

## **Evaluatieonderzoek Regi- stratiewet 1970**

Onderzoek naar de effecten van de Wet elektronische  
registratie notariële akten

# Evaluatieonderzoek Registratiewet 1970

Onderzoek naar de effecten van de Wet elektronische registratie notariële akten

Bilthoven, 27 maart 2020

## **Auteurs**

Michel Bloemheuvel

Stefan Prij

Jean Pierre Viergever

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. Gebruik van de teksten en onderzoeksresultaten uit dit rapport is alleen toegestaan als wordt verwezen naar de bron. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## Managementsamenvatting

Op 1 januari 2013 is de Wet elektronische registratie notariële akten in werking getreden. Met deze wet is de Registratiewet 1970 gewijzigd. De voornaamste wijziging is dat notariële akten voortaan elektronisch worden geregistreerd in een systeem beheerd door de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). Daarnaast is de registratie van onderhandse akten beperkt tot akten waarvoor registratie wettelijk vereist is voor de geldigheid van de rechtshandeling. De wetwijziging moest leiden tot een belangrijke besparing van de uitvoeringskosten van de Belastingdienst en een verlaging van de administratieve lasten voor het notariaat.

Om de daadwerkelijk gerealiseerde effecten van de wetwijziging in kaart te brengen, heeft Sira Consulting een evaluatieonderzoek uitgevoerd, waarvan de resultaten zijn vastgelegd in het voorliggende rapport. Het rapport geeft niet alleen antwoord op de vraag in hoeverre de doelstellingen van de wetwijziging zijn gerealiseerd, maar geeft ook inzicht in de mogelijke vervolgacties om het stelsel van registratie nog beter te laten functioneren.

Uit de evaluatie blijkt dat de wetwijziging heeft geleid tot een besparing op de structurele uitvoeringskosten van de Belastingdienst. De besparing bedraagt circa € 5 miljoen per jaar. De Memorie van Toelichting die is opgesteld voor de inwerkingtreding van de Wet elektronische registratie notariële akten, vermeldt een geraamde besparing van circa € 6,4 miljoen per jaar. Dat betekent dat de besparing voor de Belastingdienst in praktijk circa € 1,4 miljoen per jaar lager uitvalt dan vooraf geraamd. Daarnaast blijkt dat de wetwijziging heeft geleid tot een verlaging van de administratieve lasten voor het notariaat. De verlaging bedraagt circa € 12 miljoen per jaar. De Memorie van Toelichting vermeldt een geraamde verlaging van circa € 4,9 miljoen per jaar. Dat betekent dat de verlaging van de administratieve lasten voor het notariaat in praktijk aanzienlijk hoger uitvalt dan vooraf geraamd. De resultaten zijn op 23 januari 2020 besproken in een interactieve werksessie (beleidsevaluatielab) met experts en andere relevante stakeholders van bedrijven en brancheorganisaties.

In het beleidsevaluatielab zijn tevens de mogelijkheden verkend voor het optimaliseren van het stelsel van registratie. Naast de gerealiseerde besparingen is het namelijk mogelijk om het stelsel nog beter te laten functioneren. Met name voor de registratie van onderhandse akten is verbeterpotentieel aanwezig. Onderhandse akten moeten in de huidige situatie nog op papier ter registratie worden aangeboden aan de Belastingdienst in Rotterdam. Aanbieders van onderhandse akten (vaak banken en andere financiers) hebben een sterke behoefte om het registratieproces te digitaliseren. Voor digitalisering bestaan verschillende mogelijkheden/scenario's. Het verdient aanbeveling om op politiek-bestuurlijk niveau de discussie te voeren welke partijen 'bewaarder' van het register kunnen zijn en middels afstemming rekening te houden met de visie van de stakeholders (ministerie van Financiën, de Belastingdienst en de banken). Van belang is dat partijen zich hierbij bewust zijn van de veranderopgave waarvoor de Belastingdienst staat aangaande de uitvoering van taken die (mede) niet-fiscale doelen dienen, zoals de registratie van akten.

Ten aanzien van notariële akten verdient het aanbeveling om het Bureau Financieel Toezicht (BFT) inzage te verschaffen in het systeem van registratie. Niet alleen stelt dit het BFT in staat om de toezichthoudende rol effectiever in te richten, ook verlicht het de lasten voor zowel het BFT als het notariaat. Voorwaarde is dat de rechtstreekse toegang moet zijn omgeven met zorgvuldige waarborgen rond inzage, het voldoen aan privacyreggeving en het gebruik van geraadpleegde informatie (bijvoorbeeld het delen van die informatie met andere overheidsdiensten).

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Evaluatiekader</b>	<b>6</b>
2.1	De (wijziging van de) Registratiewet 1970	6
2.2	Uitgangspunten van de evaluatie	8
<b>3</b>	<b>Resultaten evaluatie Registratiewet</b>	<b>10</b>
3.1	Notariële akten	10
3.2	Onderhandse akten	16
<b>4</b>	<b>Optimalisatievoorstellen</b>	<b>18</b>
4.1	Notariële akten	18
4.2	Onderhandse akten	21
<b>5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>26</b>

## Bijlagen

I	Onderzoeksvragen	33
II	Begeleidingscommissie	34
III	Onderzoeksmethoden	35
IV	Geraadpleegde bronnen	36
V	Stakeholders	38
VI	Scenario's voor digitalisering	41

# 1 Inleiding

## Aanleiding en doelstelling

Op 1 januari 2013 is de Wet elektronische registratie notariële akten in werking getreden. Met deze wet is de Registratiewet 1970 op een viertal punten gewijzigd. De voornaamste wijziging is dat notariële akten voortaan elektronisch worden geregistreerd in een systeem beheerd door de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). Daarnaast is de registratie van onderhandse akten beperkt tot akten waarvoor registratie wettelijk vereist is voor de geldigheid van de rechtshandeling. Met de wetwijziging streefde het ministerie van Financiën naar een belangrijke besparing van de uitvoeringskosten van de Belastingdienst en een verlaging van de administratieve lasten voor het notariaat.

In artikel 21 van de Uitvoeringsregeling Registratiewet 1970 is vastgelegd dat vijf jaar na invoering van het systeem voor elektronische registratie een evaluatie zou plaatsvinden van de Wet elektronische registratie notariële akten, haar uitvoering en het systeem van vergoeding aan de KNB. Het ministerie van Financiën heeft Sira Consulting gevraagd een onderzoek te doen naar de daadwerkelijke effecten van de Wet elektronische registratie notariële akten in de praktijk.

## Aanpak

Om inzicht te krijgen in de werking van het systeem van elektronische registratie van notariële akten en om antwoord te geven op de onderzoeksvragen (bijlage I), is intensief samengewerkt met de begeleidingscommissie (in bijlage II is de samenstelling van de begeleidingscommissie opgenomen). In samenspraak zijn de onderzoeksvragen afgestemd, is het onderzoek afgebakend en zijn de onderzoeksvragen in eerste instantie beantwoord op basis van beschikbare documenten, onderzoeken en rapporten. Vervolgens zijn in totaal 23 deskundigen geïnterviewd die vanuit het perspectief van de overheid of gebruiker ervaring hebben met het registratiestelsel. Met deze interviews is de beantwoording van de onderzoeksvragen getoetst, aangevuld en waar nodig bijgesteld.

Om inzicht te krijgen in de (on)mogelijkheden van verbeter suggesties én om inzicht te krijgen in de exacte werking van de registratie in de praktijk, hebben we verdiepende gesprekken gevoerd met zes deskundigen. Deze deskundigen zijn medewerker van de Belastingdienst, werken als IT-expert, zijn afkomstig uit de advocatuur of zijn werkzaam in de academische wereld.

