

# KWALITEITSFONDS GERECHTSDEURWAARDERS

WENSELIJKHEID EN INVULLING

RAPPORT

**seo** • economisch onderzoek

---

## AUTEURS

NILS VERHEUVEL, DEMI BEERNINK, MICHIEL BIJLSMA

## IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

AMSTERDAM , OKTOBER 2023

# Samenvatting

In de gerechtsdeurwaardersbranche zijn investeringen in digitalisering noodzakelijk om aan hun maatschappelijke taak te voldoen, maar de financiële ruimte voor het doen van deze investeringen ontbreekt. Een kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders kan dit probleem oplossen. Dit rapport doet aanbevelingen voor de invulling van het kwaliteitsfonds.

SEO Economisch Onderzoek is door het ministerie van Justitie en Veiligheid gevraagd om de wenselijkheid en haalbaarheid van een kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders te onderzoeken. Het doel van dit fonds is om financieringsvraagstukken aan te pakken die voortkomen uit de digitale ontwikkeling en de doorberekening van toezicht- en tuchtrechtkosten aan gerechtsdeurwaarders. SEO heeft geconstateerd dat er een behoefte is aan structurele financiering voor digitalisering in de gerechtsdeurwaardersbranche en dat het huidige systeem van doorberekende toezicht- en tuchtrechtkosten niet optimaal functioneert. Dit onderzoek richt zich specifiek op de digitalisering die bijdraagt aan het aanpakken van de schuldenproblematiek en de maatschappelijke taak van gerechtsdeurwaarders en niet op kantoorautomatisering in brede zin. De focus ligt op het ontwikkelen en implementeren van digitale instrumenten en platforms die schuldenaren ondersteunen bij het beheren van hun schulden, het verkrijgen van financieel inzicht en het nemen van doeltreffende stappen om hun schuldenlast aan te pakken.

Door de huidige financiële prikkels in de gerechtsdeurwaardersbranche hebben deurwaarders onvoldoende financiële ruimte om alle noodzakelijke investeringen in digitalisering om aan de maatschappelijke taak te voldoen, te financieren. De maatschappelijke baten van digitalisering zijn hoger dan de private baten voor individuele gerechtsdeurwaarderskantoren. Digitalisering kan namelijk leiden tot minder ambtshandelingen voor gerechtsdeurwaarders en juist meer alternatieve incassomogelijkheden, wat leidt tot minder omzet voor de gerechtsdeurwaarders. Hierdoor kan het zijn dat gerechtsdeurwaarders door deze financiële prikkels minder investeren in digitalisering dan wenselijk is vanuit maatschappelijk perspectief. Vanuit dit perspectief is het immers wenselijk dat digitale technieken ervoor zorgen dat schuldenaren minder snel of minder diep in de financiële problemen komen en dus dat minder behoefte is aan de diensten van gerechtsdeurwaarders. Door het ontbreken van de juiste financiële prikkels en middelen is er dus sprake van onderinvesteringen in digitalisering om aan de maatschappelijke taak te voldoen. Gerechtsdeurwaarders hebben wel de afgelopen jaren hierin geïnvesteerd, maar er zijn meer investeringen nodig.

Naast het ontbreken van de juiste financiële prikkels voor gerechtsdeurwaarders, speelt dat sinds 2018 de branche zelf de kosten voor toezicht en tuchtrecht betaalt. Voor 2022 bedroeg dit 1,8 miljoen euro. Dit wordt ervaren als een zware financiële last, met name in combinatie met de investeringsopgave op het gebied van digitalisering, wat volgt uit regelgeving. Daarbij komt dat de beroepsgroep is gekrompen de afgelopen jaren, wat de financiële ruimte in de beroepsgroep voor investeringen heeft vermindert.

Een kwaliteitsfonds kan de huidige prikkelstelling in de branche tegengaan door financiële ondersteuning te bieden voor investeringen in digitale ontwikkelingen en andere maatschappelijk wenselijke oplossingen. Het fonds kan de gerechtsdeurwaarders faciliteren om te investeren in digitalisering. Deze digitalisering gaat om collectieve oplossingen voor de gehele branche die ook een maatschappelijke waarde hebben. Dit kan leiden tot een betere

afhandeling van problematische schulden en het verminderen van maatschappelijke kosten die daarmee gepaard gaan. Dit biedt ook enige financiële verlichting voor gerechtsdeurwaarderskantoren waardoor de kosten voor toezicht en tuchtrecht minder zwaar op hen drukken in de voorgestelde invulling van het kwaliteitsfonds (zie onder).

Daarnaast zorgt een kwaliteitsfonds voor meer administratieve duidelijkheid en zuiverheid doordat subsidies vanuit de overheid voor digitalisering en financiering van toezicht en tuchtrecht vanuit de branche niet langer via de begroting van de KBvG lopen. Dit voorkomt de schijn van vermenging van geldstromen en verantwoordelijkheden binnen de brancheorganisatie.

Om het kwaliteitsfonds effectief en doelgericht te laten werken, heeft SEO enkele varianten voor invulling van het kwaliteitsfonds onderzocht. Onderstaande Box 1.1 Tabel S.1 beschrijft de aanbevolen invulling van het kwaliteitsfonds. Een leidend principe is dat het kwaliteitsfonds dichtbij de doelstelling blijft om maatschappelijk relevante projecten voor de gehele gerechtsdeurwaardersbranche te financieren, die anders niet tot stand waren gekomen, en dat het fonds nadrukkelijk niet bedoeld is om activiteiten te financieren die vallen onder de normale bedrijfsvoering van gerechtsdeurwaarderskantoren.

Tabel S.1 Aanbevelingen invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

Thema	Aanbeveling invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders
Doelstelling	<p>De doelstellingen van het kwaliteitsfonds moeten specifiek en duidelijk geformuleerd zijn, zodat helder is welke projecten wel en niet gefinancierd worden met het fonds. De doelstellingen dienen te borgen dat het kwaliteitsfonds investeert in digitalisering, innovatie en maatschappelijk relevante projecten die individuele kantoren financieel niet volledig kunnen dragen. De voorgestelde doelen borgen tevens een administratief zuivere splitsing van middelen op de KBvG-begroting.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders bevordert de continuïteit en integriteit van de gehele gerechtsdeurwaardersbranche om de maatschappelijke taak goed uit te kunnen oefenen.</li> <li>● Het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders bevordert noodzakelijke digitalisering en innovatie gericht op maatschappelijke doeleinden waarbij individuele kantoren deze investering niet volledig kunnen dragen.</li> <li>● Het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders verlaagt de financiële druk voortkomend uit de kosten voor toezicht en tuchtrecht voor gerechtsdeurwaarders.</li> <li>● Het scheiden van subsidies vanuit overheid en de afdracht van toezicht- en tuchtrechtkosten binnen de KBvG.</li> </ul>
Strategie	<p>De voorgestelde strategie is dat het kwaliteitsfonds financiering verstrekt voor projecten die binnen de doelstellingen vallen. Aanvullende criteria moeten worden opgesteld om te bepalen welke projecten voor financiering in aanmerking komen. Analyse van toekomstige ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en het formulieren van beleid daarop, dient niet tot de taak van het kwaliteitsfonds te behoren, maar is de verantwoordelijkheid van de KBvG.</p>
Financiële invulling	<p>Combinatie van financieringsbronnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Startkapitaal vanuit overheid</li> <li>● Wettelijk geborgde bijdrage van opdrachtgevers/schuldeisers</li> <li>● Bijdrage van gerechtsdeurwaarderskantoren</li> </ul> <p>Deze financiële invulling zorgt ervoor dat alle belanghebbende partijen bijdragen aan de continuïteit van de gerechtsdeurwaardersbranche, terwijl de lasten voor individuele gerechtsdeurwaarders worden verlicht. De overheid dient het kwaliteitsfonds van een startkapitaal te voorzien, dat geormerkt moet zijn voor investeringen in digitalisering en maatschappelijke doeleinden. Het kwaliteitsfonds moet zorgen voor wettelijke borging van de opslag voor het fonds, zodat de hoogte van de opslag voor het kwaliteitsfonds geen aspect is waar gerechtsdeurwaarderskantoren op kunnen concurreren.</p>
Borging financiële invulling op lange termijn	<p>De voorgestelde financieringsbronnen, gebaseerd op het aantal ambtshandelingen of een klein percentage van de omzet per dossier, bieden een stabiele basis voor de financiële invulling op lange termijn</p>

Thema	Aanbeveling invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders
Organisatievorm	termijn. Een meerjarenbegroting kan worden overwogen, maar het fonds moet enige flexibiliteit behouden om in te spelen op nieuwe behoeften en ontwikkelingen.
Bestuur	Het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders wordt een stichting onder de KBvG, vergelijkbaar met de inrichting van het kwaliteitsfonds notariaat als stichting onder de KNB.
Intern toezicht	<p>Het aanbevolen one-tier bestuur van vijf tot zeven leden, bestaande uit diverse vertegenwoordiging, biedt een balans tussen deskundigheid binnen de gerechtsdeurwaardersbranche en onafhankelijkheid bij het nemen van beslissingen. De aanwezigheid van leden benoemd door ministeries maakt participatie van de overheid mogelijk en voorkomt belangenverstrengeling. Bovendien streven de ministeries ook naar het maatschappelijk gewenste effect van digitalisering dat het fonds nastreeft.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Uitvoerend bestuurder: directeur KBvG</li> <li>● Niet-uitvoerend bestuurders: twee KBvG-bestuursleden, lid benoemd door ministerie van JenV, lid benoemd door ministerie van SZW, optioneel twee onafhankelijke experts (bijv. accountant)</li> </ul>
Borging dat kwaliteitsfonds bij taakomschrijving blijft	De niet-uitvoerend bestuursleden in het bestuur vormen het intern toezicht.
Verantwoording	Een stevig reglement met duidelijke criteria voor het gebruik van middelen is het beste instrument om te borgen dat het kwaliteitsfonds dichtbij de taakomschrijving blijft. Daarnaast hebben het intern toezicht door niet-uitvoerend bestuursleden en de publieke verantwoording van activiteiten en financiering ook een belangrijke rol in deze borging.
Interne functies	<p>Een solide verantwoording van het kwaliteitsfonds, inclusief dialoog tussen betrokken partijen, is van essentieel belang om de oorspronkelijke doelstellingen te behouden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Het bestuur legt per kwartaal openbare verantwoording af over de uitgevoerde activiteiten, de gefinancierde projecten en de algehele situatie van het kwaliteitsfonds, waaronder de financiële positie. Het bestuur laat een jaarverslag met accountantsverklaring opstellen en publiceert dat.</li> <li>● Het bestuur houdt met stakeholders dialoog over de genoemde verantwoording. Dit kan in de vorm van klankbordgroep, waar ook opdrachtgevers/schuldeisers zitting hebben.</li> </ul> <p>De financiële administratie, risicobeheer en compliance van het kwaliteitsfonds wordt ingericht. Het verkrijgen van een ISO-certificaat kan worden overwogen door het bestuur van het kwaliteitsfonds.</p>

# Inhoudsopgave

Samenvatting		i	
1	Inleiding	1	
	1.1	Achtergrond	1
	1.2	Onderzoeksvragen	2
	1.3	Methoden	2
	1.4	Leeswijzer	3
2	De gerechtsdeurwaardersbranche	4	
	2.1	Taken en rollen	4
	2.2	Marktbeschrijving	5
	2.3	Digitalisering	6
	2.4	Toezicht- en tuchtrecht	9
3	Wenselijkheid kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders	12	
	3.1	Afwegingskader	12
	3.2	Argumenten voor en tegen ingrijpen	13
	3.3	Kwaliteitsfonds en alternatieven	15
	3.4	Conclusie wenselijkheid kwaliteitsfonds	16
	3.5	Beleids Theorie kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders	16
4	Invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders	20	
	4.1	Doelstellingen	20
	4.2	Strategie/taakbeschrijving	23
	4.3	Financiële invulling	25
	4.4	Borging financiële invulling op lange termijn	29
	4.5	Organisatievorm	30
	4.6	Bestuur	31
	4.7	Intern toezicht	33
	4.8	Borging dat het kwaliteitsfonds bij taakomschrijving blijft	35
	4.9	Verantwoording	36
	4.10	Interne functies	38
5	Conclusie en aanbevelingen	40	
	5.1	Conclusie wenselijkheid kwaliteitsfonds	40
	5.2	Aanbevelingen invulling kwaliteitsfonds	40
Bijlage A	Gesprekspartners	43	
Bijlage B	Kwaliteitsfonds voor het Notariaat	44	

# 1 Inleiding

SEO Economisch Onderzoek voert onderzoek uit naar een kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders. Dit fonds zou moeten bijdragen aan de financiering van digitalisering van processen en systemen in de gerechtsdeurwaardersbranche, alsmede aan de financiering van toezicht- en tuchtrecht kosten. In dit onderzoek staan de wenselijkheid en invulling van het kwaliteitsfonds centraal

## 1.1 Achtergrond

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd om de wenselijkheid en invulling van een kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders te onderzoeken.

In het kader van dit onderzoek wordt een tweeledig probleem geïdentificeerd. Allereerst bestaat er een duidelijke behoefte aan structurele financiering voor investeringen in digitalisering en innovatie, om de reeds bestaande publiekrechtelijke taak van de gerechtsdeurwaarders te ondersteunen. Dit is van groot belang om de efficiëntie en effectiviteit van de beroepsgroep te vergroten, ter ondersteuning van hun taken en verantwoordelijkheden, en zo hun rol in de maatschappij te versterken. Ten tweede functioneert het huidige systeem van doorberekende toezicht- en tuchtrechtskosten niet optimaal. In tegenstelling tot het notariaat hebben gerechtsdeurwaarders niet de mogelijkheid om deze kosten rechtstreeks door te rekenen aan schuldenaren.<sup>1</sup>

Digitalisering en innovatie binnen de gerechtsdeurwaardersbranche spelen een cruciale rol bij het signaleren van huishoudens met problematische schulden en het verbeteren van de efficiëntie in incassotrajecten. Alle betrokken partijen in de incassoketen erkennen de noodzaak van verdere digitalisering en innovatie, waarbij privacybescherming een belangrijk aspect is. Het streven is om naadloze integratie tussen verschillende systemen van gerechtsdeurwaarders en schuldeisers te realiseren. In de praktijk blijkt echter dat deze integratie vaak ontbreekt. Dit wordt getypeerd als *"Iedereen bouwt aan een viaduct vanuit zijn/haar eigen kant. Het is alleen niet bekend of partijen elkaar in het midden gaan treffen, zo kan het voorkomen dat de ene partij hoger is uitgekomen dan de andere partij. Dit moet dan vervolgens gerepareerd gaan worden."* Er is een breed gedragen wens om digitalisering en innovatie in de branche verder te brengen<sup>2</sup>, maar het ontbreekt aan structurele financiering van deze investeringen en een regisseur die "de digitale communicatie bevordert en het overzicht houdt".<sup>3</sup> Het belang van digitalisering en innovatie in de gerechtsdeurwaardersbranche is aanzienlijk omdat gerechtsdeurwaarders specifieke taken en verantwoordelijkheden hebben die ten goede komen aan de maatschappij

Sinds 2018 worden de kosten voor toezicht en tuchtrecht binnen de gerechtsdeurwaardersbranche door de beroepsgroep zelf gedragen. De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) brengt deze kosten in rekening bij haar leden. In 2020 bedroeg de gemiddelde heffing voor tuchtrecht en toezicht ongeveer 1.934 euro per lid, wat resulteert in een totaalbedrag van circa 1,4 miljoen euro.<sup>4</sup> Vanwege wettelijke tariefbepalingen kunnen gerechtsdeurwaarders deze kosten niet doorberekenen aan schuldenaren. Eventueel

<sup>1</sup> Bij het notariaat het doorrekenen van de kosten voor het kwaliteitsfonds aan klanten niet verplicht, maar wel gangbaar.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2021-2022, 24515, nr. 612.

<sup>3</sup> Verslagpaper 10 oplossingen voor probleemschulden. Bijlage bij Kamerstukken II 2021-2022, 24515, nr. 612.

<sup>4</sup> Pro Facto (2021). Evaluatie van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), p. 49.

kunnen de kosten wel bij schuldeisers in rekening worden gebracht, mits de Verordening Grenzen Tariefmodellen (zoals opgenomen in de Gerechtsdeurwaardersverordening) wordt nageleefd. Het doorberekenen van toezicht- en tuchtrechtkosten veroorzaakt echter financieringsproblemen voor sommige gerechtsdeurwaarders. De evaluatie van de KBvG benadrukte de aanzienlijke impact van deze kosten, met name omdat het aantal incassotrajecten afneemt en de kosten slechts beperkt kunnen worden doorberekend aan opdrachtgevers.

In 2021 heeft het ministerie thematafelsessies over het incassostelsel gehouden, waarbij diverse onderwerpen zijn besproken. Naar aanleiding hiervan is aangekondigd de aanbeveling op te pakken om een kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders te onderzoeken. Het notariaat heeft reeds een dergelijk fonds dat sinds 1 juli 2018 actief is, waarmee zowel de kosten voor toezicht en tuchtrecht als de kosten voor kantoren met problemen kunnen worden gedekt. De introductie van een vergelijkbaar fonds binnen de gerechtsdeurwaardersbranche zou kunnen bijdragen aan een duurzame oplossing voor de tweeledige problematiek die werd geïdentificeerd. Meer informatie over het kwaliteitsfonds voor het notariaat is te vinden in Bijlage B.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich op de haalbaarheid van een kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders, met als doel financieringsvraagstukken aan te pakken die voortkomen uit de digitale doorontwikkeling en de doorberekening van kosten voor toezicht en tuchtrecht aan gerechtsdeurwaarders.

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt: *"Kan een kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders een oplossing zijn voor financieringsvraagstukken die naar voren komen aan de hand van de digitale ontwikkeling en de doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen?"*

Als het antwoord op de centrale vraag "ja" is, dan zijn er de volgende vervolgvragen:

- A. Aan welke vereisten moet een kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders voldoen?
- B. Wat is nodig om een kwaliteitsfonds goed te laten functioneren en welke stappen dienen hierbij gezet te worden?
- C. Hoe dient een kwaliteitsfonds ingericht, maar ook financieel gevuld te worden?
- D. Is het wenselijk dat de overheid een rol vervult bij het kwaliteitsfonds?

## 1.3 Methoden

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen, waarbij elke fase andere onderzoeksmethodes heeft gehanteerd.

In de eerste fase van het onderzoek is onderzocht of een kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders een wenselijke oplossing is voor de financieringsvraagstukken die naar voren kwamen bij de digitale ontwikkeling en de doorberekening van toezicht- en tuchtrechtkosten. Om dit te onderzoeken, hebben we verschillende methoden toegepast, waaronder literatuurstudie, een bureaustudie van beleidsstukken en casestudies en interviews. Een lijst van gesprekspartners is te vinden in Bijlage A.

Op basis van deze verzamelde informatie hebben we een analyse uitgevoerd om vast te stellen of sprake is van een prikkelstelling in het huidige systeem die niet tot maatschappelijk gewenste resultaten leidt. Dit komt voor wanneer de private uitkomsten, zonder overheidsinterventie, niet leiden tot optimale resultaten. Dit betekent dat de markt

niet in staat is om het gewenste publieke resultaat te bereiken en er sprake is van een suboptimale uitkomst. Indien hiervan sprake is, kan dit een rechtvaardiging zijn voor overheidsinterventie.

We hebben de beoogde werking van een kwaliteitsfonds samengevat in een beleidstheorie. Op basis van al onze bevindingen hebben we geconcludeerd in hoeverre een kwaliteitsfonds wenselijk is voor de financieringsproblematiek in de gerechtsdeurwaarders.

In Fase 2 hebben wij verder antwoord gegeven op het organisatie- en governancevraagstuk van dit onderzoek. Hierbij zijn we ingegaan op de procesmatige en organisatorische aspecten die verbonden waren aan het opzetten van een kwaliteitsfonds. In deze fase hebben wij ons gericht op vier verschillende onderzoeksmethoden, namelijk diepte-interviews, literatuuronderzoek, casestudies en een validatiesessie. Met behulp van deze methoden hebben we onderzocht hoe een kwaliteitsfonds vormgegeven zou moeten worden. Dit heeft geresulteerd in een groslijst van vormgevingsopties. Op basis van de bevindingen uit de genoemde onderzoeksmethoden komen we tot een aanbeveling welke vormgevingsoptie de beste keuze zou zijn voor de inrichting van een kwaliteitsfonds.

## 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de gerechtsdeurwaardersbranche, hun taken en rollen, en schetst een beeld van de markt. Daarnaast gaat het in op de digitaliseringsproblematiek en de kosten voor toezicht en tuchtrecht. Hoofdstuk 3 geeft antwoord op de wenselijkheid van een kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders. Het kijkt naar de prikkelstelling in de branche, argumenten voor en tegen ingrijpen, of het fonds wenselijk is en formuleert de beleidstheorie. Hoofdstuk 4 geeft een beeld van hoe het kwaliteitsfonds kan worden ingevuld. Het laat een groslijst aan varianten zien en concludeert welke opties het best zijn voor het kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders. In hoofdstuk 5 wordt de conclusie geformuleerd, geven wij antwoord op de onderzoeksvragen en vatten wij de aanbeveling voor de inrichting van het kwaliteitsfonds samen.



