

Vergaderjaar 2014–2015

34 047

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 juni 2014 en het nader rapport d.d. 26 september 2014, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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.² 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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Rapport «Noblesse Oblige», maart 2009.

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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 april 2014, nr. 2014000816, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 juni 2014, nr. W03.14.0103/II, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering aanleiding tot het maken van enkele inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

De Afdeling onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de overlap van toezicht, de positie van de kandidaat-gerechtsdeurwaarder, de bewaartermijn van gegevens in het gerechtsdeurwaardersregister en de sancties die tuchtrechtelijk kunnen worden opgelegd.

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.³

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.

³ Artikel 30 Gdw (voorgesteld). Memorie van toelichting, Algemeen, onder 3. Wijzigingen met betrekking tot toezicht en tuchtrechtspraak.

Het voorstel voorziet verder in een verordening betreffende de inrichting van een klachten- en geschillenregeling, waaronder de instelling van een geschillencommissie.⁴

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 tuchterspraak.⁵

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.⁶ 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.⁷ Volgens de toelichting wordt hiermee mede bedoeld 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.⁸ 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.⁹ Ook hieruit blijkt dat sprake kan zijn van dubbeling.

De geconstateerde overlap klemmt temeer, nu zowel bij de kwaliteits-toetsing 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.¹⁰

⁴ Artikel 57 Gdw (voorgesteld).

⁵ Artikel 30 Gdw (voorgesteld).

⁶ Artikel 30b Gdw (voorgesteld).

⁷ Artikel 19a Gdw (voorgesteld).

⁸ Artikelsgewijze toelichting, Onderdeel O (artikel 19a Gdw).

⁹ Memorie van toelichting, Algemeen, onder 3. Wijzigingen met betrekking tot toezicht en tuchterspraak.

¹⁰ 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)).

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.

1. Overlap van toezicht

a. De Afdeling stelt dat toezicht op de gerechtsdeurwaarders plaatsvindt door het Bureau financieel toezicht (het Bureau), de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en door middel van tuchtrechtspraak en dat uit de toelichting bij het wetsvoorstel onvoldoende blijkt wat de verhouding is tussen de diverse toezichtmechanismen.

Het wetsvoorstel bevat een aantal voorstellen om de kwaliteit en de integriteit van gerechtsdeurwaarders beter te borgen. De taakuitbreiding van het Bureau in het voorliggende wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de reikwijdte van het tuchtrecht. Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.¹¹ Bij een wettelijk geregeld tuchtrecht voor beroepsbeoefenaren staat de goede beroepsuitoefening centraal. Tuchtrecht is een middel om handhavend op te treden als blijkt dat sprake is van normovertredingen. Tuchtrecht kan een uitvloeisel zijn van toezicht, wanneer naar aanleiding van het toezicht een tuchtklacht wordt ingediend, maar is naar zijn aard geen toezicht. Het Bureau kan bij de uitoefening van zijn toezichtstaak tot de conclusie komen dat het handelen of nalaten van een gerechtsdeurwaarder klachtwaardig moet worden geacht. Op grond hiervan kan hij dan een klacht bij de tuchtrechter indienen. Op dat moment is geen sprake meer van toezicht maar van handhaving.

De systematiek van het toezicht en tuchtrecht voor gerechtsdeurwaarders wordt gelijk aan die nu voor het notariaat geldt. Daarbij geldt het uitgangspunt dat de tuchtrechter beslissend is in de toepassing en uitleg van de regels van de beroepsethiek, en een bepalend oordeel vormt over de integriteit van de beroepsbeoefenaar. De toelichting bij het wetsvoorstel is aangevuld met een aantal passages over de taken van het Bureau, teneinde het onderscheid tussen het toezicht op en tuchtrecht voor gerechtsdeurwaarders verder te verduidelijken. Het wetsvoorstel is op dit punt niet aangepast, omdat beoogd is de regeling van het toezicht zo veel mogelijk gelijk te laten lopen met het bepaalde hierover in de Wet op het notarisambt, zodat het Bureau zo veel mogelijk eenzelfde taak en gelijke bevoegdheden heeft voor het notariaat en de gerechtsdeurwaarders.