Om het stelsel van registratie verder te optimaliseren, zijn gezamenlijk met experts en andere relevante stakeholders van bedrijven en brancheorganisaties diverse verbetermogelijkheden verkend, besproken en nader uitgewerkt. Dit is gedaan in een interactieve werksessie (beleidsevaluatielab) op 23 januari 2020.

In bijlage V is een overzicht opgenomen van alle betrokken deskundigen.

## Leeswijzer

Dit rapport beantwoordt de onderzoeksvragen en geeft inzicht in de werking van het systeem van elektronische registratie, alsmede verbetermogelijkheden om het stelsel verder te verbeteren. Hoofdstuk 2 beschrijft de doelstellingen en inhoud van de wetwijziging en de uitgangspunten van het evaluatieonderzoek. Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten van het evaluatieonderzoek, waarbij een onderscheid is aangehouden tussen notariële en onderhandse akten. Hoofdstuk 4 gaat specifiek in op de mogelijkheden om het stelsel van registratie te optimaliseren. Ook in dit hoofdstuk zijn de notariële en onderhandse akten van elkaar gescheiden. Hoofdstuk 5 ten slotte bevat de conclusies en aanbevelingen.

## 2 Evaluatiekader

### 2.1 De (wijziging van de) Registratiewet 1970

Op grond van de Registratiewet 1970 worden alle notariële akten door de Belastingdienst geregistreerd. De doeleinden van registratie, zoals bedoeld in de Registratiewet 1970, zijn volgens de memorie van toelichting achtereenvolgens: (1) dat het bestaan of bestaan hebben van de geregistreerde akte op het ogenblik van registratie vaststaat, (2) de doelmatige uitoefening van een deel van de staatstaak, doordat uit de ter registratie aangeboden akten gegevens worden verzameld ten behoeve van de heffing van verschillende belastingen, en (3) het toezicht houden op de naleving van wettelijke voorschriften die met betrekking tot de opmaking van notariële akten in het belang van het publiek zijn gegeven.<sup>1</sup> Op 1 januari 2013 is, middels de invoering van de Wet elektronische registratie notariële akten, de Registratiewet gewijzigd met als doel om:

- te besparen op uitvoeringskosten van de Belastingdienst;
- administratieve lasten voor het notariaat te verlagen;
- het doen van opgave van het aantal gepasseerde akten te vereenvoudigen;
- het risico op zoekraken of beschadigen van originele notariële akten te beëindigen.

Om deze doelstellingen te realiseren is de Registratiewet 1970 op een viertal punten gewijzigd, namelijk:

1. *Notariële akten worden niet meer op papier, maar elektronisch geregistreerd;*

In juli 2014 zijn alle notariskantoren<sup>2</sup> overgegaan op het Centraal Digitaal Repertorium (CDR), zodat een notaris niet langer het origineel van de akte ter registratie aanbiedt, maar kan volstaan met het inzenden van een elektronisch afschrift van de akte. De Belastingdienst ontvangt via het CDR van elke te registreren akte een digitale kopie. Het betreft circa 1,5 miljoen akten<sup>3</sup> per jaar.

2. *De verantwoordelijkheid voor de registratie van notariële akten gaat over van de Belastingdienst naar de KNB, waarbij het toezicht op deze registratie wel bij de Belastingdienst blijft;*

De registratie van notariële akten vindt sinds de wetswijziging plaats door de KNB. Het systeem van registratie is zodanig opgezet dat de KNB geen toegang heeft tot de inhoud van de notariële akten. De bestanden worden versleuteld en zijn alleen in te zien door de Belastingdienst en de notaris die de akte heeft aangeleverd. De KNB heeft uitsluitend de beschikking over managementinformatie uit het systeem ten dienste van haar wettelijke taken, waaronder de aantallen en soorten gepasseerde akten per notaris. Het toezicht op de uitvoering van de Registratiewet 1970 blijft bij de Belastingdienst en ten behoeve van deze toezichthoudende taak heeft de Belastingdienst inzage in het register.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1969/70, 10 559, nr. 3, p. 1.

<sup>2</sup> Het aantal notariskantoren is door de jaren heen redelijk stabiel te noemen. Bij de start van de overgang naar het Centraal Digitaal Repertorium per 2014 waren 787 notariskantoren actief. Op 1 januari 2020 bedroeg het aantal notariskantoren 773. (Bron: KNB).

<sup>3</sup> Het aantal notariële akten neemt door de jaren heen gestaag toe. Het aantal akten is gestegen van 1.430.615 in 2015 naar 1.778.167 in 2019. (Bron: KNB).

3. Het papieren repertorium zoals verplicht voor het notariaat, wordt vervangen door een digitaal repertorium;

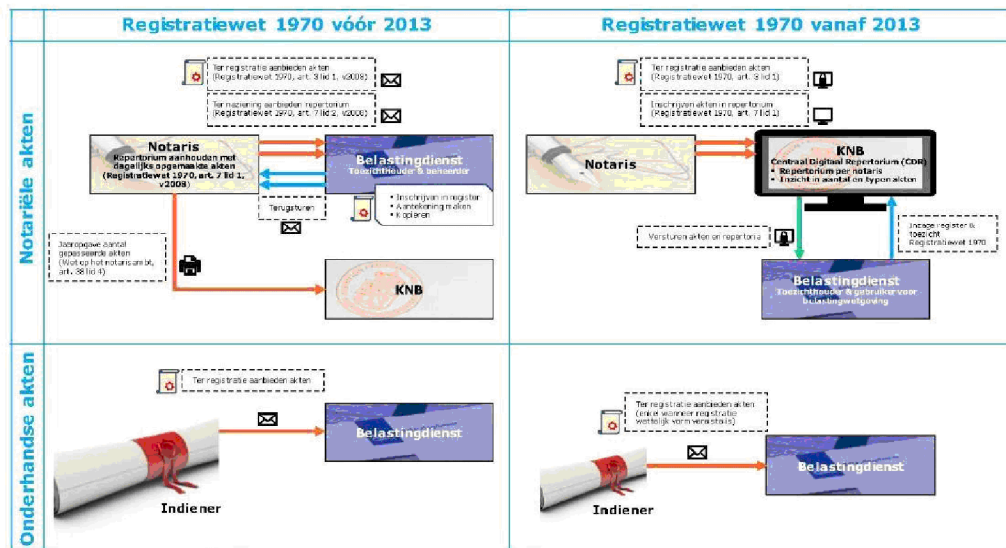
Een notaris moet de akten die wordt opgemaakt dagelijks inschrijven in een doorlopend register, het repertorium. Met de wetwijziging is het papieren repertorium vervangen door een digitaal repertorium dat per notaris wordt gehouden door de KNB.

4. De registratie van onderhandse akten blijft door de Belastingdienst op papier worden uitgevoerd, maar wordt beperkt tot die akten waarvoor registratie wettelijk vereist is voor de geldigheid van de rechtshandeling.<sup>4</sup>

De Wet elektronische registratie notariële akten maakt het onmogelijk dat alle onderhandse akten, zoals brieven, kaarten, de tekening van een (klein)kind of het bierviltje als schuldbriefje, worden geregistreerd bij de Belastingdienst. Omdat de registratie van dergelijke stukken veelal geen juridische betekenis had en niets toevoegde aan de bewijskracht, is de registratie beperkt tot enkel de onderhandse akten 'waarvan de registratie wettelijk is vereist voor de geldigheid van een rechtshandeling', zoals het stil en bezitloos pandrecht.

De wijzigingen van de Registratiewet 1970 zijn in onderstaand figuur samengevat.