## 2 De gerechtsdeurwaardersbranche

De gerechtsdeurwaardersbranche is een sector die zich bezighoudt met de uitvoering van ambtelijke taken en het bieden van juridische diensten in het kader van de rechtszekerheid. Gerechtsdeurwaarders spelen een cruciale rol bij het handhaven van rechtszekerheid en het waarborgen van de naleving van wettelijke verplichtingen.

De kern van het ambt van gerechtsdeurwaarder is het realiseren van rechtvaardigheid en het bijdragen aan een effectieve handhaving van het recht. Ze zijn noodzakelijk voor de bescherming van individuele rechten en onmisbaar voor het creëren van economisch vertrouwen en een gunstig investeringsklimaat. De gerechtsdeurwaarder fungeert als een stok achter de deur en zorgt ervoor dat de schuldeiser het geld ontvangt waar deze recht op heeft.

Er zijn verschillende kantoren en organisaties die gerechtsdeurwaardersdiensten aanbieden. Variërend van kleine lokale kantoren tot grotere regionale of landelijke spelers. Alle aan deze kantoren verbonden gerechtsdeurwaarders zijn aangesloten bij de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG). De KBvG is een publiekrechtelijke beroepsorganisatie met wettelijke bevoegdheden. De KBvG is opgericht bij wet (artikel 134 van de Grondwet) en heeft onder andere de taak om nadere regels en verordeningen op te stellen en af te kondigen (artikel 57 Gerechtsdeurwaarderswet). Gerechtsdeurwaarders zijn verplicht zich aan deze regels te houden.

De gerechtsdeurwaardersbranche is onderhevig aan wettelijke regelgeving en toezicht om de kwaliteit en integriteit van de dienstverlening te borgen. Gerechtsdeurwaarders moeten voldoen aan strenge eisen en gedragsregels. Ze worden benoemd of toegevoegd middels Koninklijk Besluit, zoals vastgelegd in de Gerechtsdeurwaarderswet.

### 2.1 Taken en rollen

De taak van gerechtsdeurwaarders is het bieden van rechtszekerheid in het maatschappelijk verkeer, wat inhoudt dat afspraken worden nagekomen en dat rechterlijke beslissingen worden opgevolgd.

De taken van gerechtsdeurwaarders zijn vastgelegd in de Gerechtsdeurwaarderswet. Zij spelen een rol in het borgen van rechtszekerheid en daarmee ook het functioneren van de rechtsstaat. De taken van gerechtsdeurwaarders omvatten zowel ambtelijke als niet-ambtelijke werkzaamheden. De ambtelijke werkzaamheden omvatten onder andere:

- Het starten van gerechtelijke procedures door middel van dagvaardingen of oproepen van betrokkenen.
- Het bezorgen van gerechtelijke vonnissen aan de betreffende partijen.
- Het leggen van beslag op zowel roerende als onroerende goederen.
- Het innen van vorderingen door beslag te leggen op inkomen of bankrekeningen.
- Het uitvoeren van ontruimingen.
- Het organiseren van openbare verkopen van roerende goederen

Naast de specifieke taken en handelingen die inherent zijn aan hun ambt, hebben gerechtsdeurwaarders ook de bevoegdheid om niet-ambtelijke werkzaamheden uit te voeren, zoals het innen van openstaande betalingen en het versturen van incassobrieven. Daarnaast kunnen ze bijvoorbeeld, indien nodig, ook optreden als gemachtigden in juridische procedures.

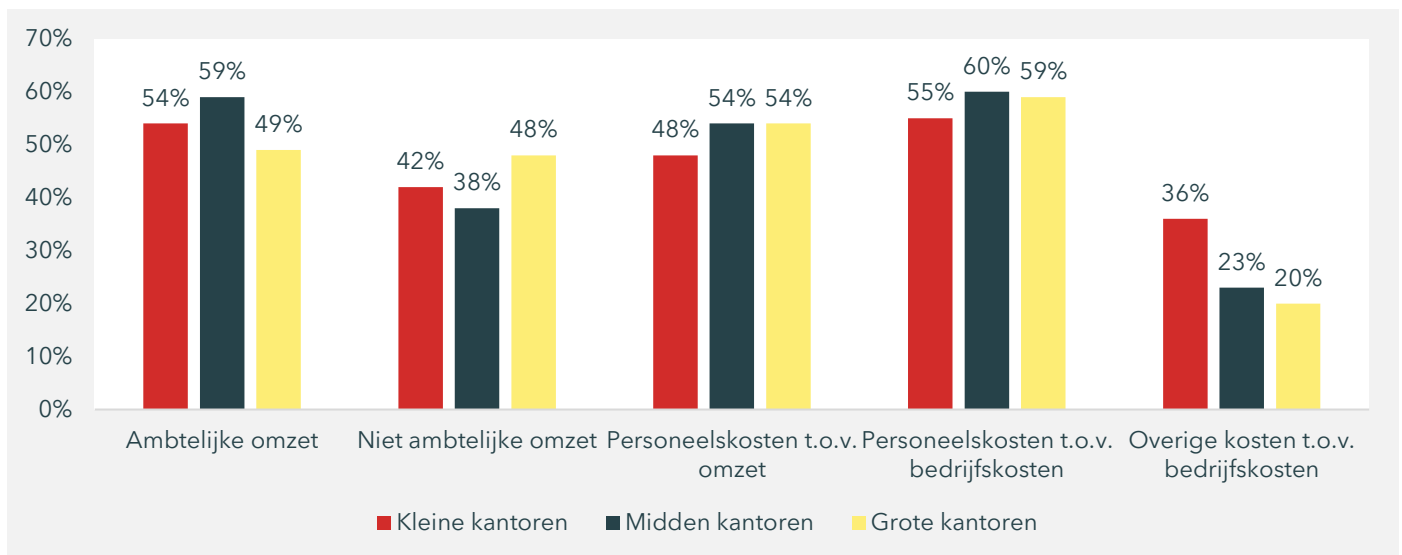
De officiële verantwoordelijkheden van gerechtsdeurwaarders zijn vastgelegd in de Gerechtsdeurwaarderswet. Om deze taken uit te voeren, moeten gerechtsdeurwaarders officieel benoemd zijn door de Kroon of toegevoegd gerechtsdeurwaarder zijn. Naast gerechtsdeurwaarders zijn er ook andere deurwaarders, zoals belastingdeurwaarders, die werken voor verschillende overheidsinstanties.

## 2.2 Marktbeschrijving

De gerechtsdeurwaarderij kent drie segmenten: klein (kantoren met een omzet tot €1 miljoen), midden (kantoren met een omzet tussen €1 en €10 miljoen) en groot (kantoren met een omzet van meer dan €10 miljoen). In 2019 waren er in totaal 149 gerechtsdeurwaarderskantoren, 56% binnen het kleinere segment, 40% binnen het middensegment kantoren en 4% binnen het grote segment<sup>5</sup>. Het aantal kantoren is gedaald naar 138 in 2022.

De omzetsamenstelling van de kantoren verschilt per segment, zie Figuur 2.1. Een mogelijke verklaring voor de hogere overige kosten bij kleine kantoren is dat indirecte kosten, zoals huisvestings- en ICT-kosten, bij kleinere kantoren zwaarder wegen dan bij grotere kantoren.

Figuur 2.1 Financiële kengetallen gerechtsdeurwaarders (2019)



Bron: Jansen & Luchies (2020). *Impactanalyse invoering Schuldenwijzer bij Gerechtsdeurwaarder kantoren*

Het aantal gerechtsdeurwaarders is de laatste jaren gestaag afgenomen. Hoewel er in 2010 nog 960 leden waren, is het aantal in 2021 met bijna 30 procent gedaald naar 675, zo blijkt uit de evaluatie van de KBvG. Deze evaluatie toont aan dat vergrijzing een belangrijke reden is voor deze daling. Meer dan de helft van de gerechtsdeurwaarders is namelijk 45 jaar of ouder. Daarnaast is er een beperkte instroom, waardoor de beroepsgroep al enige tijd krimpt en dit zal naar verwachting de komende jaren zo blijven. Bovendien nemen het aantal handelszaken af.

<sup>5</sup> Jansen & Luchies (2020). *Impactanalyse invoering Schuldenwijzer bij Gerechtsdeurwaarder kantoren*

Oprachtgevers verwachten dat gerechtsdeurwaarders zich meer inzetten voor de maatschappij, waardoor hun werkzaamheden verschuiven van ambtelijk naar buitengerechtelijk (minnelijk). Dit leidt tot een afname van ambtshandelingen en een toenemende afhankelijkheid van gerechtsdeurwaarders van buitengerechtelijke incassokosten en/of werkzaamheden waarvoor een lagere of geen vergoeding wordt betaald. Zo werden er in 2018 nog meer dan 2 miljoen ambtshandelingen uitgevoerd, terwijl dit in 2020 was gedaald naar ruim 1,77 miljoen. Het is belangrijk om op te merken dat dit in het coronajaar was en dat de daling mogelijk hierdoor beïnvloed is door ondersteunend overheidsbeleid, en tevens door de acties die gerechtsdeurwaarders zelf hebben ingezet in het maatschappelijk belang. De bruto omzet van de sector daalde ook in deze periode, van 334 miljoen naar 320 miljoen euro.<sup>6</sup> Gerechtsdeurwaarders zijn als gevolg van deze ontwikkeling op zoek naar alternatieve verdienmodellen, zoals minnelijke trajecten, incassopraktijken en advisering.

## 2.3 Digitalisering

Gerechtsdeurwaarderskantoren digitaliseren op twee gebieden: ten eerste op het gebied van algemene automatisering van kantooractiviteiten, zoals digitale dossiervorming, administratie, communicatie, rapportages, werkplekinrichting en klantbenadering. Ten tweede wordt digitalisering toegepast bij ambtelijke taken, zoals het e-derdenbeslag en vaststellen van de beslagvrijevoet met externe rekenmodule<sup>7</sup>.

Dit onderzoek richt zich echter specifiek op de digitalisering gericht op het aanpakken van de schuldenproblematiek en niet op de bredere kantoorautomatisering en efficiëntieverbetering. De focus ligt op het ontwikkelen en implementeren van digitale instrumenten en platforms die schuldenaren ondersteunen bij het beheren van hun schulden, het verkrijgen van financieel inzicht en het nemen van doeltreffende stappen om hun schuldenlast aan te pakken.

Van gerechtsdeurwaarders wordt verwacht dat ze meegaan met digitale ontwikkelingen. Twee belangrijke programma's die deze ontwikkeling verder doorzetten, zijn de Wet stroomlijning keten derdenbeslag (SKD) en Service of documents (SoD). Met het SKD legt het kabinet de grondslag voor het verbeteren en efficiënter maken van het proces van derdenbeslaglegging. In dit programma wordt de berekening van de beslagvrijevoet, het delen van beslaginformatie tussen alle beslagleggers en de informatievoorziening aan burgers integraal aangepakt. De SoD is een Europees programma dat zorgt voor de overdracht van digitale juridische documenten en bijbehorende informatie-uitwisseling<sup>8</sup>.

De Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG) ondersteunt gerechtsdeurwaarders, gemeenten en waterschappen bij het veilig uitwisselen van (privacygevoelige) informatie<sup>9</sup>. Deze informatie wordt uitgewisseld met verschillende (producten van) instanties, zoals de Basisregistratie Personen (BRP), UWV Polis, RDW, Belastingdienst, werkgevers en uitzendorganisaties. De SNG biedt oplossingen voor vraagstukken op het gebied van efficiëntie, informatiebeveiliging en privacy die gerelateerd zijn aan de (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden van gerechtsdeurwaarders. Gerechtsdeurwaarders hebben verschillende wettelijke taken, waaronder het betekenen van gerechtelijke stukken, het executeren van vonnissen, het beheren van derdengelden en het uitbrengen van dagvaardingen. De organisatie biedt oplossingen die de gehele keten faciliteert en niet de wensen van een individuele gerechtsdeurwaarder.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Pro Facto (2021). Evaluatie van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), p 92.

<sup>7</sup> Digitalisering van het Ambt in uitvoering v2.0

<sup>8</sup> Digitalisering van het Ambt in uitvoering v2.0

<sup>9</sup> SNG is in 1995 opgericht door (de voorloper van de KBvG) de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders (KVG).

<sup>10</sup> Pro Facto (2021). Evaluatie van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), p 42.

Alle gerechtsdeurwaarders zijn aangesloten bij de SNG en voor elk bericht dat wordt opgevraagd, wordt een berichtprijs in rekening gebracht. Hoewel gerechtsdeurwaarders niet verplicht zijn om diensten af te nemen bij de SNG, is het voor een kantoor niet rendabel of aantrekkelijk om zelf bepaalde services in te richten, aangezien de SNG praktisch de gehele gerechtsdeurwaardersmarkt in handen heeft op het gebied van elektronisch berichtenverkeer. Voorbeelden van services van de SNG zijn de Rekenmodule voor de beslagvrije voet, de Verwijsindex SchuldHulpverlening (VISH) en het Digitaal Beslagregister (DBR). De diensten die de SNG verricht voor het publieke domein, zoals het ministerie van SZW en de Belastingdienst, komen voort uit subsidies die door de overheid aan de SNG worden betaald. <sup>11,12</sup>

Uit de interviews met de stakeholders blijkt dat de digitalisering in de afgelopen jaren een grote impact heeft gehad op de gerechtsdeurwaardersbranche. Digitale systemen en processen kunnen leiden tot efficiëntere werkzaamheden en kostenbesparingen, maar ook tot complicaties. De branche ervaart een aantal knelpunten, namelijk:

- Wetgeving
- Verwachtingen van de opdrachtgevers
- Samenwerking met ketenpartners
- Omvang van de kantoren
- Digitale ontwikkelingen leiden tot minder werk bij gerechtsdeurwaarders

### 2.3.1 Wetgeving

Op het gebied van wetgeving zijn er veel ontwikkelingen in de branche, met name door toenemende internationalisering. De rol van de Europese Unie binnen deze sector wordt steeds belangrijker. Zo heeft de Europese commissie op 1 december 2021 een voorstel gepubliceerd om de justitiesector van de EU te digitaliseren en moderniseren, zodat deze toegankelijker en effectiever wordt <sup>13</sup>. Gerechtsdeurwaarders moeten volgens dit voorstel bijvoorbeeld voldoen aan de digitaliseringseisen, zoals het gebruik van het SoD (Service of Document) en het e-justice portaal. De stakeholders zijn van mening dat de invloed van Europa en de ontwikkelingen in de wetgeving, zoals bijvoorbeeld het digitaal procederen, in de toekomst alleen maar zal toenemen <sup>14</sup>.

### 2.3.2 Verwachting van de opdrachtgevers

De stakeholders geven in de interviews aan dat opdrachtgevers van de gerechtsdeurwaarders steeds meer vragen om digitalisering. De opdrachtgevers, van gerechtsdeurwaarders, ook wel de schuldeisers, kunnen particulieren, bedrijven, banken, instellingen en (semi-)overheid zijn <sup>15</sup>. Gerechtsdeurwaarders worden geacht om deel te nemen aan de nieuwe systemen van deze opdrachtgevers.

De financiering van dit soort digitale ontwikkelingen ligt grotendeels bij de gerechtsdeurwaarders zelf. Voor sommige projecten zijn er subsidies van de overheid waarvan de gerechtsdeurwaarder gebruik kan maken, maar vaak is dit niet het geval. Om als gerechtsdeurwaarder relevant te blijven voor de opdrachtgever en om bij te blijven met deze ontwikkelingen, moeten gerechtsdeurwaarders investeren in deze systemen. Dit was, bijvoorbeeld, het

<sup>11</sup> Pro Facto (2021). Evaluatie van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), p 42.

<sup>12</sup> <https://www.sng.nl/wat-doen-wij-services/>

<sup>13</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-3274.html>

<sup>14</sup> <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/digitalisering-rechtspraak>

<sup>15</sup> <https://schuldenwijzer.nl/faq/gerechtsdeurwaarder/>

geval toen de overheid zijn berichtenboek had aangepast, wat de deurwaarders moesten gebruiken in de communicatie met schuldenaren.

### 2.3.3 Samenwerking ketenpartners

De gerechtsdeurwaardersbranche werkt veel samen met verschillende partners in de juridische keten, zoals de Basisregistratie Personen (BRP), UWV, RDW, Belastingdienst, werkgevers en uitzendorganisaties. Deze samenwerking kan complex zijn omdat de ketenpartners veelal hun eigen software-systemen hanteren om gegevens te beheren en te delen, zo leggen de stakeholders uit. Het kan ingewikkeld zijn om deze systemen op elkaar aan te sluiten, zodat de informatiestromen tussen de partners goed verlopen. Dit kan leiden tot uitdagingen in de samenwerking en vertragingen in het proces. Een voorbeeld van zo'n ketenpartner is de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), waar gerechtsdeurwaarders informatie kunnen opvragen over voertuigen via het kentekenregister. De manier waarop deze informatie wordt aangeleverd sluit echter niet altijd goed aan bij de software-systemen van de gerechtsdeurwaardersbranche, waardoor extra stappen en handmatige processen nodig zijn om de informatie te verwerken en te integreren. Dit kan leiden tot inefficiëntie en vertragingen in de dienstverlening van gerechtsdeurwaarders.

### 2.3.4 Omvang kantoren

De branche varieert sterk in de omvang van de kantoren. De grotere kantoren hebben meestal voldoende middelen om te investeren in hun eigen software-systemen, waardoor ze beter in staat zijn om de (digitale) ontwikkelingen bij te houden en hun concurrentiepositie ten opzichte van kleinere kantoren te versterken. Dit in tegenstelling tot kleinere kantoren die vaak niet dezelfde financiële middelen hebben om te investeren in de nieuwste software-systemen. Hierdoor lopen ze een groter risico om achter te blijven op de markt en hun concurrentiepositie te verzwakken.

### 2.3.5 Digitale ontwikkelingen leiden tot minder werk bij gerechtsdeurwaarders

Volgens de stakeholders en het rapport van Jansen en Luchies (2020) kunnen investeringen in digitalisering nadelig zijn voor gerechtsdeurwaarders. Door digitalisering actief te implementeren vervullen gerechtsdeurwaarders beter hun maatschappelijke rol. Deze rol omvat taken zoals het vaststellen van een oninbare vordering en het treffen van een minnelijke schikking, het overtuigen van de schuldenaar (en schuldeiser) van een uitzichtloze situatie en doorverwijzen naar schuldhulpverlening en het samenstellen van een overzicht van alle schulden van een schuldenaar als startpunt voor de schuldhulpverlening. Dit is maatschappelijk voordelig omdat het kan leiden tot minder vorderingen en daarmee minder kosten voor schuldenaren. Tegelijkertijd kan deze invulling van de maatschappelijke rol ertoe leiden dat inkomsten van deurwaarders dalen.

Het is belangrijk om te erkennen dat de mogelijke terughoudendheid bij gerechtsdeurwaarders om deze investeringen te doen niet eenvoudig kan worden teruggebracht tot onwelwillendheid, maar vaak verband houdt met financiële overwegingen. De implementatie van digitalisering kan namelijk leiden tot veranderingen in de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders, wat mogelijk resulteert in een afname van het aantal vorderingen dat zij behandelen. Dit kan financiële gevolgen hebben voor gerechtsdeurwaarders, aangezien minder vorderingen automatisch betekent dat er minder werk is en daarmee mogelijk minder inkomsten.

Een voorbeeld van een dergelijke digitale ontwikkeling is het Digitaal Beslagregister. Deze ontstond in 2019 door de gezamenlijke inzet van de KBvG en de SNG, als antwoord op de groeiende druk vanuit de maatschappij om beter inzicht te krijgen in de groeiende schuldenproblematiek. Het beslagregister biedt de gerechtsdeurwaarders een beter inzicht in de verhaalsmogelijkheden op een schuldenaar, waardoor zij een weloverwogen advies kunnen geven aan schuldeiser om al dan niet door te gaan met het incassotraject, waarbij zij de kosten afwegen tegen de baten. Voor burgers is Schuldenwijzer een op het beslagregister gebaseerd webportaal, waarlangs de burger aan de hand van DigiD inzicht kan krijgen in beslagen op het inkomen. Het Digitaal Beslagregister helpt maatschappelijke kosten te verminderen voor schuldeisers. Echter, hoewel het Digitaal Beslagregister maatschappelijk voordeel oplevert, heeft deze digitale ontwikkeling financiële nadelen voor gerechtsdeurwaarders. De invoering van het Digitaal Beslagregister leidt tot extra werkzaamheden voor de deurwaarders, terwijl zij uiteindelijk minder ambtshandelingen en dus ook minder inkomsten hebben. De verwachting is dat uitbreiding van Schuldenwijzer met een overzicht van alle vorderingen naast de gelegde beslagen, zal leiden tot een omzetsdaling voor kantoren tussen de 10% en 25%<sup>16</sup>.

