022	21-11-2021	G	T	Factuur 2022
Factuur doorbelasting kosten BFT 2021	1-12-2021	G	T	Factuur 2021
Factuur kosten tuchtrecht 2022	17-11-2022	G	1e, HB	Afrekening 2021, voorschot 2022
Jaarplan 2018 Notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer	26-9-2017	GN	HB	Jaarplan 2018 NGK-Hof Amsterdam, incl. begroting
Doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht	4-5-2020	GN	T, 1e, HB	Svz uitvoering wet. Voorstel overschrijding 2018 niet doorbelasten. Voorstel betere uitvoering wet. Voorstel ext onz zaaksnorm tuchtrecht. Overzicht openstaande/betwiste kosten 2019
Verantwoording Notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer	21-5-2021	GN	HB	Weigering om vooraf begroting NGK voor te leggen aan minister en om jaarlijks aparte verantwoording te sturen. Verzoek aanpassing wet
Evaluatie verdeelsleutel doorbelasting BFT	9-2-2022	GN	T	Oude en nieuwe verdeelsleutel Not-Gdw-Wwft
Rapportage beheerde uitgaven en ontvangsten ten behoeve van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Boekjaar 2021	8-3-2022	GN	1e, HB	Inkomsten griffierecht, geldboeten, pkv 2020 en 2021
Doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht	17-12-2020	GNA	T, 1e, HB	Svz uitvoering wet. Voorstel HB 2018 niet doorbelasten KBvG. Voorstel deel BFT niet doorbelasten KNB.
Doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen	20-4-2021	GNA	1e, HB	Svz uitvoering wet. Voorstel ontvangsten sinds 2018 in mindering brengen op doorbelasting KBvG en KNB.
Begrotingen 2018 tuchtcolleges en het Bureau Financieel toezicht	17-5-2018	N	T, 1e, HB	Reactie op zienswijze van KNB, incl. vaststelling begrotingsbedragen
Besluiten op bezwaren vaststelling begroting 2017 en 2018	1-11-2018	N	1e	Bezwaar 2017 niet-ontvankelijk, bezwaar 2018 ongegrond. Vastgestelde begrotingsbedrag 2018
Factuur tuchtrecht eerste aanleg 2020	3-11-2020	N	1e	Factuur 2020
Factuur doorbelasting kosten Bureau Financieel Toezicht	3-11-2020	N	T	Factuur 2020
Factuur Hof Amsterdam 2020	7-12-2020	N	HB	Factuur 2020
Factuur Hof Amsterdam 2020	7-12-2020	N	HB	Factuur 2020

Titel	Datum	G/N/A*	T/ 1^e /HB**	Korte inhoud
Vaststellen begroting Kamers voor het notariaat 2021	10-6-2021	N	1e	Begroting 2021 + overzicht inkomsten 2018-2020 (eerder niet verrekend) + kwijtschelden meerkosten 2018 1e aanleg en HB
Factuur kosten Hof Amsterdam 2021	16-11-2021	N	HB	Afrekening 2020. Voorschot 2021
Factuur doorbelasting kosten FT 2021	1-12-2021	N	T	Factuur 2021
Factuur kosten tuchtrecht 2022	17-11-2022	N	1e, HB	Afrekening 2021, voorschot 2022
Factuur Bureau Financieel Toezicht 2022	21-11-2022	N	T	Factuur 2022
Jaarplan en begroting Kamers voor het notariaat 2018	niet geda-teerd	N	1e	Jaarplan en begroting 2018 Kamers voor het notari-aat (eerste aanleg)
Begrotingen 2018 tuchtcolleges	13-9-2018	A	1e, HB	Reactie op zienswijze van KNB, incl. vaststelling be-grotingsbedrag HvD. Niet instemming begroting RvD
Besluit instemming begroting 2018 raden van discipline	20-9-2018	A	1e	Instemming aangepaste begroting 2018 (na ziens-wijze NOvA), incl. begroot bedrag
kostenveroordelingen	12-12-2018	A	1e, HB	geüpdatet lijst van de kostenveroordelingen in 2018 (Den Bosch ontbreekt nog).
Factuur doorbelasting kosten tuchtrecht advocatuur 2020	11-12-2020	A	1e, HB	Afrekening 2019, voorschot 2020, deel afrekening 2020 (inkomsten)
Factuur doorbelasting kosten tuchtrecht advocatuur 2020	11-12-2020	A	1e, HB	Afrekening 2019. Voorschot 2020. Deel afrekening 2020 (inkomsten)
Bijlage NOvA	10-11-2022	A	1e, HB	Afrekening tuchtrechtspraak 2020, In rekening te brengen afrekening 2021, In rekening te brengen voorschot 2022
Factuur doorbelasting kosten tuchtrecht advocatuur 2021 en 2022	17-11-2022	A	1e, HB	Facturen 2021 en 2022

*) G/N/A: beroepsgroep(en) waarop het document betrekking heeft, namelijk gerechtsdeurwaarders, notarissen of advocaten.

**) T/1^e/HB: type organisatie waarop het document betrekking heeft, namelijk toezicht, tuchtrecht in 1^e aanleg of tuchtrecht in hoger beroep.