**Figuur 1.** Visuele weergave van de wijzigingen in de Registratiewet 1970.



<sup>4</sup> Dit betekent dat de Belastingdienst uitsluitend nog de volgende onderhandse akten registreert:

- akten die een pandrecht vestigen op een roerende zaak, op een recht aan toonder, of op het vruchtgebruik van zo'n zaak;
- akten die een pandrecht vestigen op een tegen een of meer bepaalde personen uit te oefenen recht dat niet aan toonder of order luidt, of op het vruchtgebruik van zo'n recht;
- akten die zijn opgemaakt voor de stille cessie van vorderingen;
- akten die aandelen op naam in een beursgenoteerde vennootschap leveren.

## 2.2 Uitgangspunten van de evaluatie

In de Uitvoeringsregeling Registratiewet 1970 (art. 21) is vastgelegd dat vijf jaar na invoering van het systeem voor elektronische registratie een evaluatie zou plaatsvinden van de wet, haar uitvoering en het systeem van vergoeding. Daarnaast heeft de evaluatie ook betrekking op het effect van de beperking van het soort te registreren onderhandse akten. Dit evaluatieonderzoek geeft antwoord op de vraag in hoeverre de met de wetswijziging beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd en op de vraag welke vervolgcacties mogelijk zijn om het stelsel van registreren nog beter te laten functioneren.

Bij het uitvoeren van de evaluatie zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

### 1. Gebruik de door de Belastingdienst uitgewerkte Business Case (2012) als startpunt voor de evaluatie.

In de Memorie van Toelichting van de Wet elektronische registratie notariële akten staat vermeld dat de wetswijziging leidt tot een besparing bij de Belastingdienst van € 3,7 miljoen in 2013 en € 7,4 miljoen jaarlijks vanaf 2014. Deze besparing is het gevolg van het wegvallen van administratieve handelingen, zoals het niet meer handmatig registreren en verwerken van 1,5 miljoen notariële akten per jaar. Aan de wijziging zijn ook kosten verbonden in verband met de ontwikkeling van het digitale systeem, netwerkvoorzieningen en beheer en onderhoud. De door en voor de Belastingdienst in 2012 geraamde netto besparingen zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 1. Saldo van uitvoeringskosten en besparingen (€ mln.) van de Belastingdienst<sup>5</sup>

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wet elektronische registratie notariële akten	2,3	-1,4	-6,0	-6,4	-6,4	-6,4

Door de invoering van de elektronische registratie vervalt voor notarissen de verplichting om iedere akte en het repertorium fysiek naar de Belastingdienst te zenden. Notariskantoren besparen hiermee vooral op de kosten van verzending per aangetekende post of koerier, alsmede de administratieve handelingen die gepaard gaan met het verzenden en terugontvangen van de fysieke akten. Daarnaast maakt de invoering van de elektronische registratie een einde aan het risico van zoekraken of beschadigen van originele notariële akten. Als gevolg van de vereenvoudigingsmaatregelen is een structurele reductie van administratieve lasten voor het notariaat in 2012 geraamd op circa € 4,9 miljoen<sup>6</sup>.

Om te bepalen in hoeverre de bij de wetswijziging beoogde doelen zijn gerealiseerd, is het van belang om inzicht te hebben in de onderliggende kwantificering, aannames en veronderstellingen van de hierboven genoemde netto besparingen. In dat geval is het mogelijk om de situatie van voor en na de wetswijziging met elkaar te vergelijken en te bepalen of de beoogde doelstellingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Omdat de Business Case geen eenduidig inzicht geeft in de onderliggende berekeningen, aannames en veronderstellingen, is in overleg met de begeleidingscommissie besloten om de Delta-benadering toe te passen. De Delta-benadering houdt in dat alleen de verschillen als gevolg van de wetswijziging en bijbehorende effecten in kaart worden gebracht. Voor deze evaluatie betekent dit dat de wijzigingen als gevolg

<sup>5</sup> Bron: Memorie van toelichting Wet elektronische registratie notariële akten, pag. 3. Vanaf 2015 bedraagt het geraamde saldo van uitvoeringskosten en besparingen € 1,0 miljoen - € 7,4 miljoen = -€ 6,4 miljoen per jaar.

<sup>6</sup> Bron: Memorie van Toelichting Wet elektronische registratie notariële akten, pag. 4.



van de Wet elektronische registratie notariële akten in kaart zijn gebracht, op handlingsniveau zijn gekwantificeerd en vervolgens zijn getoetst en aangescherpt in gesprekken met gebruikers (zoals de Belastingdienst en het notariaat) en overige stakeholders. Bij het kwantificeren van de effecten is de datum van de overgang naar het CDR als uitgangspunt genomen. Dit betekent dat de kwantificering van de effecten gebaseerd is op beschikbare data op 1 januari 2014. Het gaat hierbij om gegevens zoals het aantal notariskantoren, aantal notarissen en het aantal te registreren akten.

## **2. Geef inzicht in zowel de kwalitatieve als kwantitatieve effecten van de wetswijziging**

De doelstellingen van de Wet elektronische registratie notariële akten zijn voornamelijk gericht op het realiseren van een besparing van de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en een verlaging van de administratieve lasten voor het notariaat. In de evaluatie is onderzocht in hoeverre deze financiële besparingen zijn gerealiseerd (ex post), maar zijn ook de consequenties van de wijzigingen voor de overheid en het bedrijfsleven in kaart gebracht. Alle hiervoor verzamelde gegevens zijn getoetst en waar nodig verder uitgewerkt in interviews en het beleidsevaluatielab met stakeholders die betrokken zijn bij zowel beleid als uitvoering.

## **3. Identificeer verbeteringen vanuit het perspectief van de indiener**

Naast de wettelijke plicht tot uitvoeren van de evaluatie, richt deze evaluatie zich ook op het identificeren van vervolgacties om het stelsel van registratie van notariële en onderhandse akten nog beter te laten functioneren. Voor de registratie van notariële akten gaat het om het waar mogelijk optimaliseren van het huidige proces, maar ook door na te gaan of deze registratie voor andere doeleinden te gebruiken is. Bij de onderhandse akten gaat het vooral om de vraag in hoeverre elektronische registratie mogelijk is en welke partijen (beleid en uitvoering) hierbij betrokken moeten worden.

Mede in lijn met de doelstellingen van de wetswijziging zijn vervolgacties geïdentificeerd vanuit het oogpunt van indieners van akten, zoals notarissen, banken en overige bedrijven. De vervolgacties zijn dan ook gericht op het verder verlagen van administratieve lasten, verder vereenvoudigen van uitvoeringsprocedures en het verder verbeteren van de dienstverlening aan indieners. De consequenties van vervolgacties voor organisaties zoals de Belastingdienst en de KNB zijn wel in kaart gebracht, maar vormen niet het uitgangspunt voor verbeteringen.

## 3 Resultaten evaluatie Registratiewet

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het evaluatieonderzoek opgenomen. Dit betekent dat we bevindingen hebben opgenomen over de mate waarin de doelstellingen van de Wet elektronische registratie notariële akten zijn gerealiseerd, op basis van de kwantitatieve en kwalitatieve effecten van de doorgevoerde wetwijziging. Hierbij maken we een onderscheid in de werking van het stelsel voor enerzijds notariële akten (paragraaf 3.1) en anderzijds onderhandse akten (paragraaf 3.2).

### 3.1 Notariële akten

Notariële akten zijn geschriften waarin rechtshandelingen en verklaringen juridisch zijn vastgelegd door een notaris. Volgens wettelijke voorschriften zijn sommige rechtshandelingen pas geldig wanneer zij zijn opgenomen in een notariële akte. Een aantal voorbeelden zijn:<sup>7</sup>

- het maken of wijzigen van huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden;
- het maken of wijzigen van een testament;
- het overdragen van een onroerende zaak, zoals een woning;
- het vestigen van zakelijke rechten, zoals een hypotheek, op een onroerende zaak;
- het oprichten van een besloten vennootschap;
- het overdragen van aandelen in een besloten vennootschap;
- het oprichten van een stichting.

