

---

# Evaluatie Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen

---



22815  
**Samenvatting eindrapport**

13 september 2023

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

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

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

---

# I Inhoudsopgave

<b>S Samenvatting .....</b>	<b>4</b>
S.1 Doel onderzoek .....	4
S.2 Doelbereik wet .....	4
S.3 Beoordeling Wet doorberekening door de betrokken partijen .....	5
S.4 Aanbevelingen .....	7

---

## S Samenvatting

---

### S.1 Doel onderzoek

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

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

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

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

---

### S.2 Doelbereik wet

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

---

<sup>1</sup> Bron: WODC, Rechtspleging Civiel en Bestuur 2021.

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

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

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

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

### S.3 Beoordeling Wet doorberekening door de betrokken partijen

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

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

1. **Het profijtbeginsel verhoudt zich niet tot volledige doorberekening aan de beroepsgroepen.**  
Alle betrokken PBO's, toezicht- en tuchtrechtorganisaties stellen dat er ook een algemeen maatschappelijk belang is bij goed functionerend toezicht en tuchtrecht, en dat daarom in elk geval een deel van de kosten uit algemene middelen dient te worden gedekt. Ook is er een individueel belang voor afnemers van de diensten, hetgeen doorbelasting naar hen rechtvaardigt. Dit is bij notarissen en advocaten

wel mogelijk, maar bij gerechtsdeurwaarders niet of hooguit beperkt. Tot slot vinden de drie beroepsgroepen het niet duidelijk waarom de tuchtrechtkosten alleen aan de drie juridische beroepsgroepen worden doorberekend en niet ook aan de andere beroepsgroepen waarvoor tuchtrecht geldt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Het aantal klachten blijkt per beroepsgroep in verschillende mate te zijn afgenomen. De sterkste

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

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

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

---

## S.4 Aanbevelingen

### *verbetering werking wet*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *beleidsmatig heroverweging*

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

De bezuiniging is weliswaar gerealiseerd maar het is de vraag of de afgelopen jaren de kosten (van alle partijen) hebben opgewogen tegen de baten. Het denkkader van een maatschappelijke kosten-batenanalyse

---

<sup>2</sup> Gerechtsdeurwaarders zijn gebonden aan de Btag-tarieven: Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.

(MKBA) kan helpen hier beter zicht op te krijgen. Daarbij is het wel noodzakelijk dat alle kosten en baten in beeld komen.

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