No.W03.14.0103/II 's-Gravenhage, 19 juni 2014

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 24 april 2014, no.2014000816, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet in verband met de evaluatie van het functioneren van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, alsmede de regeling van enkele andere onderwerpen in die wet, met memorie van toelichting.

Aanleiding voor het wetsvoorstel is de evaluatie van het functioneren van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) door de commissie Van der Winkel.[[1]](#footnote-1) De belangrijkste elementen in de regeling van het ambt van de gerechtsdeurwaarder die volgens de regering – gezien het advies van de commissie – wijziging of versterking van het wettelijk kader vragen, zijn: omvang en verantwoordelijkheden van het beroep van gerechtsdeurwaarder, een nadere uitwerking en versterking van het toezicht en tuchtrecht en een aantal aanpassingen in de wet dat van belang is voor het goed functioneren van de KBvG als publiekrechtelijke beroepsorganisatie. Ook bevat het wetsvoorstel een aantal voorstellen om de integriteit en kwaliteit van gerechtsdeurwaarders te bevorderen.
Verder wordt er – naast de gerechtsdeurwaarder – onderscheid gemaakt in twee verschillende figuren: de toegevoegd gerechtsdeurwaarder, die zijn opleiding heeft afgerond maar er voor kiest om zijn werkzaamheden te verrichten binnen de onderneming van een benoemde gerechtsdeurwaarder en de kandidaat-gerechtsdeurwaarder die in het kader van zijn beroepsstage (vóór of na het voltooien van de initiële opleiding) aan een gerechtsdeurwaarder wordt toegevoegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de overlap van toezicht, de positie van de kandidaat-gerechtsdeurwaarder en de bewaartermijn van gegevens in het deurwaardersregister. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Overlap van toezicht

Toezicht op de gerechtsdeurwaarders vindt plaats door het Bureau Financieel Toezicht (het Bureau), door de KBvG en door middel van tuchtrechtspraak. Verder is klachtbehandeling bij de Nationale Ombudsman mogelijk en wordt in het voorstel voorzien in een basis voor een geschillenregeling bij de KBvG.

De toezichtstaak van het Bureau wordt door het voorstel uitgebreid van financieel toezicht naar algemeen toezicht op de naleving van de gehele Gerechtsdeurwaarderswet (Gdw) en de op de wet gebaseerde lagere regelgeving, inclusief het toezicht op de integriteit van de gerechtsdeurwaarders.[[2]](#footnote-2)
De KBvG heeft verordenende bevoegdheden. De verordeningen betreffen onder andere de gedrags- en beroepsregels en toezicht op de kwaliteit. De verordeningen moeten worden goedgekeurd door de Minister van Veiligheid en Justitie. Het kwaliteitstoezicht van de KBvG wordt met het wetsvoorstel versterkt, doordat door de KBvG aangewezen deskundigen bevoegdheden van een toezichthouder uit de Algemene wet bestuursrecht krijgen.

Een gerechtsdeurwaarder is aan tuchtrechtspraak onderworpen ter zake van enig handelen of nalaten in strijd met enige bij of krachtens de Gdw gegeven bepaling, of ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk gerechtsdeurwaarder niet betaamt.

De Nationale Ombudsman is bevoegd om kennis te nemen van klachten tegen gerechtsdeurwaarders, voor zover het gaat om ambtshandelingen.

Het voorstel voorziet verder in een verordening betreffende de inrichting van

een klachten- en geschillenregeling, waaronder de instelling van een geschillencommissie.[[3]](#footnote-3)

De Afdeling maakt hierover twee opmerkingen.

a. Uit het voorstel en de toelichting blijkt onvoldoende wat de verhouding is tussen de diverse toezichtmechanismen.

Ten eerste is de afbakening van toezichtstaak van het Bureau ten opzichte van het tuchtrecht onduidelijk. De formulering van de toezichtstaak van het Bureau is dusdanig ruim dat toezicht op de naleving van de wetgeving alsmede de integriteit van de deurwaarder daaronder valt, hetgeen tevens valt binnen het terrein van de tuchtrechtspraak.[[4]](#footnote-4)
Het wetsvoorstel geeft het Bureau de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de kamer voor gerechtsdeurwaarders, als is gebleken van feiten of omstandigheden die naar zijn oordeel voldoende grond opleveren voor het opleggen van een tuchtmaatregel.[[5]](#footnote-5) Voorts wordt bepaald dat het Bureau geen bestuurlijke boete oplegt indien tegen de overtreder vanwege dezelfde gedraging een klacht bij de kamer is ingediend. In de toelichting wordt niet ingegaan op de wijze van afbakening en afstemming hiervan.