Op grond van artikel 3, eerste lid van de Registratiewet is de notaris verplicht om een notariële akte ter registratie aan te bieden. Voor de meeste typen notariële akten moet de notaris dit doen binnen tien dagen na de dag waarop de akte is opgemaakt. Voorafgaand aan de invoering van het elektronische systeem moest de notaris de originele papieren notariële akte ter registratie aanbieden aan de Belastingdienst. Door de wetwijziging worden notariële akten voortaan elektronisch geregistreerd in een digitaal systeem beheerd door de KNB. Onderstaand zijn de gevolgen van de wetwijziging beknopt weergegeven.

#### 3.1.1 Gevolgen voor de Belastingdienst

In de situatie vóór 2013 ontving de Belastingdienst originele papieren akten van notarissen. De Belastingdienst schreef de akte in een register in, maakte daarvan een aantekening op de akte, kopieerde de akte en stuurde deze vervolgens terug naar de notaris. Jaarlijks werden circa 1,5 miljoen akten op deze wijze handmatig geregistreerd. Daarnaast ontving de Belastingdienst binnen tien dagen na afloop van ieder jaar het originele fysieke repertorium, waarop per blad een nummering en waarmerk werd aangebracht en dat vervolgens ook werd teruggestuurd naar de notaris.

Sinds de wetwijziging in 2013 en de invoering van het systeem voor elektronische registratie in 2014 worden notariële akten niet meer geregistreerd door de Belastingdienst, maar vindt registratie elektronisch plaats in een door de KNB gehouden register, dat open

---

<sup>7</sup> Het digitale systeem beheerd door de KNB onderscheidt 220 verschillende typen akten.

is voor de Belastingdienst. Dit laatste betekent dat de Belastingdienst niet langer de originele papieren akte, maar een elektronisch afschrift van de akte ontvangt. Ook het repertorium wordt digitaal ontvangen. De Belastingdienst betaalt een kostenvergoeding aan de KNB voor het beheer en onderhoud van het elektronische systeem en maakt daarnaast kosten voor de eigen digitale voorzieningen.

Een arbeidsintensief proces is vereenvoudigd door het vervallen van:

- inschrijving van akten;
- maken van aantekeningen op akten;
- kopiëren van akten;
- terugsturen van akten, inclusief verzendkosten;
- nummeren en waarmerken van bladen van repertoria;
- terugsturen van repertoria, inclusief verzendkosten.

Elke akte wordt door de Belastingdienst voorzien van een RSIN (indien de akte een rechtspersoon betreft) of een BSN (indien de betrokkene in een akte een natuurlijke persoon betreft). Vervolgens worden akten doorgeleid naar relevante afdelingen of behandelaars binnen de Belastingdienst die voor de bij de akte betrokken personen bevoegd zijn. De papieren kopie van de akte die in het verleden in het papieren dossier van een betrokken belastingplichtige werd opgenomen, is met het nieuwe systeem vervangen door een elektronische kopie die ter beschikking staat van de bevoegde inspecteur.

In de berekening zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

**Tabel 2.** Uitgangspunten bij de berekening van de gevolgen voor de Belastingdienst

Onderdeel berekening	Kwantificering	Bron
Aantal geregistreerde akten	1,5 miljoen per jaar	Memorie van Toelichting
Aantal notariskantoren	787	KNB (per 1-1-2014)
Frequentie van opsturen van bundel akten naar de Belastingdienst	Gemiddeld één keer per week	Interviews
Verzendmethoden	75% per koerier à € 50 en 25% per aangetekende post à € 6,95	Interviews

### Conclusie

Als gevolg van de wetswijziging is een besparing gerealiseerd op de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. De hoogte van de besparing is berekend op circa € 4 miljoen per jaar<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Omdat de Memorie van Toelichting geen specifiek voor notariële akten geraamde besparing geeft, kan deze besparing niet worden afgezet tegen een vooraf geraamde besparing. In de Memorie van Toelichting zijn alleen geraamde totaalbesparingen (notariële en onderhandse akten samen) opgenomen.

### 3.1.2 Gevolgen voor het notariaat

In het kader van de registratie van notariële akten had de notaris verschillende informatieverplichtingen. Zo moest de notaris de originele notariële akte ter registratie aanbieden aan de Belastingdienst. Veelal werd de akte per koerier of aangetekende post verstuurd aan de Belastingdienst, maar het was ook toegestaan om de akte persoonlijk aan te bieden of per niet aangetekende post te versturen. De notaris ontving de originele notariële akte na circa een week weer terug per post. Daarnaast moest de notaris de akten dagelijks inschrijven in een eigen repertorium (dit gebeurde veelal met de pen) en het repertorium binnen tien dagen na afloop van ieder jaar ter naziening inleveren bij de Belastingdienst. Verder was de notaris verplicht om binnen een maand na afloop van het kalenderjaar aan het bestuur van de KNB opgave te doen van het aantal in dat jaar gepasseerde akten. De notaris stuurde daartoe een afzonderlijke jaaropgave aan de KNB. De jaaropgave was vormvrij en werd veelal verstuurd per fax of e-mail.

De situatie na de wetwijziging heeft geleid tot een vereenvoudiging van de uitvoering van de informatieverplichtingen. De notaris biedt de akte sinds de wetwijziging aan door een elektronisch afschrift daarvan langs elektronische weg aan de KNB te sturen. Daarnaast moet de notaris akten dagelijks langs elektronische weg inschrijven in het door de KNB gehouden repertorium. Voor de jaaropgave hoeft de notaris verder geen afzonderlijke handeling meer uit te voeren, waarmee de meest optimale vorm van vereenvoudiging is gerealiseerd. Door de dagelijkse inschrijving van akten in het digitaal repertorium is het aantal akten per notaris namelijk reeds bekend bij de KNB.

Een arbeidsintensief proces is vereenvoudigd door het vervallen van:

- per koerier, (aangetekende) post of persoonlijk indienen van originele, fysieke akten;
- terugontvangen en archiveren van akten;
- inschrijven van akten in kladrepertoria (zie tekstkader 1);
- opstellen en versturen van netrepertoria;
- terugontvangen en archiveren van netrepertoria;
- opstellen en versturen van afzonderlijke jaaropgaven.

#### Tekstkader 1. Gebruik van kladrepertoria

Vóór de wetwijziging moest de notaris een repertorium aanhouden waarin de opgemaakte akten dagelijks werden ingeschreven. Hiertoe hield de notaris een kladrepertorium bij. De wijze van het bijhouden van het kladrepertorium was vormvrij, maar in de praktijk maakten veel notarissen hierbij gebruik van een fysiek boek. In het boek vulde de notaris per akte handmatig een regel in met gegevens zoals het volgnummer, de dagtekening en de aard van de akte.

Sinds de wetwijziging bestaat de verplichting om de akten dagelijks in te schrijven in een repertorium nog steeds, maar is deze vereenvoudigd door inschrijving langs elektronische weg in het door de KNB gehouden repertorium. Dit heeft voor de notaris geleid tot een tijdsbesparing per inschrijving.

Opvallend is dat het nog steeds voorkomt dat notarissen gebruikmaken van het papieren kladrepertorium, hoewel het bijhouden van een eigen repertorium niet meer verplicht is. Notarissen hebben hiervoor verschillende redenen. Zo voeren zij bijvoorbeeld aan dat het bijhouden van een papieren repertorium 'veilig' voelt, dat het handmatig bijhouden van een kladrepertorium helpt bij het waarborgen van de correcte chronologische volgorde van akten of dat zij er niet van op de hoogte zijn dat de verplichting tot het bijhouden van een eigen repertorium is vervallen.