¹¹ «Kaderstellende visie op toezicht», Kamerstukken II, 2000/01, 27 831, nr. 1, p. 7.

Buiten de verheldering die de Afdeling vraagt over de verschillende verantwoordelijkheden van de tuchtrechter en de toezichthouder, stelt zij ook vragen over de taakafbakening tussen het Bureau en de KBvG. De Afdeling stelt vast dat daarin sprake kan zijn van een dubbeling.

Vooropgesteld zij dat dit wetsvoorstel geen verandering brengt in de positie van de KBvG. De aanleiding voor dit voorstel is de evaluatie van het handelen van de KBvG als publiekrechtelijke beroepsorganisatie. Uit deze evaluatie is een aantal aandachtspunten naar voren gekomen die geen wetswijziging vroegen maar vooral door de KBvG zelf te hand moesten worden genomen.¹² Daarnaast is besloten dat een integrale benadering van toezicht op gerechtsdeurwaarders is aangewezen en dat het niet-financieel toezicht op gerechtsdeurwaarders, net als het financieel toezicht, moet worden opgedragen aan een externe toezichthouder.¹³ Het Bureau wordt integraal toezichthouder, hetgeen betekent dat het bureau niet alleen financieel toezicht houdt, maar ook toezicht houdt op de kwaliteit en integriteit van de gerechtsdeurwaarder. De KBvG heeft tot taak de bevordering van een goede beroepsuitoefening door de leden van de KBvG en van hun vakbekwaamheid.

Het is van belang het onderscheid, maar ook de samenhang te zien tussen de kwaliteitstoetsing door de KBvG en de toezichtsactiviteiten van het Bureau. Beide hebben een eigen karakter en wettelijke basis. De kwaliteitstoetsing wordt ongeloofwaardig wanneer zij wordt ervaren als een verlengstuk van het toezicht door het Bureau. Maar de toetsingen kunnen elkaar wel versterken. Voorstelbaar is dat een kwaliteitstoetsing een dermate verontrustend beeld oplevert dat een signaal naar het Bureau dient te worden afgegeven, opdat een onderzoek door het Bureau kan worden gestart.

Bij de diverse beroepen die verenigd zijn in een publiekrechtelijke beroepsorganisatie, zoals ook de accountants en notarissen, hebben de afgelopen jaren discussies gespeeld over de taken en bevoegdheden van deze beroepsorganisaties en een externe toezichthouder. Daarbij speelt met name dat de kwaliteit van de werkzaamheden van de beroepsbeoefenaren, vanwege de aard hiervan, in belangrijke mate bepaald wordt door hun integriteit. Bij de accountants heeft de Wet toezicht accountantsorganisaties in 2006 tot discussie geleid over de uitwisseling van informatie over kwaliteitstoetsen en de vraag of de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zich nog een zelfstandig oordeel moest vormen over kantoren die reeds door een orgaan van de beroepsorganisatie waren getoetst. De beroepsorganisatie voor accountants en de AFM hebben dienaangaande een convenant gesloten.¹⁴ Ook tussen de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en het Bureau zijn nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop zij samenwerken in hun taakuitoefening.¹⁵ Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van het de Wet op het notarisambt waarin de uitbreiding van de taken van het Bureau was vastgelegd is ook aangegeven dat dit van beide partijen verwacht mocht worden.¹⁶ Een en ander geldt ook in het geval van het toezicht op gerechtsdeurwaarders. De KBvG en het Bureau hebben reeds aangegeven ook een convenant te zullen afsluiten. De KBvG heeft de toezegging gedaan om vervolgens kritisch haar *Verordening gegevensverstrekking door de leden van de KBvG* te bezien.

¹² Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 64.

¹³ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 87.

¹⁴ <https://www.nba.nl/Documents/Persberichten/Convenant-afm-nba.pdf>.

¹⁵ <http://www.bureauft.nl/bft/nieuws-publicaties/Documents/Convenant%20Samenwerking%20tussen%20de%20KNB%20en%20het%20BFT%202013.pdf>.