Ook de onderlinge verhouding tussen de kwaliteitstoetsing van de KBvG en het toezicht van het Bureau is niet helder. Een voorbeeld is de voorziene mogelijkheid om bij regeling van de minister de verplichting voor de gerechtsdeurwaarder op te leggen om gebeurtenissen die aanmerkelijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor zijn financiële positie te melden aan het Bureau.[[6]](#footnote-6) Volgens de toelichting wordt hiermee mede gedoeld op gegevens over fusies, samenwerkingsverbanden en gebeurtenissen die kunnen leiden tot reputatieschade. De verplichting om die gegevens aan de KBvG over te leggen bestaat reeds op grond van de Verordening gegevensverstrekking door de leden van de KBvG. Deze moet op een aantal punten wellicht worden aangepast of wordt overbodig, aldus de toelichting.[[7]](#footnote-7) Daarmee wordt evenwel niet duidelijk waar de taken voor de KBvG in deze zijn gelegen. In de toelichting is verder aangegeven dat het aanbeveling verdient

om de inhoudelijke opzet van de kwaliteitstoetsen van de KBvG af te stemmen met de onderzoeksactiviteiten van het Bureau.[[8]](#footnote-8) Ook hieruit blijkt dat sprake kan zijn van dubbeling.
De geconstateerde overlap klemt temeer, nu zowel bij de kwaliteitstoetsing die op grond van dit voorstel onder verantwoordelijkheid van de KBvG plaatsvindt als in het kader van het toezicht van het Bureau – ook ten aanzien van haar verruimde taken – aan de toezichthouders vergaande bevoegdheden zijn toegekend.[[9]](#footnote-9)

De Afdeling adviseert de verdeling van de toezichtstaken en afbakening daarvan tussen de diverse instanties nader toe te lichten en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

b. De Afdeling merkt voorts in het licht van het vorenstaande op dat ten aanzien van het behoud van de klachtmogelijkheid bij de Nationale Ombudsman, naast de in het voorstel voorziene klachtmogelijkheid bij de KBvG, slechts een summiere motivering is opgenomen in de toelichting. De toelichting geeft een opsomming van de standpunten van de Nationale Ombudsman en de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden, die zich uitspreken voor behoud van de klachtmogelijkheid bij de Nationale Ombudsman, en het standpunt van de KBvG, die voorstelt de geschillencommissie volledig de plaats van de Nationale Ombudsman bij de klachtbehandeling in te laten nemen. De Afdeling kan zich vinden in de keuze van de regering. De elementen die doorslaggevend zijn geweest bij de keuze van de regering zijn echter te beperkt weergegeven. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te versterken.

2. De positie van de kandidaat-gerechtsdeurwaarder

a. *Tuchtrecht van toepassing bij de stage tijdens de opleiding*Op grond van het wetsvoorstel mag degene die aan een gerechtsdeurwaarder wordt toegevoegd ten behoeve van de stageverplichting *in het kader* van de opleiding zich kandidaat-gerechtsdeurwaarder noemen; hij is voor de duur van de toevoeging onderworpen aan het toezicht en tuchtrecht zoals dat geldt voor kandidaat-gerechtsdeurwaarders (die de stage *na* de opleiding vervullen).[[10]](#footnote-10) Hij kan worden gewaarschuwd en berispt en aan hem kan een boete worden opgelegd. In de toelichting wordt gesteld dat het voorstel geen verandering beoogt te brengen in de mogelijkheid dat iemand die in het kader van zijn hbo-opleiding stage moet lopen, dit kan doen door te worden toegevoegd aan een gerechtsdeurwaarder en hiermee ook wettelijk bevoegd is tot het verrichten van ambtshandelingen onder de Gdw.[[11]](#footnote-11)

De Afdeling merkt op dat met het voorstel het onderscheid tussen de kandidaat-gerechtsdeurwaarder die zijn opleiding heeft afgerond en degene die nog geen diploma heeft behaald, sterk wordt verkleind.
Ook degene die zijn opleiding nog niet heeft afgerond, en dus nog geen getuigenis van beroepsbekwaamheid heeft ontvangen, kan zelfstandig ambtshandelingen verrichten met alle gevolgen van dien. Gezien het opleidingskarakter van de stage is de Afdeling niet overtuigd van de wenselijkheid van deze mogelijkheid. Dat in een dergelijk geval het tuchtrecht van toepassing is, is logisch, maar de Afdeling is van oordeel dat de gevolgen van laakbaar handelen van een kandidaat-gerechtsdeurwaarder, die zijn opleiding nog niet heeft afgerond, veeleer in het kader van zijn opleidingstraject moeten worden bezien en dat laakbaar handelen daarbinnen consequenties kan hebben. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor dergelijk handelen dient dan bij de begeleidend gerechtsdeurwaarder te liggen. Een dergelijke regeling sluit ook aan bij andere opleidingstrajecten, zoals binnen de advocatuur of de medische wereld, waar eerst na het behalen van de basisstudie handelingen onder eigen verantwoordelijkheid kunnen plaatsvinden en ook eerst dan tuchtrecht van toepassing is.
De Afdeling adviseert de in het voorstel gemaakte keuze dragend te motiveren en indien die motivering niet kan worden gegeven, het voorstel aan te passen.