In de berekening zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

**Tabel 3.** Uitgangspunten bij de berekening van de gevolgen voor het notariaat

Onderdeel berekening	Kwantificering	Bron
Aantal geregistreerde akten	1,5 miljoen per jaar	Memorie van Toelichting
Aantal notariskantoren	787	KNB (per 1-1-2014)
Frequentie van opsturen van bundel akten naar de Belastingdienst	Gemiddeld één keer per week	Interviews
Verzendmethoden	75% per koerier à € 50 en 25% per aangetekende post à € 6,95	Interviews

#### Conclusie

Als gevolg van de wetswijziging is een besparing gerealiseerd op de administratieve lasten van het notariaat. De hoogte van de besparing is berekend op circa € 12 miljoen per jaar. Uit de Memorie van Toelichting<sup>9</sup> blijkt dat vooraf een besparing van € 4,9 miljoen per jaar is geraamd. Daarmee is de daadwerkelijke reductie van de administratieve lasten voor het notariaat aanzienlijk hoger dan in eerste instantie was geraamd.

#### 3.1.3 Kostenvergoeding aan KNB

Het systeem van vergoeding aan de KNB verloopt zoals vastgelegd in artikel 21 van de Uitvoeringsregeling Registratiewet en in de artikelen 4 en 5 van een convenant<sup>10</sup> tussen de KNB en de Belastingdienst. Dit betekent dat de KNB jaarlijks een begroting voor het komende jaar stuurt naar de Belastingdienst. De KNB factureert maandelijks een twaalfde deel van het begrote bedrag en de Belastingdienst voldoet de facturen binnen dertig dagen na ontvangst, bij wijze van maandelijks voorschot. Na afloop van het jaar stuurt de KNB een eindafrekening waarna de Belastingdienst op basis van nacalculatie ofwel de werkelijk door of ten laste van de KNB gemaakte kosten vergoedt ofwel het te veel betaalde bedrag terugontvangt van de KNB.

Voor vergoeding komen de beheerkosten voor het Centraal Digitaal Repertorium op operationeel niveau in aanmerking. Deze kosten zijn opgebouwd uit acht componenten<sup>11</sup>, die de KNB onderscheidt in de begroting en de eindafrekening. De beheerkosten bedragen jaarlijks circa € 1,3 miljoen.

In het convenant is vastgesteld dat jaarlijks en tevens na significante wijzigingen in de systemen een periodieke beveiligingsaudit van het systeem plaatsvindt en dat het eerste grote onderhoud plaatsvindt in 2020. De jaarlijkse beveiligingsaudits en het groot onderhoud hebben vooralsnog niet plaatsgevonden. Wel is echter aangegeven dat de opdracht voor een jaarlijkse beveiligingsaudit in een vergevorderd stadium is. Daarnaast heeft de KNB medio 2019 bij de Belastingdienst aangegeven welke werkzaamheden binnen één tot twee jaar nodig zijn om de systemen up-to-date te maken.

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 406, nr. 3.

<sup>10</sup> Convenant tussen de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Belastingdienst inzake de uitvoering van de Registratiewet 1970, 1 juli 2019, versie 2.0.

<sup>11</sup> Dit zijn: functioneel beheer, technisch beheer, hosting, beheer door bureau van de KNB, certificering van leveranciers van notariële software, periodieke beveiligingsaudits, groot onderhoud van de software en overige in onderling overleg overeengekomen ondersteuning.

Er zijn geen knelpunten naar voren gekomen over het systeem van vergoeding en de hiermee gepaard gaande contacten tussen de KNB en de Belastingdienst. Op basis van interviews met betrokkenen bij zowel de Belastingdienst als de KNB blijkt dat het systeem van vergoeding conform afspraken en naar tevredenheid verloopt.

#### **3.1.4 Jaaropgave gepasseerde akten**

Om te voldoen aan de verplichting om binnen een maand na afloop van het kalenderjaar aan het bestuur van de KNB opgave te doen van het aantal in dat jaar gepasseerde akten, stuurde de notaris in de situatie vóór 2013 een afzonderlijke jaaropgave aan de KNB. De jaaropgave was vormvrij en werd veelal verstuurd per fax of e-mail.

##### *Conclusie*

Sinds de wetwijziging schrijft de notaris de opgemaakte akten dagelijks in het digitaal repertorium in. Hierdoor is het aantal akten per notaris te allen tijde bekend bij de KNB en hoeft de notaris geen afzonderlijke jaaropgave meer te doen. Met het vervallen van (het opstellen en versturen van) de afzonderlijke jaaropgave is de meest optimale vorm van vereenvoudiging gerealiseerd. De hierdoor gerealiseerde besparing maakt deel uit van de besparing van in totaal € 12 miljoen, zoals vermeld in paragraaf 3.1.2.

#### **3.1.5 Risico op zoekraken akten**

In de situatie vóór 2013 moest de notaris de originele notariële akte ter registratie aanbieden aan de Belastingdienst. Veelal werd de akte per koerier of aangetekende post verstuurd aan de Belastingdienst, maar het was ook toegestaan om de akte persoonlijk aan te bieden of per niet aangetekende post te versturen. De notaris ontving de originele notariële akte na circa een week weer terug per post. In deze communicatiestroom konden akten op verschillende momenten zoekraken of beschadigd raken: bij de verzending van de notaris naar de Belastingdienst, op het kantoor van de Belastingdienst en bij de terugzending van de Belastingdienst naar de notaris. Het risico op zoekraken of beschadiging tijdens de verzending was het grootst wanneer de akten per post werden verstuurd (verzending per koerier verliep meestal zonder problemen). Hierbij wordt nog opgemerkt dat de Belastingdienst de akten niet aangetekend terugstuurde. Ook bestond een risico op zoekraken of beschadiging tijdens de behandeling van de akte op het kantoor van de Belastingdienst.

Sinds de wetwijziging biedt de notaris de akte aan door een elektronisch afschrift daarvan langs elektronische weg aan de KNB te sturen. Hiermee is het onmogelijk dat de originele notariële akte zoekraakt of beschadigd raakt tijdens de bezorging of verzending, dan wel op kantoor bij de Belastingdienst. De originele notariële akte verlaat het kantoor van de notaris namelijk niet. Vanzelfsprekend is het wel mogelijk dat de originele notariële akte zoekraakt of beschadigd raakt op het kantoor van de notaris, maar dat was voorheen ook reeds mogelijk en staat los van de invoering van het elektronische systeem.

##### *Conclusie*

Door de wetwijziging is het heen- en terugzenden van de originele, fysieke akte vervangen door het aanbieden van een elektronisch afschrift van de akte langs elektronische weg. De originele notariële akte kan daardoor niet meer zoekraken of beschadigd raken tijdens de bezorging of op kantoor bij de Belastingdienst.

### 3.1.6 Toezicht Belastingdienst op uitvoering Registratiewet

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het houden van toezicht op de uitvoering van de Registratiewet. Ten behoeve van deze toezichthoudende taak heeft de Belastingdienst op grond van artikel 7a, tweede lid van de Registratiewet inzage in het elektronische register bij de KNB waarin de geregistreerde akten zijn opgenomen en in het door de KNB per notaris gehouden repertorium.

De Belastingdienst heeft verschillende periodieke overleggen met de KNB. In deze overleggen, waaronder het zogeheten Tactisch Beheer Overleg, wordt de informatievoorziening bewaakt en worden aanpassingen in het werkproces van de KNB of de Belastingdienst omtrent de registratie van notariële akten besproken. Dit leidt tot verschillende acties (met betrekking tot bijvoorbeeld de aanlevering van testamenten, betaalverzuimen bij overdrachtsbelasting en het hanteren van de juiste aktecode) en meerdere verbeteringen. Een andere vorm van toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van een bezoek op locatie bij de KNB, vindt niet plaats. Ook van het houden van jaarlijkse beveiligingsaudits is vooralsnog geen sprake geweest. Wel is aangegeven dat de opdracht voor een jaarlijkse beveiligingsaudit in een vergevorderd stadium is.