¹⁶ Kamerstukken II, 2009/10, 32 250, nr. 6, p. 4.

In de aangepaste toelichting bij het wetsvoorstel worden deze punten naar aanleiding van het advies van de Afdeling nader toelicht.

b. De Afdeling merkt voorts op dat de keuze die de regering heeft gemaakt ten aanzien van de klachtmogelijkheid voor burgers over gerechtsdeurwaarders bij de Nationale ombudsman beter gemotiveerd kan worden. De toelichting is hiertoe aangepast.

2. De positie van de kandidaat-gerechtsdeurwaarder

a. Tuchtrect 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 tuchtrect zoals dat geldt voor kandidaat-gerechtsdeurwaarders (die de stage na de opleiding vervullen).¹⁷ 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.¹⁸

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 tuchtrect 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 gezien en dat laakbaar handelen daarin consequenties kan hebben. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor dergelijk handelen dient dan bij de begeleidende 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 tuchtrect 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 tuchtrectspraak

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.¹⁹ In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom hiervoor wordt gekozen. De Afdeling acht het niet wenselijk ook degenen die nog

¹⁷ Artikel 34, eerste lid, Gdw (voorgesteld).

¹⁸ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, Onderdeel U (artikel 25 Gdw).

¹⁹ Artikel 35, derde lid, jo. artikel 56 Gdw (voorgesteld).

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.²⁰ 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.

2. De positie van de kandidaat-gerechtsdeurwaarder

a. Tuchtrecht van toepassing bij de stage tijdens de opleiding

De Afdeling merkt in haar advies op dat met hetgeen wordt voorgesteld ten aanzien van de positie van de kandidaat-gerechtsdeurwaarder en het feit dat iemand tijdens zijn stage van de (HBO-)opleiding aan een gerechtsdeurwaarder kan worden toegevoegd, het onderscheid tussen de kandidaat-gerechtsdeurwaarder en degene die nog geen diploma heeft gehaald sterk wordt verkleind. Dit is, in ieder geval in vergelijking met de huidige situatie in de praktijk, niet het geval.

Thans wordt door de Hogeschool Utrecht een verklaring (certificaat) afgegeven op grond waarvan een HBO-student na het behalen van alle vakken uit de eerste drie jaar aan de stage mag beginnen en daartoe aan een gerechtsdeurwaarder wordt toegevoegd. De student is dan onder het huidige artikel 25 van de Gerechtsdeurwaarderswet iemand die «met goed gevolg een door de Minister van Veiligheid en Justitie erkende opleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder heeft doorlopen». Het huidige artikel 27 van de Gerechtsdeurwaarderswet bepaalt dat een toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder namens en onder verantwoordelijkheid van de gerechtsdeurwaarder op wiens kantoor hij werkzaam is, de ambtshandelingen kan verrichten waartoe deze bevoegd is. Dat uitgangspunt verandert met de voorgestelde wijzigingen niet. De stagiair aan de Hogeschool is niet zelfstandig bevoegd, maar verricht ambtshandelingen namens en onder verantwoordelijkheid van degene aan wie hij is toegevoegd. Op dit moment loopt de stagiair van de Hogeschool één jaar stage als kandidaat-gerechtsdeurwaarder, terwijl hij zijn einddiploma nog moet halen en blijft hij vervolgens, nadat hij zijn HBO-opleiding volledig heeft afgerond, nog tenminste een jaar toegevoegd om verdere ervaring op te doen. Beide jaren is hij toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder en op grond van het huidige artikel 49, onderdeel b, tuchtrechtelijk aan te spreken.