b. *Deelname tuchtrechtspraak*

Met het voorstel wordt het mogelijk dat ook degenen die kandidaat-gerechtsdeurwaarder zijn *in het kader van* hun opleiding, als plaatsvervangend lid in de kamer voor gerechtsdeurwaarders kunnen worden benoemd.[[12]](#footnote-12) In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom hiervoor wordt gekozen. De Afdeling acht het niet wenselijk ook degenen die nog geen diploma hebben, binnen een tuchtrechtelijk college te laten functioneren.

De Afdeling adviseert het voorstel in zoverre aan te passen.

c. *Verplichte medewerking stage*
Met de voorziene wijziging van de wet vervalt de thans in artikel 27, derde lid, van de Gdw opgenomen verplichting van iedere gerechtsdeurwaarder om naar vermogen mee te werken aan de opleiding van kandidaat-gerechtsdeurwaarders (bij de vervulling van het stagejaar na de studie). Tevens vervalt daarmee de mogelijkheid van het bestuur van de KBvG om in dat kader een stageplaats aan te wijzen. Met het wetsvoorstel zouden deze mogelijkheid en verplichting alleen gelden voor de stage in het kader van de studie.[[13]](#footnote-13) In de toelichting wordt hier niet op ingegaan.
De Afdeling adviseert het schrappen van de verplichte medewerking van de gerechtsdeurwaarder aan de stage van de kandidaat-gerechtsdeurwaarder nader te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Bewaartermijn gegevens register

In het wetsvoorstel is voorzien in de instelling van een centraal deurwaardersregister waarin iedereen is opgenomen die bevoegd is of op enig moment was tot het verrichten van ambtshandelingen.[[14]](#footnote-14) In het register worden daarbij onder meer opgelegde maatregelen en nevenbetrekkingen vermeld. De KBvG, de minister, het Bureau en de tuchtrechter krijgen onbeperkt toegang tot het register. Volgens de toelichting zal voor burgers niet alle in het register opgenomen informatie toegankelijk zijn.

In het voorstel is geen bewaartermijn voor de in het register vermelde gegevens opgenomen. De toelichting vermeldt dat de registratie gehandhaafd blijft als de gerechtsdeurwaarder inmiddels is ontslagen of anderszins zijn beroep niet meer uitoefent, omdat daarmee duidelijkheid kan worden verkregen of een ambtshandeling in het verleden bevoegd is verricht. Aan het bewaren van de geregistreerde gegevens kan dan ook geen termijn worden gekoppeld, omdat het altijd nodig kan zijn om achteraf vast te stellen of een ambtshandeling al dan niet nietig was, aldus de toelichting.[[15]](#footnote-15) Voorts is vermeld dat op grond van artikel 1a, zesde lid, bij amvb kan worden voorzien in een bewaartermijn voor bepaalde andere gegevens, bijvoorbeeld nevenwerkzaamheden.

De Afdeling merkt op dat door de voorgestelde regeling gegevens ongelimiteerd in tijd en naar soort beschikbaar blijven, ook na bijvoorbeeld het overlijden van de ingeschrevene. Gelet op het belang van bescherming van de persoonsgegevens van de gerechtsdeurwaarders, acht de Afdeling een afweging van dit belang nodig ten opzichte van het belang van de bekendheid met deze gegevens vanwege de mogelijke nietigheid van ambtshandelingen.[[16]](#footnote-16) Daarbij merkt de Afdeling op dat de nietigheid van een ambtshandeling in het bijzonder kan worden ingeroepen in het kader van een rechtsvordering, waarvoor wel een verjaringstermijn geldt. De Afdeling adviseert de uitkomst van de afweging alsnog in de wet vast te leggen.