#### Tekstkader 2. Analyse rol Belastingdienst.

De toezichthoudende taak van de Belastingdienst vloeit voort uit de huidige wettelijke kaders en doeleinden van de registratie. Momenteel wordt het takenpakket van de Belastingdienst echter geanalyseerd, in het kader van het beheersbaar maken van de organisatie.<sup>12</sup> In deze analyse wordt niet alleen geredeneerd vanuit de omvang van de verschillende taken in dat takenpakket, maar ook vanuit het geheel en de bestuurbaarheid van de Belastingdienst. Voor taken die (mede) niet-fiscale doelen dienen, zoals de registratie van akten, heeft ABDTOPConsult geadviseerd<sup>13</sup> om de rol van de Belastingdienst te heroverwegen.

### 3.1.7 Toegang tot (inhoud) elektronische registratie notariële akten

Het systeem van registratie is zodanig opgezet dat de KNB geen toegang heeft tot de inhoud van de notariële akten. De bestanden zijn versleuteld en zijn alleen in te zien door de Belastingdienst en de notaris die de akte heeft aangeleverd. In de interviews en het beleidsevaluatielab is geïnventariseerd welke andere partijen inzage in het systeem van elektronische registratie van notariële akten wenselijk vinden. Op basis hiervan is duidelijk geworden dat het Bureau Financieel Toezicht (BFT) inzage wenselijk vindt. Het BFT houdt op grond van de Wet op het notarisambt integraal toezicht op de financiën, kwaliteit en integriteit van het notariaat. Integriteit omvat in dit verband ook de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Het BFT controleert onder andere de financiële administratie van een notaris. Uit de inventarisatie zijn geen andere partijen naar voren gekomen die inzage wenselijk vinden. In paragraaf 4.1.2 wordt ingegaan op de toegang van het BFT tot het systeem.

<sup>12</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 066, nr. 590.

<sup>13</sup> ABDTOPConsult, Back to Basics: Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst, 17 januari 2020.

## 3.2 Onderhandse akten

Een onderhandse akte is een overeenkomst die is opgemaakt tussen de partijen bij de akte, zonder betrokkenheid van een notaris. De onderhandse akte dient als bewijs voor de verhouding tussen de partijen. Met de inwerkingtreding van de Wet elektronische registratie notariële akten beperkt de Belastingdienst zich tot de registratie van de volgende onderhandse akten:

- Akten die een pandrecht vestigen op een roerende zaak, op een recht aan toonder, of op het vruchtgebruik van zo'n zaak;
- Akten die een pandrecht vestigen op een tegen een of meer bepaalde personen uit te oefenen recht dat niet aan toonder of order luidt, of op het vruchtgebruik van zo'n recht;
- Akten die zijn opgemaakt voor de stille cessie van vorderingen;
- Akten die aandelen op naam in een beursgenoteerde vennootschap leveren.

### 3.2.1 Kwantitatieve en kwalitatieve effecten

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet elektronische registratie notariële akten registreerde de Belastingdienst een verscheidenheid aan onderhandse akten. Onder de definitie van onderhandse akten vielen niet alleen stukken die waren opgemaakt om tot bewijs te dienen, maar ook huiselijke papieren, brieven, kaarten, tekeningen en andere bescheiden. Uit de Nota naar aanleiding van het verslag<sup>14</sup> blijkt dat het ging om circa 341.000 onderhandse akten per jaar. De Belastingdienst registreerde handmatig enkele metagegevens met betrekking tot de akte, zoals de naam van de akte en de (statutaire) naam en woonplaats van ten minste één van de bij de akte betrokken partijen. De inhoud van de akte werd niet geregistreerd. Na registratie stuurde de Belastingdienst de akte terug naar de indiener.

Tegenwoordig registreert de Belastingdienst uitsluitend akten waarvoor registratie wettelijk is vereist voor de geldigheid van de rechtshandeling. Het gaat om circa 150.000 akten<sup>15</sup> per jaar (2019). Evenals voor de wetswijziging registreert de Belastingdienst handmatig enkele metagegevens (niet de inhoud van de akte), waarna de akte wordt teruggestuurd naar de indiener.

Doordat de Belastingdienst de onderstaande handelingen minder vaak hoeft uit te voeren, is een besparing gerealiseerd van de uitvoeringskosten:

- opstellen en sturen van ontvangstbevestigingen;
- registreren en paraferen van akten;
- afdrukken van stickers en begeleidende brieven;
- terugsturen van akten.

<sup>14</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 406, nr. 6.

<sup>15</sup> Het aantal geregistreerde onderhandse akten is sinds de wetswijziging redelijk stabiel. (Bron: interview Belastingdienst).



### *Conclusie*

Het beperken van de registratie van onderhandse akten tot die akten waarvoor registratie wettelijk is vereist voor de geldigheid van de rechtshandeling, heeft gezorgd voor een besparing van uitvoeringskosten van de Belastingdienst. De Belastingdienst registreert hierdoor namelijk niet meer circa 341.000, maar circa 150.000 akten per jaar. De gerealiseerde besparing bedraagt circa € 1 miljoen per jaar.

#### **3.2.2 Doelbereik**

Het doel van de wetgever met de registratie van onderhandse akten is het mogelijk maken om bewijs te leveren van het bestaan (hebben) van een onderhandse akte waarmee partijen die bij de akte betrokken zijn zekerheid hebben over de rechtsgevolgen van de onderhandse akte, bijvoorbeeld het verlenen van zekerheid en de mogelijkheid zekerheden uit te winnen. Dit bewijs geldt ook naar derden zoals andere mogelijke pandhouders, crediteuren en curatoren. Zonder registratie zouden er voor de voor registratie vatbare onderhandse akten in het rechtsverkeer vraagstukken kunnen ontstaan rond de geldigheid van een pandrecht, het bestaan van een pandrecht en mogelijke fraude als gevolg van antedatering. Dit doel van de wetgever wordt behaald, vanwege de registratie en vaste dagtekening door de Belastingdienst. Hierbij wordt opgemerkt dat het moment van registratie wordt bepaald door het moment van aanbidding van de akte aan de Belastingdienst en dat dit moment mede afhankelijk is van de tijd die nodig is voor de bezorging van de akte.

Voor indieners van onderhandse akten is het belangrijk dat de registratie plaatsvindt door een onafhankelijke beheerder waarvan de continuïteit is gegarandeerd. Op grond van de huidige wet- en regelgeving is de Belastingdienst de bestaande beheerder van de registratie. Zie tekstkader 2 voor een verdere toelichting op de rol van de Belastingdienst.

#### **3.2.3 Kwalificatie facturen als onderhandse akten**

De Belastingdienst registreert uitsluitend nog specifieke typen onderhandse akten. Facturen vallen niet onder deze typen. Registratie in de zin van de Registratiewet is namelijk geen wettelijk vormvereiste voor een factuur. De wetswijziging heeft dan ook als consequentie dat facturen op zichzelf niet meer worden geregistreerd door de Belastingdienst.

Met het versturen van een factuur ontstaat een vorderingsrecht op de ontvanger van de factuur. Als een (mkb-)bedrijf dat vorderingsrecht wil overdragen aan een factoringbedrijf, moet dat gebeuren met een geregistreeerde onderhandse akte. Het factoringbedrijf betaalt het mkb-bedrijf dan direct de waarde van de facturen en neemt het risico van niet-betaling door de debiteuren over. Het mkb-bedrijf betaalt het factoringbedrijf hiervoor een vergoeding. In deze situatie heeft de wetswijziging geen consequenties: de Belastingdienst blijft de onderhandse akten registreren waarin de overdracht van de vordering is vastgelegd. Voor dit type akte is registratie namelijk een wettelijk vormvereiste.