Om deze reden zijn de meeste kantoren, op dit moment, beperkt in hun investeringen in digitale vraagstukken en focussen ze vooral op de meest urgente digitaliseringsinvesteringen die door regelgeving en opdrachtgevers worden opgelegd. Aangezien de gerechtsdeurwaarder-ondernemer zelf moeten deze investering moet doen en dit ten koste gaat van hun winstmarge, hebben de ondernemers weinig financiële prikkels om ook te investeren in nieuwe en innovatieve digitaliseringsprojecten.

## 2.4 Toezicht- en tuchtrecht

Sinds 2018 zijn gerechtsdeurwaarders verantwoordelijk voor het opbrengen van de kosten van toezicht en tuchtrecht in hun branche. Dit is bepaald in de Wet Doorberekenen Kosten Toezicht en Tuchtrecht Juridische Beroepen. De wet heeft als doel om de transparantie en verantwoordelijkheid van de beroepsbeoefenaren te vergroten en het vertrouwen van de samenleving in de betreffende beroepsgroepen te versterken<sup>17</sup>. Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) houdt toezicht op de branche. De kosten voor dit toezicht door het BFT worden via de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) bekostigd vanuit de algemene middelen. De KBvG ontvangt een factuur van het ministerie en berekent deze vervolgens door aan haar leden. Voor de intreding van de wet werden deze kosten gefinancierd uit de algemene middelen van de overheid. De kosten van het toezicht en tuchtrecht werden toen dus niet rechtstreeks in rekening gebracht bij de KBvG of de beroepsbeoefenaren zelf.

Tuchtrechtspraak is reactief en wordt pas ingezet wanneer er geklaagd wordt over een mogelijke overtreding. De Kamer voor Gerechtsdeurwaarders in Amsterdam behandelt in eerste instantie de tuchtrechtzaken en het Gerechtshof Amsterdam het hoger beroep. De tuchtrechtelijke beoordeling is van toepassing op zowel ambtelijke als niet-ambtelijke handelingen. Iedereen kan een klacht indienen, mits hij of zij rechtstreeks betrokken is bij de zaak. De KBvG en het BFT kunnen ook tuchtrecht inzetten als zij van mening is dat een gerechtsdeurwaarder laakbaar heeft gehandeld. In 2021 werden er in totaal 600 klachten ingediend bij de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders, waarvan 5 afkomstig waren van het BFT<sup>181920</sup>.

<sup>16</sup> Jansen & Luchies (2020). *Impactanalyse invoering Schuldenwijzer bij Gerechtsdeurwaarder kantoren*

<sup>17</sup> <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3362---wetsevaluatie-wet-doorberekening-kosten-toezicht-en-tuchtrecht-juridische-beroepen#:~:text=De%20wet%20bepaalt%20dat%20de,bij%20de%20beroepsgroepen%20zelf%20ligt.>

<sup>18</sup> Het is niet duidelijk hoeveel klachten afkomstig waren van de KBvG, in 2019 waren dit er 10.

<sup>19</sup> De Rechtspraak (2021). Jaarverslag Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 2021, p. 5

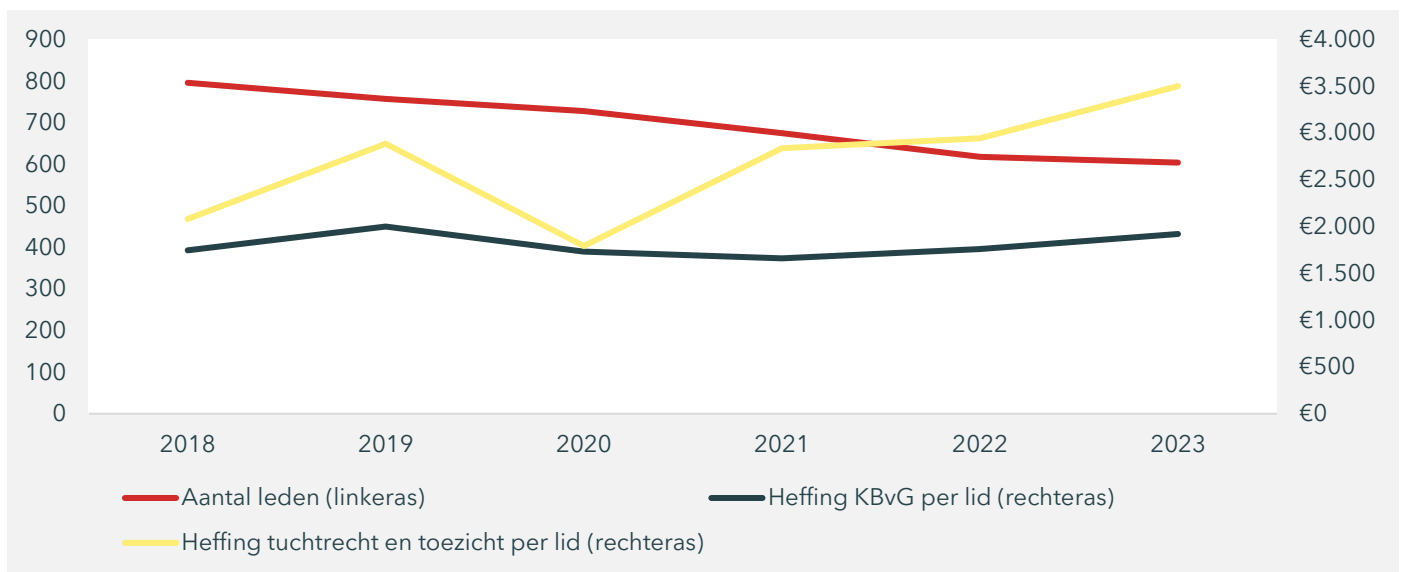
<sup>20</sup> Pro Facto (2021). Evaluatie van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), p. 62

Sinds oktober 2018 bepaalt een verordening dat de KBvG jaarlijks een bedrag per exploit vaststelt voor de kosten van toezicht en tuchtrecht. Dit is in de vorm van een vaste heffing per elke registratie van een exploit van een KBvG-lid<sup>21</sup>. Het KBvG-bestuur stelt dit bedrag twee keer per jaar vast. Het bedrag per exploit ligt ongeveer tussen de 1 euro en 1,50 euro<sup>22</sup>. Hoewel kantoren vrij zijn in hoe ze deze kosten financieren, kunnen deze kosten niet worden doorberekend aan schuldenaren. Dit is een belangrijk verschil met het notariaat, waarbij doorberekening aan klanten eenvoudiger is.

De KBvG betaalt kosten van taken die voortvloeien uit de Gerechtsdeurwaarderswet en heft een jaarlijkse bijdrage van leden om deze kosten te dekken. De hoogte van de bijdragen wordt vastgesteld door de hoogte van de heffing (de financieringsbehoefte) te delen door het aantal leden van de KBvG. In 2023 is de gemiddelde heffing per lid 1.922 euro. Omdat kantoren over het algemeen meerdere leden hebben, zijn de kosten per kantoor meestal hoger dan het genoemde bedrag.

De heffing voor tuchtrecht en toezicht is de afgelopen jaren toegenomen van 2.081 euro per lid in 2018 naar 3.502 euro per lid in 2023. De totale kosten voor toezicht en tuchtrecht zijn daarmee gestegen tot 2,1 miljoen euro in 2023. Met uitzondering van een daling in 2020 stijgt de gemiddelde heffing per lid elk jaar. Dit komt deels door toegenomen kosten maar ook door een afname van het aantal leden. De kosten voor toezicht en tuchtrecht per kantoor zijn hoger dan de genoemde bedragen, omdat kantoren meerdere leden hebben. Er waren in 2022 138 kantoren.

Figuur 2.2 Aantal leden KBvG daalt, heffing tuchtrecht en toezicht stijgt



Bron: Pro Facto (2021). Evaluatie van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), p 49. Cijfers aangeleverd door KBvG, bewerking SEO.

Naar aanleiding van gesprekken met stakeholders is gebleken dat de kosten voor toezicht en tuchtrecht bij een deel van de kantoren zwaar drukt op de financiële positie. Gerechtsdeurwaarderskantoren zijn in principe vrij om deze

<sup>21</sup> BESTUURSREGEL DOORBEREKENING KOSTEN TOEZICHT EN TUCHTRECHT AAN DE LEDEN VAN DE KBvG (2022)

<sup>22</sup> Zie ter illustratie <https://groot-evers.nl/verordening-doorberekening-kosten-toezicht-en-tuchtrecht/> en <https://www.janssen-janssen.nl/artikelen/verordening-doorberekening-kosten-toezicht-en-tuchtrecht-aan-de-leden-van-de-kbvg>

kosten door te berekenen aan hun cliënten (schuldeisers)<sup>23</sup>. In de praktijk blijkt het echter vaak lastig te zijn deze kosten door te berekenen bij hen, met name bij grote opdrachtgevers is dat het geval. In de sector wordt namelijk sterk geconcurrerd op prijs, waardoor opdrachtgevers niet bereid zijn om extra te betalen voor de kosten van toezicht en tuchtrecht. Ook de overheid, die een belangrijke rol speelt in de branche als grote opdrachtgever voor gerechtelijke incasso, richt zich sterk op de prijs en maakt het daardoor voor gerechtsdeurwaarders lastig om deze kosten door te berekenen.

De gerechtsdeurwaarder heeft als kerntaak om de oorspronkelijke juridische situatie te herstellen. Door de kosten van toezicht en tuchtrecht bij de opdrachtgever te leggen is het nooit mogelijk het volledige bedrag terug te brengen bij de opdrachtgever, aangezien zij altijd extra kosten moeten betalen. Daarnaast is geuit door de minister dat het ongewenst is dat deze kosten bij schuldenaren in rekening worden gebracht. Dit betekent dat de gerechtsdeurwaarders vaak zelf deze kosten betalen. Dit kan leiden tot financiële uitdagingen voor de gerechtsdeurwaarders, die mogelijk hun winstgevendheid en bedrijfsvoering kunnen beïnvloeden.

In de sector bestaat veel ontevredenheid over de kosten die worden doorberekend voor toezicht en tuchtrecht. Veel van hen zijn van mening dat deze kosten niet op de sector zelf zouden moeten worden verhaald. De gerechtsdeurwaarders voelen zich in het bijzonder benadeeld door de wet, omdat zij als ondernemers niet alleen geld verdienen / omzet genereren, maar ook een belangrijke publieke en maatschappelijke taak uitvoeren. Bovendien voeren gerechtsdeurwaarders werkzaamheden uit bij schuldenaren die door hen doorgaans als ongewenst worden beschouwd, waardoor de kans op tuchtklachten en ontevredenheid bij deze groep groter is. Hierdoor zijn de kosten voor tuchtrecht in deze sector hoger dan bijvoorbeeld in het notariaat.

---

<sup>23</sup> Zie ter illustratie <https://groot-evers.nl/verordening-doorberekening-kosten-toezicht-en-tuchtrecht/> en <https://www.janssen-janssen.nl/artikelen/verordening-doorberekening-kosten-toezicht-en-tuchtrecht-aan-de-leden-van-de-kbvg>



## 3 Wenselijkheid kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

De huidige financiële prikkelstelling in de gerechtsdeurwaardersbranche leidt ertoe dat er in de huidige situatie minder in digitalisering wordt geïnvesteerd dan maatschappelijk gewenst is. Een kwaliteitsfonds kan dit probleem oplossen en is daarom wenselijk.

Door middel van interviews met stakeholders en deskresearch is geëvalueerd of het kwaliteitsfonds een effectieve oplossing kan bieden voor problematiek in de gerechtsdeurwaardersbranche.

### 3.1 Afwegingskader

Wanneer private uitkomsten (zonder overheidsinterventie) niet leiden tot publiek optimale uitkomsten, door de huidige prikkelstelling, is er in de economische theorie sprake van 'marktfalen'. De markt is dan niet in staat om het publiek optimale resultaat te bereiken en leidt tot suboptimale uitkomsten. Dit kan een grond zijn voor de overheid om te interveniëren. Het is daarom essentieel om vast te stellen of sprake is van suboptimale uitkomsten in de gerechtsdeurwaardersbranche op het gebied van investering in digitalisering en de financiering van toezicht- en tuchtrechtkosten. In deze paragraaf analyseren wij dit.

Er zijn verschillende typen investeringen waarbij 'marktfalen' kan optreden. Eén daarvan is publieke investeringen, die gericht zijn op collectieve goederen, zoals een betere infrastructuur, onderwijs of gezondheidszorg. In de private sector is er vaak geen, of een te beperkte prikkel om te investeren in deze goederen, omdat het bedrijf er onvoldoende direct financieel voordeel uit haalt. Hierdoor kan het zijn dat de private sector onvoldoende investeert in deze collectieve goederen en dat de overheid moet ingrijpen.

Er zijn een aantal veelvoorkomende 'marktfalen':

- Externe effecten kunnen positieve of negatieve effecten zijn voor partijen die niet betrokken zijn bij een markttransactie en die niet worden meegerekend in de prijs van het goed of de dienst.
- Publieke goederen zijn goederen waarvan niemand kan worden uitgesloten van het consumeren ervan en waarvan de consumptie van de één de consumptie van anderen niet beïnvloedt (zoals schone lucht of de veiligheid die wordt geboden door een dijk).
- Informatieproblemen ontstaan wanneer een partij exclusieve informatie heeft en profiteert van de informatievoorsprong (asymmetrie) versus anderen.
- Marktmacht leidt tot te hoge prijzen voor consumenten of slechte kwaliteit, omdat de aanbieder onvoldoende concurrentie heeft.

Gerechtsdeurwaarders zijn onbezoldigd openbaar ambtenaar en vervullen een publieke taak in de samenleving. Zij hebben het ambt en de verantwoordelijkheid om schulden te innen en andere juridische taken uit te voeren. Daarnaast zijn de gerechtsdeurwaarders ook ondernemers. De verantwoordelijkheden als ondernemer en de verantwoordelijkheden als ambtenaar kunnen leiden tot tegenstrijdigheden in prioriteiten.

Een belangrijke uitdaging voor gerechtsdeurwaarders is dat investeringen die van hen worden vereist nadelig kunnen zijn voor hun bedrijfsresultaten. Dit geldt met name voor de investeringen die leiden tot een afname van het aantal ambtshandelingen dat uiteindelijk bij de gerechtsdeurwaarder terechtkomt. Het betreft (kostbare) investeringen in digitalisering die beroep doen op de maatschappelijke rol van de gerechtsdeurwaarders. Het gaat hierbij om het uitvoeren van taken zoals het vaststellen van een oninbare vordering, het treffen van een minnelijke schikking en doorverwijzen naar schuldhulpverlening vergen investeringen in digitaliseringsprojecten voor het collectieve goed. Deze investeringen zijn niet bedrijfsmatig gericht op winstgevendheid, wat gerechtsdeurwaarders terughoudend kan maken om te investeren in verbeteringen die leiden tot een afname van het aantal ambtshandelingen. Het is echter niet zo dat gerechtsdeurwaarders niet willen investeren in digitalisering. Op lange termijn kan digitalisering zelfs hun positie verbeteren door een groter rol in het maatschappelijk veld. In de huidige situatie is het voor gerechtsdeurwaarders vaak op korte termijn niet financieel winstgevend, en soms zelfs nadelig, om te investeren in digitalisering. Dit geldt met name voor kleinere kantoren die beperkte financiële middelen hebben. Grotere kantoren zijn beter in staat om te investeren en hun positie op de markt te verbeteren vanwege hun ruimere financiële middelen. Het ontbreken van voldoende investeringen in digitalisering kan de kwaliteit van de dienstverlening van gerechtsdeurwaarders onder druk zetten en kan uiteindelijk leiden tot suboptimale uitkomsten.

## 3.2 Argumenten voor en tegen ingrijpen

### 3.2.1 Argumenten voor ingrijpen

Volgens de interviews en deskresearch kampt de sector momenteel met lage winstmarges en onzekerheden. Veel kantoren kunnen niet bijblijven met de ontwikkelingen op het gebied van digitalisering, wat leidt tot krimp in de branche. Er zijn enkele argumenten om in te grijpen in deze branche om de continuïteit en maatschappelijk gewenste dienstverlening te kunnen waarborgen.

Allereerst geven de stakeholders aan dat financiering van digitaliseringsprojecten en kosten voor toezicht en tuchtrecht via een separaat fonds voor meer administratieve duidelijkheid en transparantie kan zorgen dan de huidige praktijk. Momenteel lopen deze kostenposten via de begroting van de KBvG, wat kan leiden tot onduidelijkheden. De begroting wordt samengesteld door de leden van de KBvG. Als subsidies die bestemd zijn voor digitalisering en de kosten voor toezicht en tuchtrecht op deze begroting terechtkomen, kunnen de leden de indruk krijgen dat zij ook inspraak hebben over dit onderdeel. Dit is echter niet het geval. Leden zijn niet bevoegd om beslissingen te nemen over deze financiële stromen. Zeker met het oog op de toekomst, wanneer volgens enkele stakeholders een groei van de subsidies wordt verwacht, is het van belang deze onduidelijkheid zo veel mogelijk te voorkomen.

Ten tweede daalt het aantal gerechtsdeurwaarderorganisaties, ofwel door overname door andere kantoren of door vrijwillige beëindiging vanwege een gebrek aan vertrouwen in de toekomst<sup>24</sup>. De stakeholders verwachten dat het aantal gerechtsdeurwaarders verder zal dalen als er niet wordt ingegrepen. Omdat financieel gezonde en/of grote kantoren wel de kosten kunnen dragen die zich voordoen in de branche en wel kunnen profiteren van besparingen door digitalisering, zal hun concurrentiepositie ten opzichte van kleine kantoren die dit niet kunnen steeds groter worden. Dit zou ertoe kunnen leiden dat kleine kantoren verdwijnen. De stakeholders geven aan dat dit maatschappelijk onwenselijk is, aangezien een aantal kleine kantoren vooral belangrijk zijn voor nichegroepen.

<sup>24</sup> Jansen & Luchies (2020). *Impactanalyse invoering Schuldenwijzer bij Gerechtsdeurwaarder kantoren*.

Hiervoor zijn gespecialiseerde kleine gerechtsdeurwaarders van belang. Als kantoren daadwerkelijk te klein zijn om van de baten van digitalisering te profiteren, is er een ontkoppeling van private baten en publieke baten, wat een grond voor 'marktfalen' is.

Ten derde is er het risico dat als er niet wordt ingegrepen, de kwaliteit van de dienstverlening afneemt, aldus de stakeholders. Doordat kantoren niet mee kunnen met de ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en er sprake is van krimp, kan er minder geïnvesteerd worden in de professionalisering van het vak. Het is mogelijk dat het fonds financiële steun biedt bij de waarneming van probleemkantoren. Dit kan worden gedaan door middel van een vergelijkbare regeling als die waarbij notarissen elkaar waarnemen bij onverwachte gebeurtenissen, zoals overlijden of faillissement. Het fonds kan de kosten voor deze waarneming dekken, waardoor de continuïteit van de dienstverlening gewaarborgd blijft.

Ten vierde geven de stakeholders aan dat wanneer er niet wordt ingegrepen er aanzienlijk minder geïnnoveerd kan worden op het gebied van digitalisering, omdat hier onvoldoende financiële middelen voor zijn. Dit is met name nadelig voor de schuldenaren zelf omdat nieuwe innovatieve systemen, zoals bijvoorbeeld Schuldenwijzer, niet kunnen worden geïmplementeerd. Dit betekent dat vroegtijdige signalen van financiële problemen bij schuldenaren niet snel genoeg worden opgemerkt, wat een negatief effect kan hebben op juist deze groep. Omdat problematische schulden vaak ook maatschappelijke kosten hebben, raakt dit ook de maatschappij.

Ten vijfde heeft de KBvG als taak om de goede beroepsuitoefening te bevorderen en verordeningen op te stellen voor beroeps- en gedragsnormen, met toezicht en tuchtrecht als waarborg. Het bureau van de KBvG stelt de KBvG in staat om haar wettelijke opdracht goed uit te voeren. Het dalende aantal leden heeft echter gevolgen voor de financiering van de KBvG, die hoofdzakelijk afhankelijk is van inkomsten uit de heffing die aan de leden wordt opgelegd. Door het afnemende ledenaantal nemen de inkomsten van de beroepsorganisatie af. De doorberekening van kosten voor toezicht en tuchtrecht aan de beroepsgroep legt een grote financiële last op de sector. Vanwege zijn stelselverantwoordelijkheid dient de minister van Justitie en Veiligheid met de KBvG te bezien of en welke aanpassingen in de huidige financieringsstructuur noodzakelijk zijn om te borgen dat de KBvG haar wettelijke opdracht en taken als PBO goed kan blijven uitvoeren<sup>25</sup>. Het oprichten van een kwaliteitsfonds kan mogelijkheden bieden om knelpunten in de financiering op te lossen<sup>26</sup>.

### 3.2.2 Argumenten tegen ingrijpen

Uit de interviews met stakeholders, de deskresearch de bevindingen uit de thematafelsessies blijkt dat het er unanimitieit is over de noodzaak om actie te ondernemen om de kwaliteit en innovatie in de gerechtsdeurwaarderssector te verbeteren. De discussie gaat echter nog wel over de mate waarin het kwaliteitsfonds een rol moet spelen in de verbetering van de kwaliteit en innovatie en in hoeverre de sector het moet financieren. Bij het nemen van beslissingen over dit onderwerp moeten de volgende factoren in overweging worden genomen.