4. Sancties in artikel 43

a. Voorgesteld wordt in artikel 43, tweede jo. het zesde lid de boetecategorie verhoogd van de derde categorie (maximaal € 8.100) naar de vierde categorie (maximaal € 20.250). Deze verhoging wordt niet gemotiveerd. De Afdeling adviseert hier alsnog op in te gaan.

b. Voorts wordt in het voorgestelde artikel 43, achtste lid, als sanctie voorzien in de mogelijkheid tot het bepalen van een periode dat een gerechtsdeurwaarder niet als waarnemer kan worden aangewezen. Daarbij wordt de termijn op maximaal tien jaar gesteld. De toelichting vermeldt dat het aan de tuchtrechter wordt gelaten dit nader in te vullen.

De Afdeling acht onvoldoende gemotiveerd waarom is gekozen voor dit maximum, in het licht van de samenhang met ontzetting uit het ambt van maximaal 1 jaar. De Afdeling adviseert dit nader toe te lichten.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.14.0103/II

* In het in artikel I, onderdeel A, voorgestelde artikel 1, eerste lid, onder b, “1b” vervangen door: 1a;
* In het in artikel I, onderdeel A, voorgestelde artikel 1, derde lid, “e” vervangen door: f en “f” vervangen door: g.
* In het in artikel I, onderdeel H, voorgestelde artikel 9, vijfde lid, na “terstond na” “de” schrappen.
* In het in artikel I, onderdeel BB, voorgestelde artikel 30b, eerste lid, “voldoende” schrappen.
* In artikel I, onderdeel EE, “een ieder met een redelijk belang” vervangen door: de toegevoegd gerechtsdeurwaarder of kandidaat-gerechtsdeurwaarder.
* In artikel I, onderdeel FF, na “verhoor of” invoegen: - bij het niet verschijnen van de gerechtsdeurwaarder - na.
* In het in artikel I, onderdeel JJ, voorgestelde artikel 37, derde lid, de toevoeging “de beslissing tot schorsing schorst de in het tweede lid bedoelde termijn” schrappen, nu het kennelijk gaat om een reeds ingediende klacht, zodat de fase van indiening reeds is gepasseerd en daarmee het moment dat bepalend is voor de tijdige indiening van de klacht.
* In artikel I, onderdeel NN, “artikel 46, zevende lid” vervangen door: artikel 43, zevende lid.
* In de toelichting ingaan op de toepasselijkheid van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in verband met de taakuitbreiding van het Bureau, alsmede de ondertekening van het voorstel daarmee in overeenstemming brengen.[[17]](#footnote-17)
1. Rapport ‘Noblesse Oblige’, maart 2009. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel 30 Gdw (voorgesteld). Memorie van toelichting, Algemeen, onder 3. Wijzigingen met betrekking tot toezicht en tuchtrechtspraak. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel 57 Gdw (voorgesteld). [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikel 30 Gdw (voorgesteld). [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 30b Gdw (voorgesteld). [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 19a Gdw (voorgesteld). [↑](#footnote-ref-6)
7. Artikelsgewijze toelichting, Onderdeel O (artikel 19a Gdw). [↑](#footnote-ref-7)
8. Memorie van toelichting, Algemeen, onder 3. Wijzigingen met betrekking tot toezicht en tuchtrechtspraak. [↑](#footnote-ref-8)
9. Op grond van artikel 30a, tweede lid, Gdw (voorgesteld), mag het Bureau, naast de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) toegekende bevoegdheden ten aanzien van onder meer binnen treden, inzage vorderen in persoonlijke gegevens en bescheiden, voor zover deze betrekking hebben op de persoonlijke financiële administratie van de gerechtsdeurwaarder. Op de deskundigen die door de KBvG moeten worden aangewezen voor het verrichten van kwaliteitstoetsen worden bevoegdheden uit de Awb, waaronder het binnentreden, van toepassing verklaard (artikel 57a Gdw (voorgesteld)). [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel 34, eerste lid, Gdw (voorgesteld). [↑](#footnote-ref-10)
11. Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, Onderdeel U (artikel 25 Gdw). [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikel 35, derde lid, jo. artikel 56 Gdw (voorgesteld). [↑](#footnote-ref-12)
13. Artikel 26, tweede lid, Gdw (voorgesteld). [↑](#footnote-ref-13)
14. Artikel 1a Gdw (voorgesteld). [↑](#footnote-ref-14)
15. Artikelsgewijze toelichting, Onderdeel B (artikel 1a Gdw). [↑](#footnote-ref-15)
16. Zie ook het advies van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) van 8 januari 2014. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ingevolge artikel 3, tweede lid, Kaderwet dient de uitbreiding van taken te worden getoetst aan de instellingseisen van artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet. Ingevolge artikel 6 van de Kaderwet dient het voorstel mede te worden ondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. [↑](#footnote-ref-17)