De Afdeling geeft aan dat zij, gezien het opleidingskarakter van de stage niet overtuigd is van de wenselijkheid van deze mogelijkheid. Dat, zo stelt de Afdeling, in een dergelijk geval het tuchtrecht van toepassing is, is logisch, maar de Afdeling is van oordeel dat de gevolgen van laakbaar

²⁰ Artikel 26, tweede lid, Gdw (voorgesteld).

handelen van een kandidaat-gerechtsdeurwaarder, die zijn opleiding nog niet heeft afgerond, veeleer in het kader van zijn opleidingstraject moeten worden gezien en dat laakbaar handelen daarin consequenties kan hebben. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor dergelijk handelen dient dan bij de begeleidende gerechtsdeurwaarder te liggen.

Het wetsvoorstel beoogt een einde te maken aan de situatie dat het recht bestaat op het voeren van de titel kandidaat-gerechtsdeurwaarder door iemand die niet in de praktijk werkzaam is, of zelfs maar is geweest. Om dit te bereiken moet de keuze worden gemaakt een andere «knip te leggen» in de toelating tot het beroep van gerechtsdeurwaarder en het recht op het voeren van een titel. Het uitgangspunt dat nu in het wetsvoorstel is gehanteerd, is dat toelating volgt op het behalen van de volledige HBO-opleiding. Pas dan, en alleen terwijl men werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een gerechtsdeurwaarder, mag men zich kandidaat-gerechtsdeurwaarder noemen. Bij de ambtshandelingen die worden verricht op grond van het feit dat iemand is toegevoegd, blijft de gerechtsdeurwaarder altijd mede verantwoordelijk voor de uitoefening van die bevoegdheid. Het is aan de gerechtsdeurwaarder aan wie is toegevoegd om toezicht te houden op de wijze waarop de kandidaat-gerechtsdeurwaarder de in zijn naam uit te voeren ambtshandelingen verricht. De tuchtrechter voor gerechtsdeurwaarders gaat hier ook van uit.

Het wetsvoorstel brengt zodoende geen verandering in het huidige systeem ten aanzien van de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid onder de Gerechtsdeurwaarderswet voor de uitoefening van de bevoegdheid tot het verrichten van ambtshandelingen en de verantwoordelijkheid hiervoor in de twee jaar nadat iemand de eerste drie jaar van de specifieke HBO-opleiding voor gerechtsdeurwaarders heeft afgerond. Men is alleen niet al na drie jaar kandidaat-gerechtsdeurwaarder. Tegelijkertijd kan niet voorbij worden gegaan aan de realiteit dat de stage tijdens de HBO-opleiding niet goed mogelijk is zonder dat ambtshandelingen door de stagiair verricht kunnen worden. Zodoende worden in het voorgestelde artikel 26 de artikelen die betrekking hebben op de kandidaat-gerechtsdeurwaarder van overeenkomstige toepassing verklaard op de stage tijdens de HBO-opleiding. Op grond hiervan kan een stagiair aan een gerechtsdeurwaarder worden toegevoegd en namens hem ambtshandelingen verrichten. Bij het opstellen van deze regeling is overwogen te bepalen dat deze groep niet (langer) onder het tuchtrecht zou vallen. De verantwoordelijkheid binnen het rechtsbestel voor de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders is echter dusdanig dat het tuchtrecht niet gemist kan worden als sprake zou zijn van onoorbaar handelen bij de uitvoering van deze ambtshandelingen. Ook hier geldt dat de uitleg van de tuchtrechter een bepalend oordeel vormt over de integriteit van de beroepsbeoefenaar. Hij moet dit oordeel ook kunnen vellen over iemand die zich nog maar net in de ambtshandelingen van de gerechtsdeurwaarder aan het bekwamen is. Dit past binnen het systeem van de gereglementeerde juridische beroepen waarin degenen die voorbehouden handelingen mogen verrichten onderworpen zijn aan tuchtrecht. Een andere keuze zou ook betekenen dat een student die zodanig handelt dat dit leidt tot een gegronde klacht tegen de gerechtsdeurwaarder aan wie hij is toegevoegd, wel zijn eindexamen die toegang tot het ambt geeft zal kunnen halen, terwijl er vervolgens geen in het register opgenomen tuchtrechtelijke reden is om hem de toegang tot het beroep hierna te ontfangen. Hoewel dit niet vaak zal voorkomen ben ik van mening dat dergelijke feiten bij een eventuele benoeming inzichtelijk moeten zijn. De toelichting bij het wetsvoorstel is aangevuld teneinde beter uit te leggen waarom voor deze systematiek is gekozen.