## 4 Optimalisatievoorstellen

In een beleidsevaluatielab met stakeholders vanuit de overheid en het bedrijfsleven zijn diverse mogelijkheden verkend voor het optimaliseren van het stelsel van registratie. Daarnaast zijn voorstellen verzameld op basis van beschikbare literatuur en interviews met diverse stakeholders. De voorstellen hebben betrekking op zowel notariële als onderhandse akten. In dit hoofdstuk zijn de optimalisatievoorstellen toegelicht.

### 4.1 Notariële akten

Duidelijk is dat de elektronische registratie van notariële akten over het algemeen zonder knelpunten voor het notariaat verloopt. Om de kwaliteit van de dienstverlening rondom de elektronische registratie van notariële akten toch nog verder te optimaliseren, zijn enkele verbeteringsuggesties verzameld en in deze paragraaf toegelicht.

#### 4.1.1 Toezicht Belastingdienst op uitvoering Registratiewet

Het verdient aanbeveling dat de Belastingdienst en de KNB de afzonderlijke afspraken uit het convenant bestuderen op werkbaarheid en uitvoerbaarheid. Zo staat bijvoorbeeld in artikel 6, tweede lid dat de partijen jaarlijks in het tweede kwartaal een rapportage maken over de uitvoering van het convenant ten aanzien van het voorgaande kalenderjaar. Dergelijke rapportages zijn tot op heden niet opgesteld. En zo schrijft artikel 13, vijfde lid voor dat jaarlijks en tevens na significante wijzigingen in de systemen een periodieke beveiligingsaudit van het systeem plaatsvindt. Door het uitvoeren van controles en audits wordt het mogelijk om structureel te sturen op de naleving van kwaliteitseisen en worden de resultaten hiervan inzichtelijk gemaakt. In overleg met de KNB kan de Belastingdienst hierbij een externe auditor betrekken. Dergelijke controles en jaarlijkse beveiligingsaudits zijn echter nog niet uitgevoerd. Wel is aangegeven dat de opdracht voor een jaarlijkse beveiligingsaudit in een vergevorderd stadium is.

Aangezien de registratie van akten niet tot de kerntaken van de Belastingdienst behoort en de Belastingdienst voor een grote veranderopgave staat, verdient het aanbeveling om daarnaast op politiek-bestuurlijk niveau de discussie te voeren in hoeverre de Belastingdienst toezicht moet blijven houden op de uitvoering van de Registratiewet. Zie tekstkader 2 voor een verdere toelichting op de rol van de Belastingdienst.

#### 4.1.2 Toegang tot (inhoud) elektronische registratie notariële akten

Het Bureau Financieel Toezicht heeft geen rechtstreekse toegang tot het CDR. Het BFT is daardoor bij het uitoefenen van de toezichthoudende taak volledig afhankelijk van de medewerking van de notaris, die verplicht is om aan onderzoeken van het BFT mee te werken. Dit betekent dat het BFT aan de notaris voor elk onderzoek om stukken moet vragen en dat het niet mogelijk is om een bepaald signaal buiten de notaris om af te handelen. Rechtstreekse toegang van het BFT tot het CDR kan daarom voor beide partijen een toegevoegde waarde hebben op het gebied van lastenverlichting. Gelet op de taak van het BFT om integraal toezicht te houden op het notariaat en de toegevoegde waarde die de inhoud van notariële akten hierbij kan spelen, verdient het daarom aanbeveling om het BFT toegang te geven tot het CDR. Voorwaarde is dat deze toegang moet zijn omgeven met zorgvuldige waarborgen rond inzage, het voldoen aan privacyregelgeving en het gebruik van geraadpleegde informatie (bijvoorbeeld het delen van die informatie met andere overheidsdiensten).

Notarissen zien geen toegevoegde waarde van toegang van het BFT tot het CDR. Deze gereserveerde houding ten aanzien van openstelling voor het BFT is mede het gevolg van het uitgangspunt van vertrouwelijkheid: notarissen hebben een geheimhoudingsplicht en vinden inzage door de Belastingdienst daarom wel voldoende. Daarnaast verkeren sommige notarissen nog in de veronderstelling dat het BFT uitsluitend toeziet op de financiële situatie van een notaris, terwijl het BFT sinds 2014 verantwoordelijk is voor het uitoefenen van integraal toezicht.

Naast het BFT zijn geen andere partijen naar voren gekomen die toegang tot het CDR wenselijk vinden. Wel is geïnventariseerd welke andere partijen toegang mogelijk (eventueel) wenselijk vinden. Op basis hiervan verdient het aanbeveling om na te gaan of, en zo ja in hoeverre, ook toegang tot het CDR moet bestaan voor instellingen die een poortwachtersfunctie hebben op basis van de Wwft. Deze instellingen zijn niet betrokken in het evaluatieonderzoek.

#### **4.1.3 Directe KNB-ondersteuning voor CDR**

In het beleidsevaluatielab is als aanbeveling naar voren gebracht om als KNB directe en concrete ondersteuning te bieden aan gebruikers die een akte willen registreren of inschrijven in het repertorium, door het instellen van een helpdesk voor incidentele problemen met het CDR. Daarnaast zou het nuttig zijn om gebruik te maken van een overzicht met veel voorkomende vragen en problemen rond het gebruik van het CDR, inclusief bijbehorende antwoorden en oplossingen. De veel voorkomende vragen en problemen moeten worden getoetst aan het serviceniveau dat ten aanzien van het CDR is afgesproken met de Belastingdienst. Verder kan de KNB de informatievoorziening inzake het CDR verbeteren en trainingen geven aan notarissen en hun medewerkers om het digitale proces van registratie en het CDR te verduidelijken.

#### **4.1.4 Betaallink**

Bij notariële akten waarbij overdrachtsbelasting een rol speelt, geeft de notaris dit aan met een vinkje in het CDR. In de terugmelding van de Belastingdienst is het betalingskenmerk opgenomen waaronder de overdrachtsbelasting kan worden afgedragen op de bankrekening van de Belastingdienst. Vooral notarissen met een grote vastgoedpraktijk ervaren deze werkwijze als arbeidsintensief. Voor elke vastgoedtransactie moeten zij namelijk een aparte betaling verrichten voor de afdracht van overdrachtsbelasting. Bovendien is deze werkwijze foutgevoelig, omdat de notaris het betalingskenmerk handmatig moet overnemen in de betalingsopdracht. Om de lasten voor notarissen te beperken en de foutgevoeligheid weg te nemen, is in het beleidsevaluatielab als aanbeveling naar voren gebracht om als Belastingdienst te gaan werken met een betaallink. Bij het geven van de terugmelding stuurt de Belastingdienst dan een betaallink mee met het betalingskenmerk. Hiermee kan de notaris de betaling met enkele klikken voldoen. Vergelijk de betaallink die wordt meegestuurd met een betaalverzoek via bijvoorbeeld IDEAL of Tikkie. De haalbaarheid en impact van de implementatie van deze aanbeveling is niet verder onderzocht.

#### **4.1.5 Incassomachtiging voor geblokkeerde bankrekening**

In het beleidsevaluatielab is naar voren gebracht dat het inrichten van een geblokkeerde bankrekening<sup>16</sup> ter voldoening van overdrachtsbelasting een alternatief is voor het meesturen van een betaallink. Hierbij geeft de notaris aan de Belastingdienst een machtiging af tot incasso van de overdrachtsbelasting. De notaris hoeft dan geen betalingen meer te doen per transactie, maar moet alleen zorgen voor voldoende saldo om alle afdrachten

<sup>16</sup> De geblokkeerde bankrekening mag niet de rekening derdengelden zijn, omdat de notaris volledige controle moet hebben over de rekening derdengelden.

te kunnen voldoen. De Belastingdienst kan per transactie incasseren onder vermelding van het juiste betalingskenmerk. Deze constructie legt meer verantwoordelijkheid bij de notaris dan de voormalige rekening-courantverhouding tussen de notaris en de Belastingdienst, omdat het tegoed op de rekening van de notaris blijft. Het risico van een te laag aangehouden saldo blijft echter aanwezig.