Ten eerste moet worden opgemerkt dat investeringen van de overheid in het beoogde kwaliteitsfonds in strijd zou kunnen zijn met de Wet Doorberekenen Kosten Toezicht en Tuchtrecht Juridische Beroepen, aangezien het geld dat in het fonds wordt gestort mogelijk ook wordt gebruikt voor de financiering van toezicht en tuchtrecht. Binnen

<sup>25</sup> Pro Facto (2021). *Evaluatie van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)*, p. 100

<sup>26</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2022). *Kabinetsreactie op de evaluatie van de Koninklijke beroepsorganisatie voor gerechtsdeurwaarders (KBvG)*

het huidige wettelijke kader is het daarom van cruciaal belang dat het geld dat in het fonds wordt gestort, nauwkeurig wordt geormerkt voor de verschillende doeleinden en dat de wet wordt toegepast.

Ten tweede zijn er enkele belanghebbenden die van mening zijn dat een kwaliteitsfonds de marktconcurrentie in de sector kan verstoren. Gesprekspartners geven aan dat momenteel de sector wordt gekenmerkt door een geprivatiseerde markt met een publieke taak. Als het fonds te veel wordt gebruikt om projecten te financieren, kan dit de winstmotieven van ondernemers verminderen, met name bij investeringen in niet-urgente digitale ontwikkelingen. Het fonds kan de indruk wekken dat er een pool van middelen beschikbaar is voor een breed spectrum van digitale projecten. Een minder kritische benadering bij het bepalen welke projecten investeringswaardig zijn, kan een negatief effect hebben op de kwaliteit van de innovatie. Er moet dus voorzichtig worden omgegaan met de inzet van het fonds om concurrentievervalsing te voorkomen.

Ten derde is er een groep stakeholders die oppert dat het kwaliteitsfonds de verantwoordelijkheid van individuele kantoren om hun financiën op orde te hebben niet mag ondermijnen. Het oprichten van een dergelijk fonds zou kantoren kunnen ontmoedigen hun financiën te verbeteren.

## 3.3 Kwaliteitsfonds en alternatieven

### 3.3.1 Kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

Uit deskresearch en interviews blijkt dat het kwaliteitsfonds een breed draagvlak geniet binnen de sector. Dit fonds vervult belangrijke functies die van invloed zijn op de ontwikkeling en het functioneren van gerechtsdeurwaarderskantoren. Hieronder volgen de belangrijkste functies van het kwaliteitsfonds.

#### **Aparte financieringsstroom**

Een kwaliteitsfonds biedt een aparte financieringsstroom die losstaat van de begroting van de KBvG. Dit zorgt voor meer administratieve duidelijkheid. Door deze scheiding van financiering kan het kwaliteitsfonds doelgerichte ondersteuning bieden aan specifieke initiatieven en projecten die de kwaliteit en efficiëntie van de gerechtsdeurwaarderspraktijk ten goede komen.

#### **Digitale ontwikkelingen**

Het kwaliteitsfonds kan de sector ondersteunen in de huidige digitale ontwikkelingen voor de schuldenproblematiek waar momenteel te weinig in wordt geïnvesteerd. In de justitieketen spelen digitale ontwikkelingen een steeds grotere rol en het is essentieel dat gerechtsdeurwaarderskantoren hierin meegaan om de dienstverlening te verbeteren en efficiëntie te bevorderen. Het kwaliteitsfonds kan extra financiering en ondersteuning bieden voor digitale initiatieven, zoals de implementatie van geavanceerde automatiseringssystemen, digitalisering van processen en de ontwikkeling van nieuwe digitale instrumenten. Dit stelt gerechtsdeurwaarderskantoren in staat om de voordelen van digitale technologieën te benutten en zo de kwaliteit van hun dienstverlening te versterken.

#### **Innovatie**

Door het bieden van extra financiering en ondersteuning voor digitale ontwikkelingen kan het kwaliteitsfonds meer ruimte bieden voor innovatie in de sector. Dit kan leiden tot verbeterde dienstverlening aan schuldeisers en schuldenaren en efficiëntere werkprocessen. Het kwaliteitsfonds fungeert dus als een stimulator voor de sector om zich voortdurend te blijven ontwikkelen en innoveren.

### 3.3.2 Alternatieven

De interviews met de stakeholders en de deskresearch maken duidelijk dat de wens voor een kwaliteitsfonds bij de branche groot is en ze noemen weinig alternatieven. Er zijn enkele mogelijkheden waarbij er andere financiering voor digitalisering en de tuchtrecht en toezichtkosten komt, zonder dat een kwaliteitsfonds wordt opgericht.

Indien de overheid het tuchtrecht en toezicht direct zou bekostigen, wat dus een einde van de huidige Wet Doorberekenen betekent, nemen de financiële lasten van gerechtsdeurwaarderskantoren af en neemt waarschijnlijk ook de noodzaak van een kwaliteitsfonds voor het beheren en ondersteunen van deze kosten af.

Een andere mogelijkheid is dat de huidige systematiek in stand blijft, maar dat de gerechtsdeurwaarders deze kosten doorbelasten aan hun opdrachtgevers. Een tegenargument is dat opdrachtgevers hier in de regel niet aan meewerken, maar dat geldt alleen omdat er concurrentie is waarbij sommige kantoren de kosten niet doorrekenen. Als elk kantoor de kosten doorbelast, is er ook sprake van een gelijk speelveld. Desnoods kan dit wettelijk worden afgedwongen. Dit vereist geen kwaliteitsfonds en zou toch financiële verlichting geven voor de gerechtsdeurwaarderskantoren.

## 3.4 Conclusie wenselijkheid kwaliteitsfonds

Gebaseerd op bovenstaande analyse is de conclusie van dit rapport dat een kwaliteitsfonds wenselijk is. Afhankelijk van de vormgeving kan een kwaliteitsfonds een oplossing bieden voor de gesignaleerde problemen met betrekking tot investeringen in digitalisering in de gerechtsdeurwaardersbranche.

Bij bepaalde investeringen in digitalisering is sprake van suboptimale uitkomsten door de huidige prikkelstelling in de branche, omdat de marktuitsluiting niet leidt tot het publiek gewenste resultaat. Denk hierbij aan digitalisering die resulteert in minder ambtshandelingen en minder omzet voor gerechtsdeurwaarders, maar een betere uitkomst voor schuldenaren oplevert. Om dit probleem tegen te gaan, is het stimuleren van gerechtsdeurwaarders om te investeren in verbeteringen die leiden tot een bijdrage aan het publieke doel cruciaal. Subsidies vanuit de overheid dragen bij om dit probleem te mitigeren, maar de subsidies zijn per definitie van beperkte duur en bieden geen ondersteuning voor het in stand houden en onderhouden van de digitale systemen. Het Kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders kan hierbij een oplossing bieden. Door financiële ondersteuning te bieden voor investeringen in maatschappelijk verantwoorde oplossingen, kunnen gerechtsdeurwaarders worden gefaciliteerd om te blijven werken aan de verbetering van de dienstverlening. Dit kan leiden tot een betere afhandeling van schulden en het verminderen van maatschappelijke kosten. Hierdoor kunnen gerechtsdeurwaarders als ondernemers blijven werken aan hun winstgevendheid, terwijl ze tegelijkertijd voldoen aan hun publieke taak en bijdragen aan een sociaal wenselijk resultaat.

Het andere belangrijke argument is dat een kwaliteitsfonds zorgt voor meer administratieve duidelijkheid en zuiverheid, door de huidige subsidiestromen en kosten voor toezicht en tuchtrecht buiten de begroting van de KBvG om te laten lopen. Alleen om die reden is een apart fonds al wenselijk.

## 3.5 Beleidstheorie kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

Een beleidstheorie beschrijft de beoogde relatie tussen beleidsactiviteiten en doelen. De beleidstheorie maakt het inzichtelijk of het beoogde beleid (het Kwaliteitsfonds voor Gerechtsdeurwaarders) bijdraagt aan de voorgenomen

doelstellingen. Hierbij zijn er een aantal tussenstappen in de 'keten' van beleid naar impact: input, activiteit, output, outcome en impact.

De beleidstheorie biedt een raamwerk voor de evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beoogde beleid omdat het duidelijk maakt welke veronderstelde keten van effecten er is. Als alle stappen die zijn uiteengezet in de beleidstheorie in de praktijk goed worden uitgevoerd, zal het Kwaliteitsfonds voor Gerechtsdeurwaarders bijdragen aan het behalen van de gestelde doelen.

Hieronder is de beleidstheorie in algemene stappen toegelicht. In een later stadium van dit onderzoek zal hier een meer precieze invulling aan worden gegeven als de beoogde invulling van het kwaliteitsfonds concreter is.

## Input

De beleidstheorie begint met de input. De input heeft in het geval van het Kwaliteitsfonds voor Gerechtsdeurwaarders betrekking op de middelen die nodig zijn om een fonds op te richten. Het eerste wat hierbij aan bod komt is de financiële invulling van het fonds. In deze context bestaat de input uit een zorgvuldige afweging van verschillende opties. Twee belangrijke aspecten worden aangepakt: (a) een evaluatie of extra financiering nodig is en (b) bepalen wie het kwaliteitsfonds financiert en welke financiële middelen beschikbaar zijn. Mogelijke opties zijn bijvoorbeeld het verhogen van de bijdragen van gerechtsdeurwaarders of het aantrekken van externe financiering vanuit de overheid of de opdrachtgevers.

Een tweede input zijn de werknemers (fte) van het kwaliteitsfonds. Het uitgangspunt is nu om het bestuur van het kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders zoveel mogelijk overeen te laten komen met het bestuur van de KBvG. Daarnaast wordt hier de afweging gemaakt of er ook externe partijen ingezet worden.

## Activiteit

Hier gaat het om de handeling die wordt verricht om uitvoering te geven aan het beleid. In deze context gebeuren er hier drie acties.

- Het Kwaliteitsfonds voor Gerechtsdeurwaarders wordt opgericht. Dit houdt in dat er een juridische entiteit is gecreëerd met als doel het beheren van financiële middelen ter ondersteuning van de doelstellingen van het fonds. Hiervoor zijn formele procedures vereist waarbij er documenten zoals statuten en reglementen moeten zijn opgesteld en ingediend bij de bevoegde autoriteiten.
- Het fonds ontvangt financiering.
- Het kwaliteitsfonds verstrekt de subsidies/financiering voor investeringen in digitalisering en (eventueel) de kosten voor toezicht en tuchtrecht (mits niet door overheid gefinancierd). Het is van belang dat het kwaliteitsfonds voldoende financiële middelen kan verstrekken om de gestelde doelstellingen te kunnen bereiken.

## Output

De eerste output die er is, is de subsidies/financiering die de gerechtsdeurwaarders ontvangen via het Kwaliteitsfonds. Dit betekent dat deze geldstromen niet langer via de begroting van de KBvG lopen. Door het oprichten van het kwaliteitsfonds is er dus een duidelijke scheiding gemaakt tussen de financiering van de KBvG als beroepsorganisatie en de financiering van het kwaliteitsbeleid voor gerechtsdeurwaarders.

## Outcome

Outcome kijkt een stap verder dan output. De outcome is de verdere verandering die het gevolg is van de gerealiseerde output en is gerelateerd aan de beleidsdoelen. Het Kwaliteitsfonds voor Gerechtsdeurwaarders heeft als eerste output dat gerechtsdeurwaarders subsidies en financiering ontvangen voor investeringen in digitalisering

en (eventueel) de kosten voor toezicht en tuchtrecht. Dit biedt gerechtsdeurwaarders de mogelijkheid om meer te investeren in digitale ontwikkelingen, wat leidt tot efficiëntere werkprocessen en een verbeterde dienstverlening.

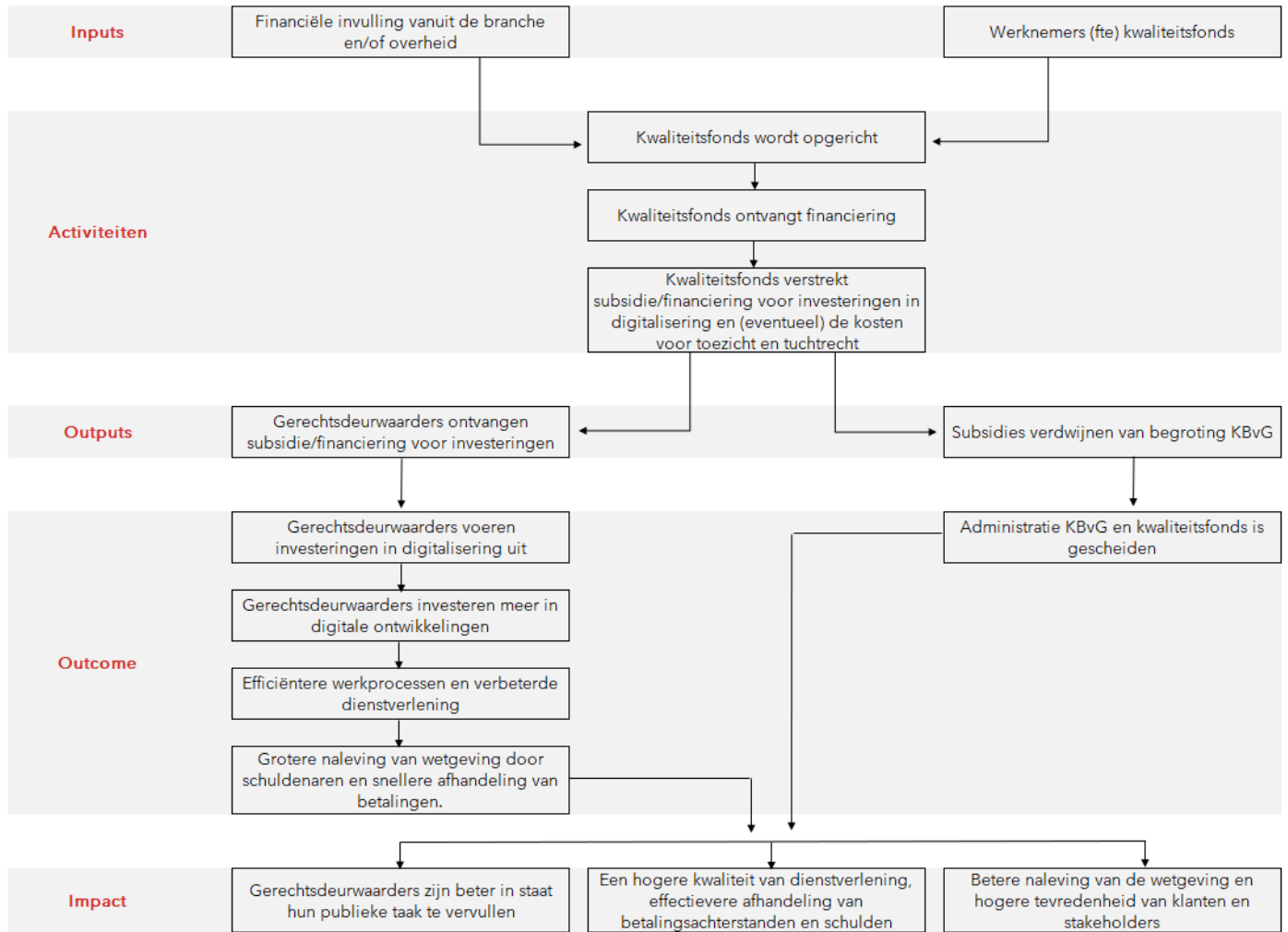
Daarnaast dragen de verbeterde dienstverlening en efficiëntere werkprocessen bij aan een grotere kans op (snellere) terugbetaling van schulden. Door het verminderen van achterstanden en het verhogen van de efficiëntie, kunnen schuldenaren eerder worden geholpen en kunnen betalingen sneller worden afgehandeld.

Een ander gevolg van de oprichting van het Kwaliteitsfonds is dat de administratie van de KBvG en het Kwaliteitsfonds gescheiden zijn. Hierdoor wordt er meer focus gelegd op de kwaliteitsbewaking en belangenbehartiging van de gerechtsdeurwaarderssector, terwijl de KBvG zich meer kan richten op haar taken als beroepsorganisatie.

### **Impact**

Met de investeringen in digitale ontwikkelingen zijn gerechtsdeurwaarders beter in staat hun publieke taak te vervullen en de dienstverlening aan hun klanten en stakeholders te verbeteren. Het Kwaliteitsfonds voor Gerechtsdeurwaarders heeft als uiteindelijk doel om de kwaliteit van de gerechtsdeurwaardersdienstverlening te verbeteren en de afhandeling van betalingsachterstanden en schulden efficiënter en effectiever te maken. Dit zal leiden tot een hogere kwaliteit van de dienstverlening en effectievere afhandeling van schulden. De efficiëntere werkprocessen zullen leiden tot een betere naleving van de wetgeving door schuldenaren en een hogere tevredenheid van klanten en stakeholders in de gerechtsdeurwaardersbranche.

Figuur 3.1 Beleidstheorie kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders



Bron: SEO Economisch Onderzoek



## 4 Invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de invulling van het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders en behandelen we de verschillende aspecten die hierbij van belang zijn.

Bij het opzetten en invullen van een kwaliteitsfonds is een zorgvuldige aanpak van essentieel belang om het doel te bereiken. Een fonds is een mechanisme dat specifieke doelstellingen nastreeft en de nodige middelen toewijst om deze doelstellingen te realiseren. Het succes van een fonds hangt af van verschillende aspecten die zorgvuldig moeten worden overwogen en geïmplementeerd. Deze aspecten omvatten onder andere:

1. De formulering van duidelijke doelstellingen
2. Een heldere taakomschrijving en strategie
3. Financiële invulling
4. Borging financiering op lange termijn
5. Organisatievorm
6. Bestuurlijke structuur
7. Intern toezicht
8. Het waarborgen dat het kwaliteitsfonds bij de taakomschrijving blijft
9. Verantwoording
10. Interne functies

Door deze aspecten zorgvuldig te beheren en in te vullen, kan een kwaliteitsfonds effectief functioneren en bijdragen aan het bevorderen van kwaliteit, ontwikkeling en efficiëntie in de betreffende sector.

In dit hoofdstuk staat het verkrijgen van inzicht in mogelijke invullingsopties voor het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders en het trekken van praktische lessen centraal. Twee relevante case studies, namelijk het Kwaliteitsfonds voor het Notariaat en het Nationaal Groeifonds, worden geanalyseerd. Door deze voorbeelden te bestuderen, kunnen waardevolle aanbevelingen worden geformuleerd voor het opzetten en beheren van het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders.

Met behulp van deze uitgebreide analyse en de inzichten uit de case studies wordt gestreefd naar het bieden van concrete handvatten voor een effectieve en succesvolle invulling van het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders. Het uiteindelijke doel is het versterken van de kwaliteit en professionaliteit binnen de gerechtsdeurwaardersbranche.

### 4.1 Doelstellingen

Een fonds is een middel om een doel te bereiken. Een goed gedefinieerde visie en doelen stellen een fonds in staat om effectief gebruik te maken van zijn middelen. Het is belangrijk om te bepalen welke richting het fonds moet opgaan en in welke projecten het moet investeren, zodat het de gewenste resultaten kan behalen. Bovendien moet ook duidelijk zijn van waar het fonds juist niet voor is opgericht/wat niet tot de doelstelling van het fonds behoort.

### 4.1.1 Casus Kwaliteitsfonds Notariaat en Nationaal Groeifonds

Het Kwaliteitsfonds voor het Notariaat heeft als doel om de kwaliteit van de notariële dienstverlening te verbeteren en het vertrouwen in het notariaat te vergroten<sup>27</sup>. Dit houdt in dat het fonds zich richt op het stimuleren en ondersteunen van initiatieven die bijdragen aan een hogere kwaliteitsstandaard binnen de notariële sector en die het vertrouwen van het publiek in notarissen en notariskantoren versterken.

Het Nationaal Groeifonds heeft als doel om duurzame economische groei in Nederland te bevorderen, door te investeren in (1) kennisontwikkeling, (2) onderzoek, ontwikkeling en innovatie en (3) infrastructuur<sup>28</sup>. Het fonds financiert vernieuwende projecten die oplossingen bieden voor maatschappelijke vraagstukken en die op de middellange tot lange termijn grote positieve effecten zullen hebben voor de samenleving.

### 4.1.2 Varianten voor Kwaliteitsfonds Gerechtsdeurwaarders

Voor het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders zien wij vier mogelijke doelstellingen, die elkaar kunnen aanvullen.

- A. Verbeteren van algehele dienstverlening van gerechtsdeurwaardersbranche
- B. Stimuleren digitalisering en innovatie in gerechtsdeurwaardersbranche
- C. Kosten toezicht en tuchtrecht verlichten bij gerechtsdeurwaardersbranche
- D. Het scheiden van subsidies vanuit overheid en de afdracht van toezicht- en tuchtrechtkosten binnen de KBvG.