b. Deelname tuchtrechtspraak

De Afdeling stelt terecht dat het te ver strekt om degenen die nog geen diploma hebben reeds binnen een tuchtrechtelijk college te laten functioneren. De gekozen verwijzing in het voorgestelde artikel naar «de leden van de KBvG», waartoe ook de kandidaat-gerechtsdeurwaarders en stagiairs die zijn toegevoegd zullen behoren, is te ruim. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast.

c. Verplichte medewerking stage

De Afdeling stelt dat met de voorziene wijziging van de wet de thans in artikel 27, derde lid, Gerechtsdeurwaarderswet 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) vervalt.

Dit berust op een kennelijk misverstand. De verplichting bestaat nu ook al niet. Het huidige artikel 27 Gerechtsdeurwaarderswet regelt het stagejaar nadat iemand kandidaat-gerechtsdeurwaarder is geworden. Dat is op dit moment het stagejaar dat wordt doorlopen, terwijl de kandidaat-gerechtsdeurwaarder feitelijk nog zijn HBO-opleiding volgt. In het huidige artikel 5, eerste lid, onderdeel c, Gerechtsdeurwaarderswet staat dat iemand alvorens hij tot gerechtsdeurwaarder benoemd kan worden als toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder ten minste gedurende twee jaren, waaronder begrepen de stage, bedoeld in artikel 27, eerste lid, werkzaam moet zijn geweest. Het tweede jaar van verplicht werken als toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder wordt nu in de praktijk de ervaringsstage genoemd. Daarvoor geldt echter geen plicht tot medewerking.

In de samenwerking van de KBvG met de Hogeschool Utrecht en de begeleiding van HBO-studenten is het behoud van de medewerkingsplicht van belang geacht, omdat dit tot uitdrukking brengt dat de beroepsgroep ook een verantwoordelijkheid heeft voor de verplichte HBO-stage.

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.²¹ 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.²² 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.

²¹ Artikel 1a Gdw (voorgesteld).

²² Artikelsgewijze toelichting, Onderdeel B (artikel 1a Gdw).

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.²³ 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.

3. Bewaartermijn gegevens register

De Afdeling merkt op dat door de voorgestelde regeling voor de instelling van een centraal gerechtsdeurwaardersregister gegevens over degene die daarin staan ingeschreven, ongelimiteerd in tijd en naar soort beschikbaar blijven.

Op zichzelf klopt het dat met het voorgestelde artikel 1a niet wordt voorgeschreven dat de gegevens na een bepaalde termijn vernietigd moeten worden. In de openbaarmaking van de gegevens wordt echter wel onderscheid gemaakt naar gegevens die de bevoegdheid van de gerechtsdeurwaarder raken en andere gegevens. In artikel 1a, vijfde lid, is bepaald dat aan anderen dan de Minister van Veiligheid en Justitie, het Bureau, de kamer voor gerechtsdeurwaarders en het gerechtshof Amsterdam de daar opgesomde informatie niet ter beschikking wordt gesteld. Deze uitzonderingen zijn opgenomen omdat de privacy van betrokkenden hier geacht wordt zwaarder te wegen dan de informatiebelangen van degenen die van de diensten van gerechtsdeurwaarders gebruik willen maken. Deze overweging valt anders uit voor zover de informatie rechtstreeks betrekking heeft op de bevoegdheid tot het verrichten van ambtshandelingen. In de toelichting bij het voorgestelde artikel is aangegeven dat de bewaartermijn voor deze gegevens in het gerechtsdeurwaardersregister niet vooraf bepaald kan worden, vanwege een mogelijk beroep op nietigheid van ambtshandelingen. De Afdeling merkt 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.