Wat betreft de doelstelling om de algehele dienstverlening van de gerechtsdeurwaardersbranche te verbeteren, zijn de meningen verdeeld. De meerderheid van de gesprekspartners vindt dat deze doelstelling niet concreet genoeg is en specifiek geformuleerd moet worden om relevant te zijn. Ze benadrukken dat het belangrijk is om duidelijk te definiëren op welke aspecten van de dienstverlening het fonds zich moet richten om daadwerkelijke verbeteringen te kunnen realiseren. Deze gesprekspartners stellen voor om het doel van het fonds af te stemmen op het maatschappelijk belang en tevens te zorgen voor de continuïteit en integriteit van de gerechtsdeurwaardersbranche. Desondanks zijn er ook gesprekspartners die positief staan tegenover deze variant, omdat het een breder doel uitdraagt en zij erkennen dat streven naar verbetering van de algehele dienstverlening van de gerechtsdeurwaardersbranche van belang is. Een gesprekspartner geeft aan dat deze doelstelling ook meer ruimte geeft aan het kwaliteitsfonds om in de toekomst andere vraagstukken op te pakken, naast digitalisering en kosten toezicht en tuchtrecht die momenteel van belang zijn.

Alle gesprekspartners zijn het er over eens dat het stimuleren van digitalisering en innovatie een belangrijke doelstelling is voor het kwaliteitsfonds. Ze erkennen dat technologische vooruitgang en innovatie kunnen bijdragen aan efficiëntere en effectievere dienstverlening binnen de gerechtsdeurwaardersbranche. Het fonds moet zich echter richten op digitalisering en innovatie die ten goede komen aan de gehele gerechtsdeurwaardersbranche. Dit houdt in dat de focus moet liggen op specifieke gebieden waar digitale oplossingen en innovatieve methoden de grootste impact kunnen hebben, zoals het stroomlijnen van werkprocessen, het verbeteren van communicatie met betrokken partijen en het vergroten van de toegankelijkheid van gerechtsdeurwaardersdiensten. Het is wederom belangrijk dat de digitalisering en innovatie ziet op de maatschappelijke aspecten van de branche, het is expliciet niet bedoeld voor generieke digitalisering, dat is de verantwoordelijkheid van het kantoor zelf.

Wat betreft het verlichten van kosten voor toezicht en tuchtrecht bij de gerechtsdeurwaardersbranche, is er consensus onder alle gesprekspartners dat deze variant positief wordt ontvangen. Ze erkennen dat het

<sup>27</sup> Vragen staat vrij. Kwaliteitsfonds notariaat (2018)

<sup>28</sup> Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021) Jaarverslag 2021

kwaliteitsfonds kan bijdragen aan het verlichten van deze kosten. Het is echter belangrijk om op te merken dat dit niet het enige doel van het fonds kan zijn, omdat de wet bepaalt dat de beroepsgroep zelf verantwoordelijk is voor het dragen van deze kosten. Dus, als het kwaliteitsfonds als doel heeft om deze kosten te verlichten, moet duidelijk zijn dat de financiering niet afkomstig kan zijn van de overheid. Door middelen te oormerken, kan dit probleem voorkomen worden.

Verder zijn de gesprekspartners het er unaniem over eens dat het wenselijk is om subsidies vanuit de overheid en de afdracht van kosten voor toezicht en tuchtrecht te scheiden van de jaarrekening van de KBvG. Dit betekent dat deze financiële middelen apart worden beheerd en niet vermengd worden met andere inkomsten en uitgaven van de KBvG. Het isoleren van subsidies en kostenafdracht moet echter worden gezien als een aanvullende maatregel naast andere initiatieven die genomen worden in het kader van het kwaliteitsfonds.

De gesprekspartners gaven ook aan dat sommigen in de beroepsgroep wensen dat het kwaliteitsfonds ook gaat dienen als een saneringsfonds. Dit saneringsfonds zou dienen als een zekere vrijwillige uitkoopregeling. Gerechtsdeurwaarderskantoren die in faillissement zijn of faillissement naderen, zouden dan kunnen worden uitgekocht door een saneringsfonds. Er is echter weinig draagvlak onder de gesprekspartners om dit door te voeren.

### 4.1.3 Aanbeveling invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

De conclusie is dat het belangrijk is om de doelstellingen van het kwaliteitsfonds specifiek te formuleren. Men moet er voor waken dat de doelstelling te breed is waardoor allerlei projecten uit het kwaliteitsfonds gefinancierd kunnen worden, die niet in lijn zijn met de oorspronkelijke bedoeling. Enkele criteria zijn:

- Het kwaliteitsfonds financiert alleen projecten die beschikbaar zijn voor de gehele branche
- Het kwaliteitsfonds financiert alleen projecten die niet door individuele kantoren gedragen kunnen worden
- Het kwaliteitsfonds financiert alleen projecten die vanuit maatschappelijk oogpunt nodig of gewenst zijn.

Dit vertaalt zich tot de volgende doelstellingen voor het kwaliteitsfonds:

1. Het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders bevordert de continuïteit en integriteit van de gehele gerechtsdeurwaardersbranche om de maatschappelijke taak goed uit te kunnen oefenen.
2. Het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders bevordert noodzakelijke digitalisering en innovatie gericht op maatschappelijke doeleinden waarbij individuele kantoren deze investering niet volledig kunnen dragen.
3. Het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders verlaagt de financiële druk voortkomend uit de kosten voor toezicht en tuchtrecht voor gerechtsdeurwaarders.
4. Het scheiden van subsidies vanuit overheid en de afdracht van toezicht- en tuchtrechtkosten binnen de KBvG.

De uiteindelijke doelstellingen zullen bij het opstellen van de statuten worden geformuleerd, maar dienen in lijn te zijn met de doelstellingen die hier zijn genoemd.

De huidige formulering van vier doelstellingen waarborgt de volgende zaken. Ten eerste borgt het kwaliteitsfonds investeringen in digitalisering en innovatie die vanuit maatschappelijk oogpunt nodig en/of gewenst zijn, maar waarbij de kosten niet volledig door het individuele kantoor te dragen zijn, omdat de business case negatief uitpakt. Dit waarborgt verder de continuïteit van de branche. Verder verlicht het kwaliteitsfonds de financiële lasten voor toezicht en tuchtrecht door een alternatieve financieringsbron aan te spreken. Dit biedt kantoren ook meer investeringsruimte om de continuïteit en integriteit te waarborgen. Daarnaast borgen deze doelstellingen dat het kwaliteitsfonds in de toekomst een rol heeft, als er andere uitdagingen zijn naast digitalisering, maar waarbij de

maatschappelijke taak centraal staat. Tot slot borgen de doelstellingen een administratief zuivere splitsing van middelen die nu op de KBvG-begroting staan, maar waar de ledenvergadering geen zeggenschap over heeft, zoals de subsidiestromen en de afdracht aan het BFT voor toezicht en tuchtrecht. Tot slot raden wij af om het kwaliteitsfonds ook als saneringsfonds in te richten.

## 4.2 Strategie/taakbeschrijving

Een strategie voor een fonds vormt de leidraad voor het behalen van de doelstellingen en het succesvol vervullen van de missie van het fonds. Het legt de koers en richting vast die het fonds zal volgen om zijn impact te maximaliseren en zijn doelen te bereiken. Een goede strategie voor een fonds moet een heldere visie bieden, doelgericht zijn en rekening houden met de specifieke context en uitdagingen waarmee het fonds wordt geconfronteerd. Een effectieve strategie houdt rekening met de specifieke context waarin het fonds opereert, zoals de sector, de markt, de behoeften van belanghebbenden en de concurrentie. Het identificeert de kansen en uitdagingen die zich voordoen en ontwikkelt strategische initiatieven en acties om hierop in te spelen. Dit kan onder meer inhouden dat het fonds zich richt op specifieke doelgroepen, samenwerkingsverbanden aangaat, innovatieve benaderingen toepast of nieuwe financieringsmodellen exploreert.

Uit een strategie volgt ook een taakbeschrijving. Het is belangrijk dat deze taakomschrijving duidelijk en helder is geformuleerd, zodat alle betrokken partijen, zoals bestuurders, financiers en toezichthouders, een goed begrip hebben van de missie en visie van het fonds.

Een flexibele en aanpasbare taakomschrijving van een fonds is essentieel om te kunnen blijven voldoen aan de doelstellingen, bijvoorbeeld bij veranderende marktomstandigheden of nieuwe wet- en regelgeving. Het formuleren van prestatie-indicatoren die aansluiten bij de taakomschrijving biedt meetbare criteria en een objectieve manier om de prestaties van het fonds te beoordelen. De taakomschrijving moet ook transparant zijn voor alle belanghebbenden om hun betrokkenheid en vertrouwen te vergroten.

### 4.2.1 Casus Kwaliteitsfonds Notariaat en Nationaal Groeifonds

De strategie van het Kwaliteitsfonds voor het Notariaat is gericht op het verbeteren van de notariële dienstverlening als geheel, met als hoofddoel het vergroten van de kwaliteit en het vertrouwen in het notariaat. Het fonds geeft prioriteit aan het financieren van initiatieven en projecten die bijdragen aan deze overkoepelende verbetering en heeft niet als doel individuele notarissen of notariskantoren financieel te ondersteunen.

De beschikbare middelen van het fonds worden zorgvuldig toegewezen aan projecten en initiatieven die verschillende aspecten van de notariële dienstverlening aanpakken. Het is echter van groot belang om te benadrukken dat het fonds geen financiële steun biedt aan commerciële activiteiten of winstgeneratie voor afzonderlijke notariskantoren. Het fonds richt zich op het algemene belang van het notariaat en streeft naar verbetering van de dienstverlening aan de samenleving als geheel.<sup>29</sup>

Het is de taak van het Kwaliteitsfonds voor het notariaat is om financiële ondersteuning te verstrekken bij notariskantoren om zo de kwaliteit, de continuïteit en het vertrouwen in het notariaat zeker te stellen. Het fonds heeft

---

<sup>29</sup> Vragen staat vrij. Kwaliteitsfonds notariaat (2018)

de volgende bestemmingen: kosten toezicht BFT, kosten tuchtrecht, kosten opvolgingsproblemen en dekking tekorten op derdengeldrekeningen.<sup>30</sup>

Het Nationaal Groeifonds heeft als doel het bevorderen van het duurzaam verdienvermogen van Nederland. De strategie van het fonds richt zich op het selecteren van projecten die in lijn zijn met deze doelstelling, waarbij de ambitie en strategische onderbouwing van de voorstellen worden beoordeeld. Daarnaast is het belangrijk dat de uitvoerders over de nodige uitvoeringskracht en organisatie beschikken om het project succesvol te realiseren. Het fonds legt de nadruk op gerichte investeringen voor het ontwikkelen van duurzaam verdienvermogen op de lange termijn, in plaats van snelle en omvangrijke kapitaalinvesteringen voor korte termijn successen.

Het is de taak van de adviescommissie van het Nationaal Groeifonds om de investeringsvoorstellen op de drie terreinen van het fonds te beoordelen. De commissie maakt een integrale afweging over de meest doeltreffende en doelmatige besteding van de fondsmiddelen en zorgt ervoor dat de investeringen van het fonds aansluiten bij de doelstelling en de randvoorwaarden van het fonds.<sup>31</sup>

Om aan deze strategie te voldoen, heeft het Nationaal Groeifonds bepaalde randvoorwaarden opgesteld waaraan projecten moeten voldoen:

1. Duurzaam verdienvermogen en maatschappelijke gevolgen: projectvoorstellen dienen niet alleen bij te dragen aan het bevorderen van het duurzaam verdienvermogen, maar ook rekening te houden met de maatschappelijke gevolgen en effecten op het leefmilieu, zowel voor de huidige als toekomstige generaties.
2. Noodzakelijke bijdrage vanuit het Groeifonds: het is essentieel dat de financiële ondersteuning vanuit het Groeifonds een cruciale voorwaarde is om het doel van een project te bereiken. Bestaande regelgeving en voorzieningen alleen zijn niet voldoende. Daarnaast wordt verwacht dat betrokken partijen zelf een financiële bijdrage leveren aan het project (cofinanciering), om hun betrokkenheid en belang bij het voorstel te benadrukken.
3. Nationale interventie: het moet duidelijk zijn dat een nationale interventie noodzakelijk is voor een succesvolle uitvoering van het project. Het fonds richt zich op projecten waarbij een nationaal niveau van betrokkenheid en actie vereist is.<sup>32</sup>

## 4.2.2 Varianten voor Kwaliteitsfonds Gerechtsdeurwaarders

Voor het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders zien wij vijf mogelijke strategieën, die elkaar kunnen aanvullen.

- A. Financieren van initiatieven en projecten die bijdragen aan verbeteren algehele dienstverlening van de gerechtsdeurwaardersbranche.
- B. Verstrekken van financiële ondersteuning gerechtsdeurwaarders voor digitalisering gericht op maatschappelijke doeleinden.
- C. Verlagen van financiële druk volgend uit kosten voor toezicht en tuchtrecht voor individuele gerechtsdeurwaarderskantoren.
- D. Beschikbaar stellen van financiële middelen om waarnemers in te schakelen voor gerechtsdeurwaarderskantoren indien kantoor failliet is.
- E. Analyseren van toekomstige ontwikkelingen op het gebied van digitalisering

<sup>30</sup> Stokkermans, Chr. M. & de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. (2018). HOE VERSTERKT HET NOTARIAAT ZIJN MAATSCHAPPELIJKE BIJDRAGE?: Discussienota

<sup>31</sup> Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021) Jaarverslag 2021

<sup>32</sup> Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021) Jaarverslag 2021 p. 8

Uit de interviews met de gesprekspartners blijkt dat er diverse bevindingen zijn met betrekking tot de taakomschrijving en strategie van het Kwaliteitsfonds voor de gerechtsdeurwaardersbranche. Over het financieren van initiatieven en projecten die bijdragen aan het verbeteren van de algehele dienstverlening in de branche zijn de meeste gesprekspartners het eens dat dit onder de taakomschrijving/strategie moet vallen. Wel wordt hierbij opgemerkt dat deze omschrijving erg breed is en dat het meer gespecificeerd moet worden, net als de beschrijving van de doelstelling. Het is belangrijk dat het fonds een duidelijke taakomschrijving/strategie aanhoudt zodat de middelen doelmatig worden besteed en de criteria voor verstrekking van middelen niet worden versoepeld. Daarnaast zijn alle gesprekspartners het eens dat het verstrekken van financiële ondersteuning aan gerechtsdeurwaarders voor digitalisering met maatschappelijke doeleinden in het fonds hoort. Hierbij wordt benadrukt dat de ondersteuning ten goede moet komen aan de gehele gerechtsdeurwaardersbranche en niet alleen aan individuele kantoren. Daarnaast zijn alle gesprekspartners het erover eens dat het verlichten van de kosten voor toezicht en tuchtrecht voor individuele gerechtsdeurwaarderskantoren thuis hoort in het kwaliteitsfonds.

Een andere variant is het beschikbaar stellen van financiële middelen om waarnemers in te schakelen voor gerechtsdeurwaarderskantoren in geval van faillissement. Over het algemeen wordt dit ondersteund, maar er zijn wel enkele zorgen geuit. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen het aannemen van een waarnemer en het bijstaan van kantoren bij tekorten. Daarnaast rijst de vraag wie verantwoordelijk zou moeten zijn voor het waarborgen van deze regeling, aangezien de beroepsgroep zelf geen waarborgingsregeling kan instellen. Momenteel schiet de KBvG de kosten voor de waarnemer voor en legt deze later neer bij de gerechtsdeurwaarder die is waargenomen.

Tot slot zijn alle gesprekspartners het erover eens dat het analyseren van toekomstige ontwikkelingen op het gebied van digitalisering niet direct onder het Kwaliteitsfonds zou moeten vallen. Deze rol wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de KBvG. Desalniettemin wordt overwogen om het als een mogelijke optie voor de toekomst te beschouwen, mits het rendement van het fonds zich kan richten op toekomstige ontwikkelingen.

### 4.2.3 Aanbeveling invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

De strategie van het kwaliteitsfonds is 'financiering verstrekken voor projecten die binnen de doelstelling vallen'. Het aspect van waarneming is bij doelstellingen niet expliciet genoemd, maar kan worden geschaard onder doelstelling 1: *"Het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders bevordert de continuïteit en integriteit van de gehele gerechtsdeurwaardersbranche om de maatschappelijke taak goed uit te kunnen oefenen."*

Bij deze strategie horen aanvullende criteria voor welke projecten wel en niet voor financiering in aanmerking komen. Hier gaan wij in paragraaf 4.8 op in.

Ten slotte is de analyse van toekomstige ontwikkelingen op het gebied van digitalisering geen taak van het kwaliteitsfonds maar van de KBvG.

## 4.3 Financiële invulling

Een belangrijk aspect bij het oprichten van een fonds is het bepalen van de financiële invulling. Het fonds moet voldoende gevuld zijn om op lange termijn haar doelstelling te kunnen bereiken. Dit omvat het vaststellen van de

beschikbare financieringsbronnen. Bij het oprichten van een publiek fonds moet ook rekening worden gehouden met transparantie over de financiële invulling en de verantwoording daarvan aan de stakeholders en het publiek.

### 4.3.1 Casus Kwaliteitsfonds Notariaat en Nationaal Groeifonds

Bij het Kwaliteitsfonds voor het Notariaat wordt een eigen bijdrage van €9,95 per akte opgelegd aan de notarissen. Dit betekent dat de notarissen zelf verantwoordelijk zijn voor de financiering van het fonds en dat de inkomsten uit het fonds direct worden gegenereerd door de notariële dienstverlening.<sup>33</sup> Notarissen brengen deze kosten in rekening op elke nota, zo belasten zij alle kosten door aan hun cliënten.

Bij het Nationaal Groeifonds wordt het budget gefinancierd door de Nederlandse overheid. Het fonds heeft een totaal budget van 20 miljard euro, dat in de periode 2021-2026 wordt geïnvesteerd in projecten die op de middellange tot lange termijn bijdragen aan de welvaart en welzijn van Nederland. Het budget wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld, afhankelijk van de voortgang van de lopende projecten en de beschikbaarheid van nieuwe projectvoorstellen.

### 4.3.2 Varianten voor Kwaliteitsfonds Gerechtsdeurwaarders

- A. Huidige geldstromen (subsidies en afdracht kosten toezicht en tuchtrecht)
- B. Extra financiering voor doeleinden kwaliteitsfonds
  - 1. Vanuit gerechtsdeurwaarders
  - 2. Vanuit schuldenaren
  - 3. Vanuit schuldeisers
  - 4. Vanuit overheid.

Uit de interviews met gesprekspartners zijn verschillende varianten voor de financiële invulling van het kwaliteitsfonds toegelicht. De eerste variant betreft het gebruik van de huidige geldstromen zoals subsidies en de afdracht van kosten voor toezicht en tuchtrecht. De gesprekspartners zijn het er echter over eens dat het vullen van het kwaliteitsfonds met deze geldstromen niet voldoende middelen genereert om de huidige problematieken in de branche aan te pakken. Het oprichten van een fonds is juist nodig omdat de huidige geldstromen ontoereikend zijn. Desalniettemin is het belangrijk om de bestaande geldstromen goed te oormerken, aangezien het met de wet Doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht verplicht is geworden de kosten voor toezicht en tuchtrecht bij de beroepsgroep zelf te beleggen en uitdrukkelijk niet bij de overheid.

De tweede variant gaat over extra financiering voor de doeleinden van het kwaliteitsfonds. Hierbij zijn er verschillende subvarianten. Wat betreft de financiering vanuit gerechtsdeurwaarders, is er verdeeldheid onder de gesprekspartners. Sommigen zijn tegen de financiële bijdrage van gerechtsdeurwaarders, omdat de branche al met aanzienlijke financiële problemen kampt en de lasten momenteel niet kunnen dragen. Het opleggen van kosten voor het kwaliteitsfonds aan gerechtsdeurwaarders zou niet realistisch zijn, aangezien dit de kern van de bestaande problematiek versterkt. Indien andere partijen een deel van de financiering dragen, is het uiteraard goed mogelijk dat ook gerechtsdeurwaarderskantoren aan het kwaliteitsfonds bijdragen zonder daar aanzienlijk op achteruit te gaan. Anderen zien echter mogelijkheden voor een verdeelsleutel, waarbij grotere kantoren meer bijdragen dan kleinere kantoren. Het idee is dat alle kantoren baat hebben bij de oprichting van een kwaliteitsfonds dat ondersteuning biedt bij digitale ontwikkelingen en de continuïteit en integriteit van de branche waarborgt. Het is

<sup>33</sup> Stokkermans, Chr. M. & de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. (2018). Hoe versterkt het notariaat zijn maatschappelijke bijdrage?: Discussienota

echter belangrijk op te merken dat gesprekspartners aangeven dat de financiering van het fonds altijd een mix moet zijn van verschillende bronnen, aangezien gerechtsdeurwaarders de kosten niet volledig kunnen dragen.

Wat betreft financiering vanuit schuldenaren, zijn de gesprekspartners het er in principe over eens dat het maatschappelijk niet haalbaar is om de kosten volledig bij de schuldenaren te leggen. Schuldenaren mogen door gerechtsdeurwaarders noodzakelijke kosten opgelegd krijgen, maar dit bevat niet de opslag voor ambtshandelingen die gerechtsdeurwaarders aan de KBvG moeten betalen. Sommige gesprekspartners wijzen echter op het feit dat digitalisering kan leiden tot efficiëntere en goedkopere werkprocessen, waardoor de noodzakelijke kosten lager uitvallen. Dit resulteert in kostenbesparingen die voordelig zijn voor de schuldenaren. Als de kostenbesparingen groter zijn dan de beoogde bijdrage aan het kwaliteitsfonds, kan er worden gepleit voor een netto lagere bijdrage voor schuldenaren wanneer het fonds wordt opgericht. In dit geval zou een startkapitaal nodig zijn om de kosten voor digitalisering te financieren voordat schuldenaren hiervan kunnen profiteren. Andere gesprekspartners geven aan een dergelijke situatie niet te verwachten en schrijven een eventuele bijdrage vanuit schuldenaren af.

Gesprekspartners zijn verdeeld over financiering vanuit schuldeisers. Sommigen vinden het moreel niet haalbaar om de kosten bij schuldeisers neer te leggen, omdat zij recht hebben op het volledige schuldbedrag zonder extra kosten. Er wordt benadrukt dat schulden steeds vaker bij de schuldeisers worden gelegd, terwijl zij recht hebben op hun geld. Anderen stellen echter dat het redelijk is om de kosten bij schuldeisers/opdrachtgevers te leggen. Zij kiezen namelijk voor een gerechtsdeurwaarder omdat de potentiële opbrengst hoger is dan als zij geen gerechtsdeurwaarder zouden inschakelen. De potentiële opbrengst blijft waarschijnlijk hoger ook als zij een bijdrage voor het kwaliteitsfonds moeten betalen. Indien de investeringen volgend uit het kwaliteitsfonds leiden tot een hogere potentiële opbrengst, is het ook voordelig voor opdrachtgevers om in de kosten daarvan bij te dragen. In het huidige systeem kunnen opdrachtgevers al niet het volledige schuldbedrag terugkrijgen, afhankelijk van de contractuele afspraken, aangezien zij standaard een opslag betalen volgens het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarder (Btag). Het opleggen van een extra opslag voor schuldeisers zou kunnen zorgen voor de continuïteit van de gerechtsdeurwaardersbranche. De benodigde investeringen voor digitalisering worden vaak ook door opdrachtgevers opgelegd. Hierbij is de overheid, bijvoorbeeld het CJIB, een belangrijke opdrachtgever. Vanwege de sterke prijsconcurrentie is het echter belangrijk om het opleggen van een opslag aan schuldeisers wettelijk te verankeren. De optie om vrijwillig kosten voor toezicht en tuchtrecht door te rekenen bestaat al, maar uit de interviews blijkt dat door de sterke prijsconcurrentie dit in de praktijk niet wordt toegepast. Om de opslag door te berekenen aan opdrachtgevers, moet worden bepaald welke aanpassing aan de Gerechtsdeurwaarderswet of andere vorm van regelgeving (algemene maatregel van bestuur) hiervoor nodig is.

Ten slotte is er de variant van financiering vanuit de overheid. Hierover verschillen de gesprekspartners in de mate waarin ze vinden dat de overheid verantwoordelijkheid moet nemen voor de financiering van het kwaliteitsfonds. Sommige partijen vinden dat de overheid een aanzienlijke rol moet spelen, aangezien de verantwoordelijkheid voor de rechtsstaat, waar gerechtsdeurwaarders onderdeel van uitmaken, bij de overheid ligt. Andere gesprekspartners zien de rol van de overheid genuanceerder. Zij benadrukken dat deurwaarders ook ondernemers zijn en dus een structurele afhankelijkheid van financiering vanuit de overheid hier niet bij past. Zij pleiten voor een eenmalige investering, zoals een startkapitaal met revolverend mechanisme om het kwaliteitsfonds de komende jaren van een goede start te voorzien. Het rendement wat behaald kan worden uit het startkapitaal zou een bijdrage kunnen leveren aan de toekomstige kosten van het fonds. Nogmaals moet hierbij worden opgemerkt dat enige bijdrage van de overheid aan het kwaliteitsfonds duidelijk moet worden geoordeeld, omdat het tegen de wet is als de overheid de kosten voor toezicht en tuchtrecht zou betalen.



De verschillende varianten voor de financiële invulling van het kwaliteitsfonds hebben voor- en tegenstanders onder de gesprekspartners. Een combinatie van meerdere financieringsbronnen lijkt noodzakelijk, gezien de complexiteit en omvang van de uitdagingen waar de branche mee kampt.

### 4.3.3 Aanbeveling invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

De conclusie is dat een mix van financieringsbronnen voor het kwaliteitsfonds het beste is. Daarbij valt de route waarin schuldenaren bijdragen aan het kwaliteitsfonds af. Deze optie is door vrijwel alle gesprekspartners bestempeld als onwenselijk en zou de oprichting van een kwaliteitsfonds onhaalbaar maken.

Er zijn in feite twee partijen die rechtstreeks het kwaliteitsfonds kunnen financieren, dat zijn gerechtsdeurwaarders en de overheid. Gerechtsdeurwaarders hebben echter een optie om hun deel van de financiering in rekening te brengen bij hun opdrachtgevers, waardoor de financiële lasten voor de gerechtsdeurwaarders niet zouden toenemen.

Het advies is om een deel van de financiering van het kwaliteitsfonds bij het schuldeiser/opdrachtgever te leggen. Dit kan in de vorm van een kleine opslag bovenop wat zij de gerechtsdeurwaarder betalen. In veel gevallen betalen opdrachtgevers nu het Btag-tarief plus een kleine opslag voor de gerechtsdeurwaarder, hier komt dan een kwaliteitsfondsopslag bij. Dit Btag-tarief betalen schuldenaren, dus in feite betaalt de opdrachtgever de opslag voor de gerechtsdeurwaarder en de opslag voor het kwaliteitsfonds. Hiermee stijgen de kosten om schulden te innen voor de schuldeisers. Een deel van de lasten voor de gerechtsdeurwaarder worden verschoven, omdat (een deel van) de kosten van toezicht en tuchtrecht en digitalisering nu in feite door de opdrachtgever worden gedragen.

Een koppeling van de financiering aan het aantal ambtshandelingen heeft ook nadelen, omdat het aantal ambtshandelingen al jaren daalt en het de verwachting is dat dit verder daalt, dit zou de financiering op de lange termijn verminderen. De bijdrage kan ook worden berekend als een klein percentage opslag op de omzet per dossier. De opslag moet periodiek worden herijkt.

Het is belangrijk deze extra opslag voor het kwaliteitsfonds wettelijk te borgen, zodat deze opslag voor het kwaliteitsfonds niet ten koste gaat van de gebruikelijke opslag voor de gerechtsdeurwaarder. Met wettelijke borging is er ook geen optie tot concurrentie tussen gerechtsdeurwaarderskantoren bij het al dan niet doorrekenen van deze kosten. Indien de Gerechtsdeurwaarderswet een artikel bevat waaraan de opslag kan worden gekoppeld, kan dit geregeld worden in een AMvB. Zo niet, dan dient de Gerechtsdeurwaarderswet op dit punt aangepast te worden.

Het advies is ook om bij gerechtsdeurwaarderskantoren een deel van de financiering van het kwaliteitsfonds in rekening te brengen. De huidige omzet die ze maken wordt nu onder andere ingezet om de kosten voor toezicht en tuchtrecht te betalen en te investeren in digitalisering. Met de extra opslag voor de schuldeisers valt een deel van deze kosten weg, wat leidt tot een financiële verbetering voor gerechtsdeurwaarders. Het lijkt redelijk dat zij dan een deel van de kosten van het kwaliteitsfonds opbrengen. De middelen van het kwaliteitsfonds nemen ook toe. Deze vorm van financiering borgt dat ook de branche bijdraagt aan investeringen in digitalisering en de continuïteit en integriteit van de beroepsuitoefening.

Ten slotte is de aanbeveling dat de overheid het kwaliteitsfonds van een startkapitaal voorziet. Dit startkapitaal dient geormerkt te worden voor investeringen in digitalisering of andere projecten ten behoeve van de maatschappelijke taak en dient expliciet niet gebruikt te worden voor de bekostiging van toezicht en tuchtrecht,

want dat gaat tegen de wet in. Er moet worden onderzocht hoe dit startkapitaal kan worden ingezet als revolverend mechanisme. Wij zien geen rol voor een extra subsidie vanuit de overheid naar het kwaliteitsfonds, naast de reguliere subsidies die voor bepaalde digitaliseringsontwikkelingen al worden verstrekt. Daar komt bij dat de overheid een grote schuldeiser is en via die manier al bijdraagt aan het kwaliteitsfonds.

De combinatie van drie financieringsbronnen, de opdrachtgevers, de gerechtsdeurwaarder en een startkapitaal van de overheid zorgt er voor dat de belanghebbende partijen met financiële draagkracht allen bijdragen aan de continuïteit en integriteit van de gerechtsdeurwaardersbranche. Opdrachtgevers hebben baat bij continuïteit in de branche, zodat gerechtsdeurwaarders het geld kunnen innen waar zij recht op hebben. Gerechtsdeurwaarders dragen ook bij het kwaliteitsfonds bij aan toekomstbestendige dienstverlening met de nodige digitalisering. Ten slotte steunt de overheid het kwaliteitsfonds met een startkapitaal, zodat de nodige investeringen gedaan kunnen worden en de maatschappelijke taak van de gerechtsdeurwaardersbranche beter tot uitwerking komt.

## 4.4 Borging financiële invulling op lange termijn

Door een solide financiële invulling op lange termijn te waarborgen, kan het fonds zijn doelen effectief nastreven en een blijvende impact hebben. Het stelt het fonds in staat om te plannen, te groeien en te reageren op veranderende omstandigheden en zo een duurzame en stabiele financiële basis te creëren voor de toekomst. Dit wordt bereikt door een financieel plan te ontwikkelen dat de verwachte inkomsten en uitgaven van het fonds over een bepaalde periode in kaart brengt. Dit proces is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat het fonds op de lange termijn financieel gezond blijft en in staat is om zijn doelen te realiseren. Het biedt tevens ruimte voor het anticiperen op onvoorziene omstandigheden en het beheersen van risico's. Zo kunnen economische schommelingen, veranderingen in wet- en regelgeving of andere onverwachte gebeurtenissen de financiële situatie van het fonds beïnvloeden. Daarom is het belangrijk om buffers in te bouwen en potentiële risico's te identificeren en te beoordelen, zodat het fonds veerkrachtig blijft, zelfs in uitdagende tijden.

Daarnaast is het essentieel om regelmatig de voortgang te monitoren en de werkelijke inkomsten en uitgaven te vergelijken met de voorspellingen. Dit stelt het fonds in staat om eventuele afwijkingen te identificeren en indien nodig bij te sturen. Een periodieke evaluatie van het financiële plan kan ook leiden tot herziening en aanpassing van de doelen en strategieën van het fonds.

### 4.4.1 Casus Kwaliteitsfonds Notariaat en Nationaal Groeifonds

Om de taakomschrijving en doelstellingen van het fonds te waarborgen geeft het bestuur jaarlijks verslag tijdens de jaarlijkse Algemene Leden Vergadering van de KNB. De voorwaarden voor het verkrijgen van middelen uit het fonds zijn vastgelegd in een reglement<sup>34</sup>. Transparante communicatie en verantwoording afleggen aan belanghebbenden is hierbij van groot belang<sup>35</sup>.

Het budget voor het Nationaal Groeifonds wordt jaarlijks herzien op basis van projectvoortgang en nieuwe voorstellen. Tijdens Verantwoordingsdag in mei wordt het algemene en financiële beleid van het fonds besproken in het Rijksjaarverslag. Departementen dienen de projecten in en financieren deze via hun eigen begrotingen. Ze zijn verantwoordelijk voor de monitoring en evaluatie van hun eigen projecten. De commissie die het groeifonds

<sup>34</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34810-3.html>

<sup>35</sup> Stokkermans, Chr. M. & de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. (2018). Hoe versterkt het notariaat zijn maatschappelijke bijdrage?: Discussienota

beheert, rapporteert over de totale portefeuille en de voortgang van de projecten. Deze rapportage toont de resultaten en effecten van de gefinancierde projecten en beoordeelt of de gestelde doelen worden bereikt. Het stelt het publiek en belanghebbenden in staat om de impact van het groeifonds te beoordelen en te volgen.<sup>36</sup>

## 4.4.2 Varianten voor Kwaliteitsfonds Gerechtsdeurwaarders

- A. Diversificatie van financieringsbronnen
  1. Financiering vanuit de gerechtsdeurwaarders branche
  2. Subsidies vanuit de overheid
  3. Duurzame subsidie relatie
- B. Meerjarenbegroting opstellen

De interviews tonen aan dat de diversificatie van financieringsbronnen als belangrijk wordt beschouwd voor de financiële borging op de lange termijn. Het feit dat subsidies van tijdelijke aard zijn, roept echter discussie op. Er zijn verschillende meningen over de geschiktheid van subsidies als financieringsbron, aangezien het kwaliteitsfonds volgens enkele gesprekspartners levensvatbaar moet blijven en niet afhankelijk mag zijn van tijdelijke subsidies.

Een tweede variant is het opstellen van een meerjarenbegroting. Dit wordt als een uitdagende taak beschouwd, aangezien het moeilijk is om te bepalen hoeveel financiering er over een aantal jaar nodig zal zijn. Het hangt sterk af van de specifieke doeleinden van het fonds, zoals digitalisering en kosten voor toezicht en tuchtrecht. Voor digitaliseringsprojecten kan een meerjarenbegroting wel worden opgesteld, dit is ook mogelijk voor de toezichtkosten (het BFT werkt met een meerjarenbegroting), maar de kosten van tuchtrecht zijn niet op lange termijn in te schatten. Het vaststellen van het maatschappelijk belang en het flexibel instellen van de bijdrage die van partijen wordt gevraagd, zijn belangrijke aspecten bij het opstellen van een meerjarenbegroting. Het wordt aanbevolen om een planmatige benadering te hanteren en de begroting minimaal 5 jaar (soms zelfs 10 jaar) vooruit te plannen.

## 4.4.3 Aanbeveling invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

De voorgestelde financiering met een bijdrage van gerechtsdeurwaarders, opdrachtgevers en een startkapitaal borgen een voldoende financiële invulling op de lange termijn. De bijdrage voor opdrachtgevers en gerechtsdeurwaarders kan naar het aantal ambtshandelingen worden afgezet of als percentage van de omzet worden bepaald. Omdat het aantal ambtshandelingen de afgelopen jaren is gedaald, mogelijk is een percentage van de omzet per dossier een stabielere basis voor financiering.

Het is aan te bevelen om waar mogelijk een meerjarenbegroting te maken, maar deze kan niet alle kosten bevatten. De kosten voor toezicht en tuchtrecht zijn niet voor de lange termijn vast te stellen. Daarnaast dient het kwaliteitsfonds enige vorm van flexibiliteit te behouden om te kunnen inspelen op nieuwe behoeften, bijvoorbeeld een nieuw digitaliseringsproject.

## 4.5 Organisatievorm

De organisatievorm moet dienstbaar zijn aan de doelstelling en taakbeschrijving van het kwaliteitsfonds. De organisatievorm moet waarborgen dat het fonds voldoende onafhankelijk kan opereren, maar dat er tegelijkertijd

<sup>36</sup> Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021) Jaarverslag 2021

ook toezicht vanuit betrokken partijen, zoals de ministeries, mogelijk is. De organisatievorm schetst namelijk de randvoorwaarden voor de governance van het fonds.

### 4.5.1 Casus Kwaliteitsfonds Notariaat en Nationaal Groeifonds

Het kwaliteitsfonds notariaat is een stichting en valt onder de KNB. Het bestuur van het kwaliteitsfonds bestaat uit het bestuur van de KNB. Het bestuur van het kwaliteitsfonds legt op de Algemene Ledenvergadering verantwoording af over het kwaliteitsfonds, maar leden kunnen niet over de begroting en beleid van het kwaliteitsfonds stemmen. Dit laatste komt doordat het in een stichting zit en niet in een vereniging met leden.

Het Nationaal Groeifonds valt onder het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Financiën. De ministeries beheren het fonds gezamenlijk. De ministeries zijn echter niet verantwoordelijk voor het bestuur van het Nationaal Groeifonds (zie 4.6).

### 4.5.2 Varianten voor Kwaliteitsfonds Gerechtsdeurwaarders

- A. Stichting
- B. Onderdeel van KBvG

Gesprekspartners geven aan dat zij de voorkeur hebben om het kwaliteitsfonds in een stichting onder te brengen. Deze stichting kan onder de KBvG vallen, vergelijkbaar met het kwaliteitsfonds notariaat dat als stichting onder de KNB valt. Een stichting heeft geen winstoogmerk en leent zich goed om financiering van verschillende partijen in onder te brengen. Ook heeft een stichting een eigen bestuur en eventueel intern toezicht, en moet een stichting een eigen jaarverslag opstellen. Dit zijn governance-maatregelen die kunnen helpen bij een effectieve invulling van een kwaliteitsfonds. De onderstaande paragrafen gaan verder op dit aspect in.

Gesprekspartners geven aan dat het kwaliteitsfonds onderbrengen bij de KBvG, niet in een stichting, geen wenselijke optie is. Zij zien dan te veel vermenging tussen de KBvG en het kwaliteitsfonds. Met een stichting wordt voldoende afstand gecreëerd en is er ook een separate governancestructuur.

### 4.5.3 Aanbeveling invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

De conclusie is dat een stichting waarschijnlijk de beste organisatievorm is voor het kwaliteitsfonds. Deze stichting kan onder de KBvG worden opgehangen, vergelijkbaar met het Kwaliteitsfonds Notariaat.

## 4.6 Bestuur

En goed bestuur speelt een essentiële rol bij het inrichten van een fonds. Het zorgt voor transparantie, duidelijkheid en verantwoordelijkheid, bevordert een gezonde besluitvorming en borgt de belangen van investeerders. Het vormt de basis voor een succesvol en vertrouwenwekkend fonds dat bijdraagt aan positieve resultaten en duurzame groei. Een transparante besluitvormingsstructuur betekent dat alle belangrijke beslissingen binnen het fonds zorgvuldig worden gedocumenteerd en gecommuniceerd aan alle betrokkenen. Het bestuur moet bestaan uit mensen die de juiste expertise beschikken.

### 4.6.1 Casus Kwaliteitsfonds Notariaat en Nationaal Groeifonds

Het bestuur van Stichting Kwaliteitsfonds Notariaat bestaat uit vijf tot zeven leden en wordt samengesteld uit leden van het bestuur van de KNB. Het bestuur is verantwoordelijk voor het beheer van het fonds en het nemen van beslissingen over de besteding van de middelen.

Het beheer van een fonds en het bestuur van een fonds hoeven niet altijd onder dezelfde partij te vallen. Bij het Nationaal Groeifonds beoordeeld een onafhankelijke commissie de projecten en geeft adviezen. De commissie legt verantwoording af aan de ministers in een jaarlijks schriftelijk verslag over haar taken. Dit draagt bij aan een effectief beheer van het fonds en zorgt ervoor dat de beslissingen over de besteding van de middelen in lijn zijn met de doelstellingen van het fonds. De leden van de commissie hebben uit hun midden een voorzitter gekozen. Zij hebben drie subcommissies ingesteld voor de gedetailleerde inhoudelijke beoordeling van de ingediende voorstellen<sup>37</sup>.

### 4.6.2 Varianten voor Kwaliteitsfonds Gerechtsdeurwaarders

- A. (Delegatie van) leden bestuur KBvG
- B. Onafhankelijke bestuursleden
- C. Per organisatie van de thematafelsessie 1 afgevaardigd bestuurslid
- D. KBvG-leden, niet zijnde KBvG-bestuurslid

De meeste gesprekspartners geven aan dat het bestuur van het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders (voor een deel) moet bestaan uit bestuursleden van de KBvG. De Gerechtsdeurwaarderswet stelt dat het de taak van de KBvG is om de goede beroepsuitoefening en vakbekwaamheid van haar leden te bevorderen. Op bepaalde vlakken is digitalisering voor maatschappelijke doeleinden nodig om het beroep goed uit te kunnen oefenen. Deze investeringen worden deels gedragen door het kwaliteitsfonds. Gesprekspartners geven aan dat als de verantwoordelijkheid voor de goede beroepsuitoefeningen en de verantwoordelijkheid om middelen daarvoor beschikbaar te stellen gescheiden is, dat tot tegenstrijdigheid kan leiden, wat de werking van het kwaliteitsfonds niet ten goede komt. Daarnaast is het bestuur van het kwaliteitsfonds notariaat ook op deze manier ingericht.