Dit advies heeft niet geleid tot aanpassing van de bepaling. Ik ben van mening dat de afweging, zoals hierboven aangegeven, in afdoende mate gemaakt is en aansluit bij regeling van dit soort zaken elders. Ook in het huidige artikel 5 van de Wet op het notarisambt is bijvoorbeeld geen bewaartermijn voor de gegevens in het register opgenomen. Bepaalde gegevens, voor zover die noodzakelijk zijn om de bevoegdheid tot handelen in de hoedanigheid van openbaar ambtenaar vast te kunnen stellen, blijven raadpleegbaar. Het belang van een goede werking van de rechtspleging dient in deze zwaarder te wegen dan de privacybelangen van de individuele beroepsbeoefenaar.

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.

²³ Zie ook het advies van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) van 8 januari 2014.

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.

4. Sancties in artikel 43

a. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de hoogte van de boete die de tuchtrechter aan een gerechtsdeurwaarder kan opleggen te verhogen van de derde naar de vierde categorie. Dit is gedaan om deze maatregel gelijk te trekken de tuchtrechtelijke boete die geldt (c.q. gaat gelden) voor het notariaat en de advocatuur.²⁴ In de toelichting is dit nader aangegeven.

b. De Afdeling adviseert ook nader toe te lichten waarom een termijn van maximaal tien jaar is gesteld aan de periode dat een uit het ambt gezette gerechtsdeurwaarder, bij wijze van extra tuchtrechtelijke maatregel, niet als waarnemer kan worden aangewezen of kan worden toegevoegd. Ook in dit geval is aangesloten bij andere reeds bestaande tuchtmaatregelen, en wel bij artikel 8 van de Wet tuchtspraak accountants. Het is overigens, anders dan de Afdeling in haar advies stelt, niet zo dat de ontzetting uit het ambt slechts maximaal een jaar kan duren. De periode van maximaal een jaar heeft betrekking op de schorsing. Ontzetting uit het ambt duurt totdat besloten zou worden iemand opnieuw tot gerechtsdeurwaarder te benoemen. De in het wetsvoorstel opgenomen termijn heeft wel gevolgen voor de mogelijkheid om benoemd te worden, omdat voor benoeming de eis van recente werker-
varing geldt welke alleen verkregen kan worden door toegevoegd te zijn. Door in de beslissing tot ontzetting een termijn op te nemen, wordt voorkomen dat mensen na een zeer korte periode trachten weer voor benoeming in aanmerking te komen en worden bestuursrechtelijke procedures hierover voorkomen c.q. vereenvoudigd. Een en ander is in de toelichting meer uitgewerkt.

5. Redactionele kanttekeningen

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

5. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is aandacht besteed. Naar aanleiding hiervan is, conform artikel 6 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, tevens in medeondertekening van de wet voorzien door de Minister voor Wonen en Rijksdienst.

Bij de behandeling in de Eerste Kamer van een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het notarisambt heb ik toegezegd te gelegener tijd te zorgen voor een eenduidig ontvankelijkheids-criterium voor tuchtklachten tegen advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders.²⁵ Daarom is in het onderhavige wetsvoorstel, in artikel II, een wijziging van de Wet op het

²⁴ Zie artikel 103a, eerste lid, Wna en het in het wetsvoorstel tot Aanpassing van de Advocatenwet en enige andere wetten in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde en herziening van het toezicht op advocaten (Wet positie en toezicht advocatuur) voorgestelde artikel 48aa, eerste lid, Advocatenwet (Kamerstukken I, 2013/14, 32 382, A, p. 30).

²⁵ Handelingen EK 2013/14, nr. 30, item 8.

notarisambt opgenomen welke de verjaringstermijn voor tuchtklachten tegen notarissen gelijk trekt met de termijn in het wetsvoorstel tot *Aanpassing van de Advocatenwet en enige andere wetten in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde en herziening van het toezicht op advocaten* (Wet positie en toezicht advocatuur).²⁶ Het in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde artikel I, onderdeel JJ, tot wijziging van artikel 37 Gerechtsdeurwaarderswet is conform aangepast.

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,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

²⁶ Kamerstukken 32 382.

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.²⁷

²⁷ 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.