Een aantal gesprekspartners geeft ook aan dat er naast KBvG-leden andere bestuursleden moeten zijn, bijvoorbeeld onafhankelijke bestuursleden of andere gerechtsdeurwaarders. Zij geven aan dat een concentratie van de verantwoordelijkheid bij het KBvG-bestuur kan leiden tot een niet-evenwichtige belangenafweging. Een gesprekspartner noemt dat een specialist zoals een accountant ook zitting moet hebben in het bestuur. Een andere gesprekspartner gaf aan dat KBvG-leden zelf ook ambtenaar-ondernemer zijn. Het kwaliteitsfonds beslist over het toewijzen van middelen aan bepaalde projecten, waar de gehele branche van profiteert, waaronder het kantoor van de KBvG-bestuursleden. Dit kan tot de perceptie van belangenverstrengeling leiden.

Een genoemde optie is dat de directeur van het KBvG-stafbureau de uitvoerend bestuurder is van het kwaliteitsfonds. De directeur is zelf geen gerechtsdeurwaarder en heeft dus geen direct belang bij het kwaliteitsfonds. Wel heeft de directeur veel kennis van de gerechtsdeurwaardersbranche, wat een goede combinatie voor de rol van uitvoerend bestuurder kan zijn. De gesprekspartner die deze optie noemde, gaf ook aan dat de KBvG-bestuursleden als niet-uitvoerend bestuurder kunnen fungeren, als ware het een *one-tier board*.

De meeste gesprekspartners stelden dat onafhankelijke bestuursleden waarschijnlijk lastig te vinden zijn en ook kostbaar zijn. Het is a priori echter niet duidelijk waarom de kosten voor onafhankelijk bestuursleden hoger zouden

<sup>37</sup> Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021) Jaarverslag 2021

zijn dan voor andere bestuursleden. Een belangrijk punt is wel dat er kennis van de gerechtsdeurwaardersbranche vereist is om het kwaliteitsfonds te besturen en die kennis lijkt buiten de branche, toezichthouder of ministerie niet direct voorhanden. Indien er gekozen wordt voor onafhankelijk bestuursleden, verdient het de aanbeveling dat bijvoorbeeld 2 van de 5 bestuursleden door de ministeries van Justitie en Veiligheid en SZW worden benoemd, naast de KBvG-bestuursleden. Dit zorgt volgens gesprekspartners voor voldoende externe controle in het bestuur.

De gesprekspartners zijn het met elkaar eens dat het bestuur geen vertegenwoordiging van stakeholders moet zijn, omdat bepaalde stakeholders volgens hen een andere visie op de gerechtsdeurwaardersbranche in geheel hanteren. Ook leggen de gesprekspartners de link met de taak van de KBvG en het kwaliteitsfonds en geven zij aan dat het opmerkelijk zou zijn de taken van het kwaliteitsfonds te beleggen bij andere stakeholders.

Enkele gesprekspartners zijn voorstander van het opnemen van andere gerechtsdeurwaarders, niet zijnde KBvG-bestuursleden, in het bestuur van het kwaliteitsfonds. Dit zou volgens hen voor een goede belangenafweging zorgen. De meeste gesprekspartners zagen dit niet als werkbare optie, omdat de belangenafweging taak is van de KBvG en zij geen signalen hadden dat dit tekort zou schieten.

### 4.6.3 Aanbeveling invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

Wij bevelen aan dat het bestuur van het kwaliteitsfonds bestaat uit minimaal vijf leden en maximaal zeven leden. Eén bestuurslid is uitvoerend bestuurslid, de anderen zijn niet-uitvoerend bestuursleden. In het bestuur hebben twee KBvG-bestuursleden, één KBvG-directeur, één lid benoemd door het ministerie van Justitie en Veiligheid en één lid benoemd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zitting. Daarnaast kunnen één of twee onafhankelijke bestuursleden met een bepaalde expertise ook deelnemen aan het bestuur, bijvoorbeeld een accountant en digitaliseringsexpert. Deze delegatie borgt dat ten minste drie van de leden (KBvG-bestuursleden en -directeur) uitvoerige kennis van de gerechtsdeurwaardersbranche hebben en deze branche vertegenwoordigen, maar ook dat minstens drie van de leden (KBvG-directeur, de door ministeries benoemde leden en eventuele onafhankelijke experts) geen direct belang hebben bij besluiten van het kwaliteitsfonds. Een belangrijk voordeel van een divers bestuur is dat het de participatie van de overheid mogelijk maakt, wat van cruciaal belang kan zijn bij een breed ingezet kwaliteitsfonds. Door leden van de KBvG te combineren met door de overheid benoemde leden, wordt een balans bereikt tussen deskundigheid binnen de gerechtsdeurwaardersbranche en onafhankelijkheid bij het nemen van beslissingen. Hierdoor wordt de schijn van belangenverstrengeling voorkomen, zowel binnen de KBvG als bij de ministeries. De accountant kan waardevolle inzichten bieden met betrekking tot financiële aangelegenheden en de controle op de juiste besteding van middelen.

De KBvG-directeur is het uitvoerende bestuurslid van het kwaliteitsfonds. De overige leden zijn niet-uitvoerend en houden toezicht (zie volgende paragraaf).

## 4.7 Intern toezicht

Het interne toezicht speelt een belangrijke rol bij het waarborgen van transparantie, verantwoordingsplicht en integriteit binnen een fonds. Het heeft betrekking op de systemen, processen en mechanismen die worden ingezet om toezicht te houden op de activiteiten van het management en om ervoor te zorgen dat deze activiteiten in overeenstemming zijn met de vastgestelde doelstellingen, regels en voorschriften. Intern toezicht kan een belangrijke rol spelen in borging dat het kwaliteitsfonds dichtbij de doelstelling en taakomschrijving blijft. Ook kan

het intern toezicht voor een bredere blik dan het bestuur zorgen en ook houden voor evenwichtige belangenafweging.

#### 4.7.1 Casus Kwaliteitsfonds Notariaat en Nationaal Groeifonds

Binnen het kwaliteitsfonds voor het notariaat is er geen apart orgaan dat specifiek toezicht houdt op het fonds. Het fonds wordt beheerd en gemonitord door de bestuurders van het KNB. Zij dragen de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de juiste besteding van de middelen en het behalen van de doelen van het kwaliteitsfonds.

De commissie van het Nationaal Groeifonds heeft haar werkwijze vastgesteld volgens het Instellingsbesluit van 4 september 2021, uitgegeven door de ministers van Economische Zaken en Klimaat en van Financiën. Binnen de commissie is een voorzitter gekozen en zijn er drie subcommissies opgericht voor de gedetailleerde beoordeling van ingediende voorstellen. Bij elke subcommissie is er geanalyseerd of belangenverstrengeling - of de schijn daarvan - aanwezig zou kunnen zijn. Bij deze beoordeling heeft de commissie het Reglement onafhankelijkheid en tegengaan belangenverstrengeling gehanteerd, dat op 9 april 2021 is gepubliceerd in de Staatscourant<sup>38</sup>.

#### 4.7.2 Varianten voor Kwaliteitsfonds Gerechtsdeurwaarders

- A. Raad van Toezicht met ministeries van JenV en SZW
- B. Raad van Toezicht met organisaties thematafelsessies
- C. Onafhankelijke Raad van Toezicht
- D. Niet, alleen rapportage (zie par. 4.9 Verantwoording)

Veel gesprekspartners geven aan dat een Raad van Toezicht belangrijk is om te borgen dat het kwaliteitsfonds goed en effectief zal werken. Een aantal gesprekspartners stellen dat een RvT niet nodig is als er heldere procedures, criteria en verantwoordingsrapportages zijn. De gesprekspartners die wel voor een RvT zijn, geven aan dat het belangrijk is dat de RvT (vertegenwoordigers van) ministeries en onafhankelijk bestuursleden bevat. Zij geven aan dat er goed toezicht op het bestuur moet zijn, zodat het maatschappelijk belang goed vertegenwoordigd wordt.

Gesprekspartners stellen dat het onwenselijk is dat een bredere groep stakeholders, bijvoorbeeld organisaties bij de thematafelsessies, in de RvT zitting nemen, omdat zij andere belangen vertegenwoordigen en minder gerichte kennis over de gerechtsdeurwaardersbranche hebben.

Gesprekspartners twijfelen over de haalbaarheid van een onafhankelijke RvT, om dezelfde redenen dat zij geen voorstander zijn van onafhankelijke bestuursleden. Andere gesprekspartners verwachten dat onafhankelijke RvT-leden vooral op de stoel van de bestuurder zitten, zij verwachten dit minder bij door ministerie benoemde RvT-leden. Anderzijds kunnen onafhankelijke toezichthouders een extra waarborg vormen.

Gesprekspartners die geen rol voor een RvT bij het kwaliteitsfonds zien, stellen dat een RvT duur is en dat er middels reglementen en verantwoording al voldoende intern toezicht is. Ook vrezen zij voor meer tegenstelling tussen het kwaliteitsfonds en de taak van de KBvG. Verder zou het lastig zijn om geschikte mensen te kunnen vinden, al denken andere gesprekspartners dat dit wel mogelijk is.

---

<sup>38</sup> Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021) Jaarverslag 2021 p. 7

### 4.7.3 Aanbeveling invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

Wij bevelen aan dat het bestuur wordt vormgegeven als een *one-tier board*, met een uitvoerend bestuurslid en niet-uitvoerende bestuursleden. De niet-uitvoerende bestuursleden vormen het intern toezichtsorgaan. Deze vormgeving biedt een vereenvoudigde structuur zonder de noodzaak van een apart toezichtsorgaan, waardoor het bestuur efficiënt kan functioneren.

## 4.8 Borging dat het kwaliteitsfonds bij taakomschrijving blijft

Om het fonds binnen zijn taakomschrijving te houden, kunnen verschillende mechanismen worden gebruikt, zoals statuten en reglementen en wettelijke kaders. Statuten en reglementen dienen als richtlijnen voor het bestuur en beheer van het fonds, terwijl wettelijke kaders specifieke regels en verplichtingen vaststellen.

### 4.8.1 Casus Kwaliteitsfonds Notariaat en Nationaal Groeifonds

Voor het kwaliteitsfonds van het notariaat zijn de voorwaarden voor het verkrijgen van middelen uit het fonds vastgelegd in een reglement<sup>39</sup>.

Het Nationaal Groeifonds is wettelijk verankerd in de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds. De instellingswet regelt onder meer de doelstelling van het fonds, de aard van de uitgaven en de ontvangsten en welke ministers met het beheer van het fonds zijn belast<sup>40</sup>. Op het gebied van financiën moet het Nationaal Groeifonds voldoen aan de Comptabiliteitswet. Deze wet stelt eisen aan het opstellen en controleren van de begroting, jaarrekening en tussentijdse rapportages en regelt hoe de ministeries verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer over de besteding van publieke middelen<sup>41</sup>. Een onafhankelijke adviescommissie beoordeelt aanvragen voor het gebruik van middelen van het groeifonds.

### 4.8.2 Varianten voor Kwaliteitsfonds Gerechtsdeurwaarders

- A. Voorwaarden gebruik kwaliteitsfonds vastleggen in reglement
- B. Onafhankelijke adviescommissie beoordeelt aanvragen voor gebruik middelen kwaliteitsfonds
- C. Intern toezicht
- D. Verantwoording

Gesprekspartners geven eensgezind aan dat het kwaliteitsfonds een goed reglement moet hebben dat bepaalt wanneer middelen voor welke doeleinden ingezet moeten worden. Er dienen criteria te komen die eisen stellen aan het gebruik van bijvoorbeeld de middelen voor investering in digitalisering. Voorbeelden van criteria zijn dat het een maatschappelijk doel dient, dat het ontwikkelde product voor de gehele branche beschikbaar is, dat het moet worden onderbouwd dat de investering niet door het kantoor zelf te dragen is. Dergelijke criteria voorkomen dat het kwaliteitsfonds wordt ingezet voor algemene digitalisering voor kantoor-specifieke doeleinden, in plaats van de maatschappelijke waarde voor de continuïteit, integriteit en kwaliteit van de gehele branche.

Gesprekspartners zien een onafhankelijke adviescommissie die de aanvragen beoordeelt, niet als een wenselijke optie voor het kwaliteitsfonds. Ten eerste geven ze aan dat het lastig is om experts te vinden die zowel kennis

<sup>39</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34810-3.html>

<sup>40</sup> Publicatiewet 282 Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds (2022)

<sup>41</sup> Publicatiewet 34 426 (2017) Comptabiliteitswet 2016)



hebben van de gerechtsdeurwaardersbranche, als van digitalisering en die niet zelf een belang hebben bij de gerechtsdeurwaardersbranche. Ten tweede creëert een extra adviescommissie onduidelijkheid over verantwoordelijkheden van de commissie en het bestuur, want de uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij het bestuur, maar de adviescommissie beoordeelt de aanvragen. Ten derde geven gesprekspartners aan dat het aantrekken van externen voor de adviescommissie kostbaar is.

Naast het reglement zien gesprekspartners ook een rol voor het intern toezicht en verantwoording om te borgen dat het kwaliteitsfonds dichtbij de doelstelling en taakbeschrijving blijft. De eventuele intern toezichthouders controleren of de uitvoering van het kwaliteitsfonds in lijn is met de doelstelling en taakbeschrijving. Ook kunnen betrokken partijen een dialoog voeren met het bestuur van het kwaliteitsfonds als zij op basis van de verantwoordingsrapportages twijfels hebben over de mate waarin de activiteiten in lijn zijn met de doelstelling.

### 4.8.3 Aanbeveling invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

De conclusie is dat een stevig reglement met duidelijke criteria voor het gebruik van middelen het beste instrument is om te borgen dat het kwaliteitsfonds dichtbij de taakomschrijving blijft. Dit reglement moet in overleg met betrokken partijen worden opgesteld, bijvoorbeeld het ministerie van Justitie en Veiligheid moet een rol krijgen bij het bepalen van de criteria. Naast het reglement zijn intern toezicht op en publieke verantwoording van de activiteiten van het kwaliteitsfonds belangrijk om te borgen dat het kwaliteitsfonds dichtbij de doelstelling blijft.

## 4.9 Verantwoording

Het waarborgen van transparantie en het afleggen van verantwoording aan belanghebbenden speelt een cruciale rol bij het waarborgen van de taakomschrijving en doelstellingen van een fonds. Deze mechanismen omvatten het jaarlijks rapporteren aan belanghebbenden, zoals de Algemene Ledenvergadering en de ministers, en het naleven van vastgestelde reglementen en richtlijnen. Door middel van deze verantwoordingsprocessen wordt een effectief beheer van de fondsen bevorderd en wordt gewaarborgd dat de toewijzing van middelen in lijn is met de gestelde doelen en verwachtingen van het fonds.

### 4.9.1 Casus Kwaliteitsfonds Notariaat en Nationaal Groeifonds

Om de taakomschrijving en doelstellingen van het kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders te waarborgen geeft het bestuur jaarlijks verslag aan de ledenraad en aan de jaarlijkse Algemene Ledenvergadering van de KNB. De voorwaarden voor het verkrijgen van middelen uit het fonds zijn vastgelegd in een reglement<sup>42</sup>. Transparante communicatie en verantwoording afleggen aan belanghebbenden is hierbij van groot belang<sup>43</sup>.

Bij het Nationaal Groeifonds beoordeeld een onafhankelijke commissie de projecten en geeft adviezen. De commissie legt verantwoording af aan de ministers in een jaarlijks schriftelijk verslag over haar taken. Dit draagt bij aan een effectief beheer van het fonds en zorgt ervoor dat de beslissingen over de besteding van de middelen in lijn zijn met de doelstellingen van het fonds.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34810-3.html>

<sup>43</sup> Stokkermans, Chr. M. & de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. (2018). Hoe versterkt het notariaat zijn maatschappelijke bijdrage?: Discussienota

<sup>44</sup> Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021) Jaarverslag 2021 p. 14

## 4.9.2 Varianten voor Kwaliteitsfonds Gerechtsdeurwaarders

- A. Aan leden KBvG op jaarvergadering
- B. Openbaar jaarverslag
- C. Interim rapportages over financiële situatie/voortgang
  1. Openbaar of alleen voor betrokken partijen
  2. Aan ministerie gericht (afhankelijk van rol overheid)
  3. Algehele situatie of per project

Gesprekspartners geven allemaal aan dat maximale transparantie belangrijk is voor het kwaliteitsfonds. Een algemeen principe is dat er ten minste verantwoording wordt afgelegd aan de financiers van het kwaliteitsfonds, maar bij voorkeur is de verantwoording openbaar voor het hele publiek.

Gesprekspartners zijn van mening dat het kwaliteitsfonds vaker dan jaarlijks verantwoording moet afleggen. Het kwaliteitsfonds moet een jaarverslag met accountantsverklaring publiceren, maar de betrokkenen geven aan dat zij ook behoefte hebben aan kwartaalrapportages. Sommige gesprekspartners stellen een accountantsverklaring per kwartaal voor, anderen benadrukken hier de kosten van een dergelijke verklaring en stellen dat in de tussentijdse rapportages geen accountantsverklaring nodig is.

Enkele gesprekspartners geven aan dat alleen rapportage niet voldoende is, er moet ook dialoog over zijn tussen de betrokken partijen. Men kan hierbij denken aan de halfjaarlijkse ledenvergadering van het KBvG, maar ook een periodiek dialoog met de ministeries van Justitie en Veiligheid en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Gesprekspartners zien rapportage uitdrukkelijk als verantwoording met een gevolg. Het is dus mogelijk dat er naar aanleiding van een dialoog met betrokkenen over de rapportage veranderingen in het kwaliteitsfonds worden doorgevoerd.

## 4.9.3 Aanbeveling invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

Onze conclusie is dat een stevige verantwoording van het kwaliteitsfonds bijdraagt aan het functioneren van het fonds. Ook borgt transparantie en dialoog daarover dat het kwaliteitsfonds bij haar oorspronkelijke doelstelling blijft. Middels dialoog kunnen betrokken partijen, zoals het ministerie, aangeven wat hun visie op de gang van zaken van het kwaliteitsfonds is. Onze aanbeveling is dus om naast regels over de verantwoording ook structurele afspraken te maken over dialoog tussen de betrokken partijen.

Het bestuur van het kwaliteitsfonds dient per kwartaal verantwoording af te leggen over de uitgevoerde activiteiten, de gefinancierde projecten en de algehele situatie van het kwaliteitsfonds, waaronder de financiële situatie. Jaarlijks dient het bestuur van het kwaliteitsfonds een jaarverslag op te stellen en hierover een accountantsverklaring te laten afgeven. Deze rapportages dienen openbaar gemaakt te worden.

Onze aanbeveling is om naast regels over verantwoording ook structurele afspraken te maken over een periodieke dialoog tussen het bestuur van het kwaliteitsfonds en betrokken partijen. Het bestuur zou een klankbordgroep moeten hebben, waarin deze dialoog kan plaatsvinden en waar verantwoording kan worden afgelegd. Het is belangrijk om in deze klankbordgroep enkele grote opdrachtgevers, zoals het CJIB, of organisaties rondom schuldhulpverlening plaats te laten nemen. Deze partijen zijn ook stakeholder bij het fonds en het is bevorderlijk voor het draagvlak en de daadkracht van het fonds om deze stakeholders te betrekken bij het fonds. Daarnaast zijn

opdrachtgevers ook financiers van het fonds en hebben zij recht op verantwoording over de besteding van middelen.

## 4.10 Interne functies

Om de dagelijkse werkzaamheden van een fonds en de administratieve processen goed vorm te geven, zijn een aantal interne functies nodig. Deze functies omvatten een breed scala aan taken en verantwoordelijkheden die gericht zijn op het ondersteunen en waarborgen van de interne processen. Ze vormen de ruggengraat van de organisatie en zorgen voor de nodige structuur, controle en naleving van beleid en regelgeving. Door het opzetten en onderhouden van sterke interne functies kan een fonds een solide basis creëren voor zijn activiteiten en zorgen voor transparantie, integriteit en verantwoording.

### 4.10.1 Casus Kwaliteitsfonds Notariaat en Nationaal Groeifonds

Bij het Kwaliteitsfonds Notariaat zijn de interne functies belegd bij het personeel van de KNB. De financieel administrateur van de KNB doet dus ook de financiële administratie van het kwaliteitsfonds. Om ervoor te zorgen dat de heffingen voor het Kwaliteitsfonds Notariaat eerlijk en transparant zijn, zijn er robuuste kwaliteits- en risicocriteria. Deze criteria worden gebruikt om de hoogte van ieders bijdrage te bepalen, zodat bepaalde partijen niet onevenredig veel bijdragen en andere partijen onderbelicht blijven. Het belonen van preventieve inspanningen en het bestraffen van slechte risico's is belangrijk om risico's beheerst te houden. Het kwaliteitsfonds draagt zo bij aan betere kwaliteit en lagere risicovolheid van transacties, wat alle betrokken partijen ten goede komt<sup>45</sup>.

Het Groeifonds heeft als doel het financieren van projecten met een hoog risicoprofiel. Om de risico's operationeel, financieel en governance-terrein te beheersen, worden deze goed in beeld gebracht en worden er maatregelen en aanbevelingen ontwikkeld om deze risico's te beheersen. Gedegen analyses worden uitgevoerd en gefaseerde toekenning van middelen draagt bij aan het verkleinen van de risico's, omdat er tussentijds kan worden geëvalueerd en bijgestuurd<sup>46</sup>. Om belangenconflicten te vermijden en normen voor transparantie en verantwoording te hanteren heeft het nationaal Groeifonds een compliance officer<sup>47</sup>.

### 4.10.2 Varianten voor Kwaliteitsfonds Gerechtsdeurwaarders

- A. Financiële administratie
- B. Risicobeheer
- C. Compliance

Gesprekspartners stellen allen dat de drie genoemde interne functies allen van belang zijn voor het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders. Een goede financiële administratie is een belangrijke vereiste voor een fonds dat investeringen financiert, ook is het een goede waarborg voor zorgvuldige verantwoording. Gesprekspartners gaven ook aan dat risicobeheer en compliance een rol moeten hebben in het kwaliteitsfonds. Enkele gesprekspartners gaven aan dat een ISO-certificaat van belang kan zijn voor het kwaliteitsfonds, maar anderen stelden dat dit minder van toepassing is op de activiteiten van het kwaliteitsfonds en dat het vooral kostenverhogend zou werken.

<sup>45</sup> Stokkermans, Chr. M. & de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. (2018). Hoe versterkt het notariaat zijn maatschappelijke bijdrage?: Discussienota p. 123

<sup>46</sup> Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021) Jaarverslag 2021 p. 14

<sup>47</sup> Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021) p. 134

Qua praktische inrichting was iedereen het ermee eens dat deze functies bij de KBvG kunnen worden belegd. De KBvG heeft dergelijke interne functies al ingericht en het is efficiënt om het takenpakket van deze medewerkers uit te breiden met de taken voor het kwaliteitsfonds. De gesprekspartners geven aan dat het takenpakket van deze interne functies specifiek voor het kwaliteitsfonds waarschijnlijk te beperkt is voor een fulltime functie.

### 4.10.3 Aanbeveling invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

De conclusie is dat het kwaliteitsfonds zowel de financiële administratie, het risicobeheer als de compliance goed moet inrichten met interne functies. De bezetting van deze functies kan bij de KBvG worden belegd. Een ISO-certificaat heeft geen prioriteit, maar dient overwogen te worden door het te vormen bestuur van het kwaliteitsfonds.

## 5 Conclusie en aanbevelingen

Een kwaliteitsfonds is wenselijk om digitalisering met maatschappelijke waarde en de continuïteit en integriteit van de branche te stimuleren. Wij doen een voorstel voor invulling van het kwaliteitsfonds.

### 5.1 Conclusie wenselijkheid kwaliteitsfonds

De oprichting van een kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders is wenselijk en biedt een effectieve oplossing voor financieringsvraagstukken in de gerechtsdeurwaardersbranche. Uit het onderzoek blijkt dat sprake is van een financiële prikkelstelling in de branche die leidt tot een suboptimaal niveau van investeringen in digitalisering. Kleine kantoren hebben vaak beperkte financiële middelen om te investeren in digitalisering, terwijl de maatschappelijke baten van deze investeringen groter zijn dan de baten voor de individuele kantoren. Deze problematiek leidt tot een lager dan gewenst niveau van investeringen in digitalisering. Een kwaliteitsfonds kan hierbij een cruciale rol spelen door financiële ondersteuning te bieden voor investeringen in digitale ontwikkelingen, wat gerechtsdeurwaarders in staat stelt hun publieke taak te vervullen en de dienstverlening te verbeteren.

Daarnaast zorgt een kwaliteitsfonds voor meer administratieve duidelijkheid en zuiverheid doordat subsidies vanuit de overheid voor digitalisering en financiering van toezicht en tuchtrecht vanuit de branche niet langer via de begroting van de KBvG lopen. Dit voorkomt de schijn van vermenging van geldstromen en verantwoordelijkheden binnen de brancheorganisatie.

Hoewel er enkele tegenargumenten zijn, zoals mogelijke verstoring van marktconcurrentie, overmatige afhankelijkheid van het fonds door individuele kantoren en mogelijke conflicten met bestaande wetgeving, wegen de voordelen van het kwaliteitsfonds op tegen deze bezwaren.

### 5.2 Aanbevelingen invulling kwaliteitsfonds

Onderstaande tabel beschrijft onze aanbeveling voor de invulling van het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders. Volgens dit onderzoek heeft het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders met deze invulling de hoogste kans om effectief en doelgericht te functioneren. Hierdoor kan het kwaliteitsfonds bijdragen aan maatschappelijke doeleinden, innovatie en de continuïteit en integriteit van de gerechtsdeurwaardersbranche te bevorderen. Door zorgvuldige implementatie en verantwoording zal het fonds een waardevolle bijdrage leveren aan de gerechtsdeurwaardersbranche en het vertrouwen van belanghebbenden versterken.

Tabel 5.1 Aanbevelingen invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders

Thema	Aanbeveling invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders
Doelstelling	<p>De doelstellingen van het kwaliteitsfonds moeten specifiek en duidelijk geformuleerd zijn, zodat helder is welke projecten wel en niet gefinancierd worden met het fonds. De doelstellingen dienen te borgen dat het kwaliteitsfonds investeert in digitalisering, innovatie en maatschappelijk relevante projecten die individuele kantoren financieel niet volledig kunnen dragen. De voorgestelde doelen borgen tevens een administratief zuivere splitsing van middelen op de KBvG-begroting.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders bevordert de continuïteit en integriteit van de gehele gerechtsdeurwaardersbranche om de maatschappelijke taak goed uit te kunnen oefenen.</li> <li>● Het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders bevordert noodzakelijke digitalisering en innovatie gericht op maatschappelijke doeleinden waarbij individuele kantoren deze investering niet volledig kunnen dragen.</li> <li>● Het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders verlaagt de financiële druk voortkomend uit de kosten voor toezicht en tuchtrecht voor gerechtsdeurwaarders.</li> <li>● Het scheiden van subsidies vanuit overheid en de afdracht van toezicht- en tuchtrechtkosten binnen de KBvG.</li> </ul>
Strategie	<p>De voorgestelde strategie is dat het kwaliteitsfonds financiering verstrekt voor projecten die binnen de doelstellingen vallen. Aanvullende criteria moeten worden opgesteld om te bepalen welke projecten voor financiering in aanmerking komen. Analyse van toekomstige ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en het formuleren van beleid daarop, dient niet tot de taak van het kwaliteitsfonds te behoren, maar is de verantwoordelijkheid van de KBvG.</p>
Financiële invulling	<p>Combinatie van financieringsbronnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Startkapitaal vanuit overheid</li> <li>● Wettelijk geborgde bijdrage van opdrachtgevers/schuldeisers</li> <li>● Bijdrage van gerechtsdeurwaarderskantoren</li> </ul> <p>Deze financiële invulling zorgt ervoor dat alle belanghebbende partijen bijdragen aan de continuïteit van de gerechtsdeurwaardersbranche, terwijl de lasten voor individuele gerechtsdeurwaarders worden verlicht. De overheid dient het kwaliteitsfonds van een startkapitaal te voorzien, dat geormerkt moet zijn voor investeringen in digitalisering en maatschappelijke doeleinden. Het kwaliteitsfonds moet zorgen voor wettelijke borging van de opslag voor het fonds, zodat de hoogte van de opslag voor het kwaliteitsfonds geen aspect is waar gerechtsdeurwaarderskantoren op kunnen concurreren.</p>
Borging financiële invulling op lange termijn	<p>De voorgestelde financieringsbronnen, gebaseerd op het aantal ambtshandelingen of een klein percentage van de omzet per dossier, bieden een stabiele basis voor de financiële invulling op lange termijn. Een meerjarenbegroting kan worden overwogen, maar het fonds moet enige flexibiliteit behouden om in te spelen op nieuwe behoeften en ontwikkelingen.</p>
Organisatievorm	<p>Het kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders wordt een stichting onder de KBvG, vergelijkbaar met de inrichting van het kwaliteitsfonds notariaat als stichting onder de KNB.</p>
Bestuur	<p>Het aanbevolen one-tier bestuur van vijf tot zeven leden, bestaande uit diverse vertegenwoordiging, biedt een balans tussen deskundigheid binnen de gerechtsdeurwaardersbranche en onafhankelijkheid bij het nemen van beslissingen. De aanwezigheid van leden benoemd door ministeries maakt participatie van de overheid mogelijk en voorkomt belangenverstrengeling. Bovendien streven de ministeries ook naar het maatschappelijk gewenste effect van digitalisering dat het fonds nastreeft.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Uitvoerend bestuurder: directeur KBvG</li> <li>● Niet-uitvoerend bestuurders: twee KBvG-bestuursleden, lid benoemd door ministerie van JenV, lid benoemd door ministerie van SZW, optioneel twee onafhankelijke experts (bijv. accountant)</li> </ul>
Intern toezicht	<p>De niet-uitvoerend bestuursleden in het bestuur vormen het intern toezicht.</p>
Borging dat kwaliteitsfonds bij taakomschrijving blijft	<p>Een stevig reglement met duidelijke criteria voor het gebruik van middelen is het beste instrument om te borgen dat het kwaliteitsfonds dichtbij de taakomschrijving blijft. Daarnaast hebben het intern toezicht door niet-uitvoerend bestuursleden en de publieke verantwoording van activiteiten en financiering ook een belangrijke rol in deze borging.</p>

Thema	Aanbeveling invulling kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders
Verantwoording	<p>Een solide verantwoording van het kwaliteitsfonds, inclusief dialoog tussen betrokken partijen, is van essentieel belang om de oorspronkelijke doelstellingen te behouden.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Het bestuur legt per kwartaal openbare verantwoording af over de uitgevoerde activiteiten, de gefinancierde projecten en de algehele situatie van het kwaliteitsfonds, waaronder de financiële positie. Het bestuur laat een jaarverslag met accountantsverklaring opstellen en publiceert dat.</li><li>• Het bestuur houdt met stakeholders dialoog over de genoemde verantwoording. Dit kan in de vorm van klankbordgroep, waar ook opdrachtgevers/schuldeisers zitting hebben.</li></ul>
Interne functies	<p>De financiële administratie, risicobeheer en compliance van het kwaliteitsfonds wordt ingericht. Het verkrijgen van een ISO-certificaat kan worden overwogen door het bestuur van het kwaliteitsfonds.</p>

## Bijlage A Gesprekspartners

Voor dit interview zijn de volgende personen geïnterviewd. Enkele gesprekspartners zijn twee keer geïnterviewd.

Organisatie	Gesprekspartner
Bureau Financieel Toezicht	Benno van Marum Annelies van den Brink Anton Snoeren
Centraal Justitieel Incassobureau	Mark van den Brink
Deurwaardersbelangen.NU	Cine van Heijnsbergen Michelle Dekker Sylvia Visser
Hogeschool van Amsterdam (emeritus)	Roeland van Geuns
Janssen & Janssen Incasso & Gerechtsdeurwaarders	Wilbert Van de Donk
Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders	Arjen Boiten Chris Bakhuis Oscar Jans
Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	Hans Kuijpers Theo Leyh
Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden	André Moerman
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Barend Sluijter Nikki van Alem
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Jorik Ravesteijn Marion Vreeburg
Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders	Merijn Windemuller Manita Maliepaard
Syncasso	Michaël Brouwer



## Bijlage B Kwaliteitsfonds voor het Notariaat

In 2016 werd de **Wet Doorberekenen Kosten Toezicht en Tuchtrect Juridische Beroepen** aangenomen door de Tweede Kamer, die per 1 januari 2018 in werking is getreden. De wet legt de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de kwaliteit van de beroepsuitoefening en het bevorderen daarvan bij de beroepsgroepen zelf. De kosten komen voor notarissen ten laste van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), voor advocaten ten laste van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en voor gerechtsdeurwaarders ten laste van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)<sup>48</sup>.

Het voorstel voor de **Wet Doorberekenen Kosten Toezicht en Tuchtrect Juridische Beroepen** was ingediend met de gedachte dat de doorberekening van de kosten zou zorgen voor een efficiënte inrichting van kwaliteits- en integriteitsbewaking binnen de beroepsgroepen zelf, resulterend in minder klachten en daarmee minder kosten<sup>49</sup>. Verschillende partijen<sup>50</sup> hebben tegen de invoering van deze wet geprotesteerd en de SP diende zelfs een motie in om deze wet in te trekken. Volgens de SP is het de verantwoordelijkheid van de overheid om de rechtspraak en haar financiering te regelen, om een onafhankelijke rechtspraak te waarborgen en schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. De overheid moet zorgen voor vertrouwen in onze rechtsstaat door het toezicht op de naleving van regels door advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen en het opleggen van sancties waar nodig. Dit profiteert niet alleen de beroepsgroepen, maar ook de samenleving als geheel<sup>51</sup>. Ook de KNB was tegen de invoering van deze wet en heeft haar lobby ingezet om het wetvoorstel te verhinderen. Volgens de KNB was de doorberekening van kosten op verkeerde gronden gebaseerd en onjuist en was het een manier om het begrotingstekort te dichten<sup>52</sup>.

Omdat de overheid – ondanks uitvoerige lobby van de zijde van de KNB – heeft besloten de beroepsgroep aan te spreken voor de kosten die ermee samenhangen, was het zaak die kosten op een evenwichtige en transparante wijze over het notariaat te verdelen. Om aan deze doelstellingen te voldoen, heeft de KNB in juni 2018 op basis van de **Wet Kwaliteitsfonds Notariaat** het kwaliteitsfonds opgericht. Dit was een aanpassing van de **Wet op het notarisambt** om een fonds voor niet-verhaalbare noodzakelijke kosten voor continuïteit en kwaliteit van protocollen en toezicht en tuchtrect op te richten<sup>53</sup>. Het fonds is dus in de wet verankert. De KNB heeft in 2017 de noodzaak van de wetswijziging in een brief aan de tweede kamer voorgelegd<sup>54</sup>.

De oprichting van het Kwaliteitsfonds heeft als doel om de kwaliteit en vertrouwelijkheid binnen het notariaat te waarborgen. Het fonds is verantwoordelijk voor de inning van de kosten voor toezicht en tuchtrect en kan bij specifieke omstandigheden financiële ondersteuning bieden aan notarissen die moeilijkheden ondervinden. Bovendien bekijkt het fonds de mogelijkheid om notarissen te helpen met het verwerven van "zwevende protocollen". Het Kwaliteitsfonds heeft als doel de prestaties van het notariaat te verbeteren en het maatschappelijk vertrouwen te vergroten. Sinds 2018 brengt de KNB met het kwaliteitsfonds gepaard gaande – de kosten voor

<sup>48</sup> [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34145\\_wet\\_doorberekening\\_kosten](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34145_wet_doorberekening_kosten)

<sup>49</sup> Wet voorstel doorberekening kosten toezicht en tuchtrect juridische beroepen (34.145). (z.d.). Eerste Kamer der Staten-Generaal.

[https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34145\\_wet\\_doorberekening\\_kosten](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34145_wet_doorberekening_kosten)

<sup>50</sup> ChristenUnie, GroenLinks, de PvdD, 50PLUS, de OSF, de SP en D66

<sup>51</sup> [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160126/stemmingsoverzicht\\_tweede\\_kamer\\_3](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160126/stemmingsoverzicht_tweede_kamer_3)

<sup>52</sup> <https://www.knb.nl/nieuwsberichten/sp-en-d66-kritisch-over-doorberekening-kosten-tucht-en-toezicht>

<sup>53</sup> [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34810\\_kwaliteitsfonds\\_notariaat](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34810_kwaliteitsfonds_notariaat)

<sup>54</sup> Nick van Buitenen (KNB) (2017). Brief aan Tweede Kamer: Inbreng KNB wetsvoorstel 34810 (Kwaliteitsfonds). Geraadpleegd van: <https://www.knb.nl/nieuwsberichten/kwaliteitsfonds-noodzakelijk-voor-klant-notaris>

toezicht en tuchtrecht, die ongeveer 6 miljoen euro (in 2018) bedragen, in rekening bij notarissen. Ook worden eventuele kosten voor problemen met protocollen betaald uit het fonds.<sup>55</sup>

## Beleidstheorie kwaliteitsfonds notariaat

Dankzij de KNB werd het Kwaliteitsfonds Notariaat dus in 2018 in de wet verankert. In de brief die zij in 2017 naar de Tweede Kamer stuurde lichtte zij toe waarom het noodzakelijk was om met een wettelijke basis een degelijk fonds op te zetten<sup>56</sup>.

Hierbij stonden twee problemen centraal:

1. Allereerst benoemen zij als de problematiek rondom “**zwevende protocollen**”. Volgens de notariswet moest de minister van Justitie en Veiligheid voorheen een notaris aanwijzen die de protocollen overnam van collega's die uit hun ambt zijn gezet, zijn overleden of failliet zijn gegaan. Steeds meer notarissen weigerde echter zwevende protocollen te aanvaarden vanwege de onduidelijke financiële en juridische gevolgen en het risico van verborgen claims. Het KNB geeft aan dat het beoogde garantiefonds (kwaliteitsfonds notariaat) de kosten van het opschonen, tijdelijk archiveren en verzekeren van een zwevend protocol kan dekken, zodat notariële akten toegankelijk blijven en de dienstverlening aan de klant kan worden voortgezet.
2. In de brief schrijven zij ook **de kosten voor tuchtrecht en toezicht**, die door de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen bij het notariaat zijn neergelegd, kunnen uit dit garantiefonds worden betaald. Zonder wettelijke basis voor het fonds blijft de Nederlandse staat verantwoordelijk voor de gevolgen van een niet over te dragen protocol, maar met een wettelijke basis kan de KNB problemen met protocollen zelf oplossen.

Het kwaliteitsfonds heeft vijf bestemmingen<sup>57</sup>:

- kosten kwaliteitstoetsen KNB
- kosten toezicht BFT
- kosten tuchtrecht
- kosten opvolgingsproblemen
- dekking tekorten op derdengeldrekeningen.

## Vormgevingsvraagstukken

De inrichting van het kwaliteitsfonds voor het notariaat is verantwoordelijkheid van het bestuur van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). Het fonds kan op een aparte rekening worden ingesteld, maar ook als aparte rechtspersoon worden ondergebracht. Inrichting omvat het opzetten, maar ook het effectief beheer en bestuur van het fonds.<sup>58</sup>

Het bestuur van Stichting Kwaliteitsfonds Notariaat bestaat uit vijf tot zeven leden en wordt samengesteld uit leden van het bestuur van de KNB<sup>59</sup>. Het bestuur van het fonds geeft jaarlijks verslag tijdens de jaarlijkse Algemene Leden Vergadering van de KNB. De voorwaarden voor het verkrijgen van middelen uit het fonds zijn vastgelegd in een reglement. Hieronder valt bijvoorbeeld een uitwerking wanneer sprake is van noodzakelijke kosten, het meewegen van het kunnen terugverdienen van de kosten door de overname van het protocol met de daaraan verbonden

<sup>55</sup> Theo Leyh (2018). Vragen staan vrij: Kwaliteitsfonds Notariaat.

<sup>56</sup> Nick van Buitenen (KNB) (2017). Brief aan Tweede Kamer: Inbreng KNB wetsvoorstel 34810 (Kwaliteitsfonds). Geraadpleegd van: <https://www.knb.nl/nieuwsberichten/kwaliteitsfonds-noodzakelijk-voor-klant-notaris>

<sup>57</sup> Stokkermans, Chr. M. & de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. (2018). Hoe versterkt het notariaat zijn maatschappelijke bijdrage?: Discussienota

<sup>58</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34810-3.html>

<sup>59</sup> KNB (2021) Jaarverslag KNB 2020

dienstverlening en een uitwerking van wanneer sprake is van het niet meer kunnen verhalen van kosten, met het eventueel overdragen van vorderingen op gewezen notarissen aan het fonds.

Het fonds wordt gefinancierd door een heffing van €9,95 per akte, die door notarissen moeten worden betaald<sup>60</sup>. De inkomsten uit het fonds worden gedekt door het notariaat zelf en hebben geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting. Er is geen sprake van informatieverplichtingen aan de overheid, waardoor de inrichting van het fonds geen invloed heeft op de administratieve lasten<sup>61</sup>. In 2020 waren de inkomsten (van circa €16 miljoen) hoger dan begroot vanwege het grote aantal gepasseerde akten in het notariaat<sup>62</sup>.

De KNB heeft in 2019 de kosten van tuchtrecht en toezicht niet volledig doorbelast aan Stichting Kwaliteitsfonds Notariaat, omdat de KNB het niet eens was over de naheffing en de toerekening van de kosten. De KNB is het in 2020 met het Ministerie van Justitie en Veiligheid eens geworden over de betaling.

---

<sup>60</sup> KNB (2021) Jaarverslag KNB 2020

<sup>61</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34810-3.html>

<sup>62</sup> Notarissen passeerden in 2020 een recordaantal akten van iets meer dan 1.945.000. Dat is een stijging van ruim 9 procent ten opzichte van het jaar ervoor. Toen passeerden notarissen gezamenlijk ruim 1.780.000 akten.



# “De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

**SEO-rapport 2023-94**

**ISBN 978-90-5220-322-5**

## **Informatie & Disclaimer**

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

## **Copyright © 2023 SEO Amsterdam.**

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl).

Roetersstraat 29  
1018 WB, Amsterdam

**+31 20 399 1255**  
[secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl)  
[www.seo.nl](http://www.seo.nl)