#### **4.1.6 Aanspreekpunt bij Belastingdienst voor notarissen**

De Belastingdienst heeft voor notarissen geen directe ingang voor het stellen van inhoudelijke, fiscale vragen. Alleen voor vragen over nalatenschappen en overdrachtsbelasting bestaat een contactpunt voor notarissen. Daarom nemen notarissen bij vragen contact op met de Belastingtelefoon, die hen niet kan doorschakelen naar een telefonische helpdesk voor notarissen. Zij ervaren dit als tijdrovend en bureaucratisch. Om de dienstverlening te verbeteren, is in het beleidsevaluatielab de aanbeveling naar voren gebracht om als Belastingdienst een account- of relatiemanager voor individuele notarissen in te stellen. Vergelijk de accountmanager die de Belastingdienst reeds heeft voor de KNB. Een andere mogelijkheid is om de dienstverlening aan notarissen op dezelfde wijze te organiseren als voor fiscale intermediairs: fiscale intermediairs kunnen een zogeheten 'belastingconsulentnummer' (Beconnummer) aanvragen en voor houders van een Beconnummer is een aparte telefonische helpdesk beschikbaar.

Voor het bespreken van problemen rond het gebruik van het CDR zijn in het beleidsevaluatielab dezelfde problematiek en dezelfde aanbeveling naar voren gebracht. Hierover is echter ook aangegeven dat notarissen eerst contact kunnen opnemen met de KNB voor hulp bij problemen met de registratie.

#### **Tekstkader 3. Informatievoorziening vanwege onbekendheid met mogelijkheden**

Notarissen kunnen ook een Beconnummer aanvragen, maar denkbaar is dat zij niet bekend zijn met deze mogelijkheid. De KNB zou daaraan via haar interne communicatiemiddelen bekendheid kunnen geven. Verder kan de KNB de informatievoorziening aan notarissen verbeteren over contactmogelijkheden en de procedures voor vooroverleg met de Belastingdienst, inclusief de mogelijkheid om als onderdeel van de periodieke overleggen tussen KNB en de Belastingdienst zogeheten 'casusoverleg' te voeren en daarin vragen in te brengen.

## 4.2 Onderhandse akten

De registratie van onderhandse akten is geregeld in de Registratiewet 1970 en de Uitvoeringsregeling Registratiewet 1970. Belangrijkste functie van registratie is dat onderhandse akten van een dagtekening worden voorzien, zodat het mogelijk is om bewijs te leveren van het moment van ontstaan ervan. Dit is van belang omdat de rangorde van pandrechten wordt bepaald door de volgorde van vestiging. Alle bij de onderhandse pand- of cessieakte betrokken partijen zijn bevoegd om de akte ter registratie aan te bieden. De partij die de akte ter registratie aanbiedt, dient de fysieke akte naar de Belastingdienst in Rotterdam te brengen of per (aangetekende) post toe te sturen.

Zoals reeds beschreven in paragraaf 3.2.1, wordt de inhoud van de onderhandse akten niet opgenomen in het register, maar registreert de Belastingdienst handmatig enkele metagegevens met betrekking tot de akte, zoals de naam van de akte en de (statutaire) naam en woonplaats van ten minste één van de bij de akte betrokken partijen. Na plaatsing van een (geparafeerde) sticker op de akte, wordt de akte per post naar de aanbieder retour gestuurd.

Stille verpanding en stille cessie vervullen een belangrijke functie in de financieringspraktijk. Per jaar worden circa 150.000 onderhandse akten bij de Belastingdienst ter registratie aangeboden. Gelet op de schaal bij banken en andere financiers, bestaat bij deze partijen – in tegenstelling tot bij de Belastingdienst – een hoge prioriteit om het proces van registratie van onderhandse akten te digitaliseren.

### 4.2.1 Voordeel van digitaal registreren

Het digitaliseren van de registratie van onderhandse akten bevordert in zijn algemeenheid het financieringsproces en de efficiency bij betrokken partijen en leidt tot beter bewijsbare zekerheidsstelling van rechten. In de interviews met de betrokken stakeholders zijn met betrekking tot digitalisering de volgende voordelen aangegeven:

- *Vereenvoudiging van administratieve processen bij het bedrijfsleven.* Het proces van het aanvragen en verstrekken van kredieten is bij financiële instellingen in verregaande mate gedigitaliseerd, maar kent ten aanzien van de registratie van de onderhandse akten nog een papieren component. De akte moet namelijk nog altijd op papier worden aangeboden. Probleem is dat de elektronische handtekening verdwijnt bij het afdrukken van de akte op papier. Bij elektronische registratie kunnen bedrijven efficiënt gebruik gaan maken van de elektronische handtekening en het gehele proces digitaal laten verlopen. Hierdoor kan de registratie sneller plaatsvinden en zijn de kosten voor de bedrijven lager. Bovendien kunnen onderhandse akten niet meer zoekraken tijdens de bezorging of op kantoor bij de Belastingdienst, omdat geen fysieke papieren meer heen en weer worden gestuurd.
- *Vereenvoudiging van het registratieproces bij de Belastingdienst.* In de huidige situatie zet de Belastingdienst 7 à 8 fte in voor het overzetten van gegevens uit de papieren akten in het Register Onderhandse Akten (ROA). Aangezien de Belastingdienst geen gebruikmaakt van de gegevens uit de onderhandse akten, is het registratieproces relatief eenvoudig te automatiseren en kan de inzet van personele capaciteit worden vermindert. Hierdoor kan de registratie sneller plaatsvinden.
- *Het op de tweede kunnen registreren.* Op het moment dat twee onderhandse akten op dezelfde dag door de Belastingdienst worden ontvangen, is het in het huidige papieren stelsel niet mogelijk om te bewijzen welke pandhouder eerder is. In dit geval worden beide pandhouders als gelijk in rang beschouwd. Bij digitale registratie zullen aktes op tweede geregistreerd worden. De kans dat twee pandhouders hun akte op de tweede nauwkeurig op hetzelfde moment registreren is klein, maar niet uitgesloten.

- *Inzicht in financiële situatie kredietnemers.* Middels elektronische registratie (met name via SBR en Blockchain) krijgen banken efficiënter en beter inzicht in de financiële situatie van hun kredietnemers. Het aantal en de waarde van de vorderingen van een bedrijf zegt namelijk iets over de opdrachtenportefeuille. Als een bank beter in staat is de financiële situatie van haar kredietnemer te monitoren, kan zij eerder geneigd zijn hogere kredieten of kredieten tegen gunstigere voorwaarden te verstrekken, maar kan zij ook sneller ingrijpen bij een verslechterende situatie. Dergelijke informatie is nu ook al bekend, maar via digitale registratie is het eenvoudiger en efficiënter om deze informatie te ontsluiten.
- *Verbetering van kwaliteit en betrouwbaarheid van informatie.* De te registreren informatie is afkomstig uit een bronbestand (bijvoorbeeld de bedrijfsadministratie) en hoeft niet handmatig te worden overgezet om te registreren. Een digitaal in plaats van een handmatig proces leidt tot een afname van onjuist ingevoerde gegevens.
- *Registratie van onderhandse akten is niet gebonden aan kantoor tijden.* Door digitalisering is het mogelijk om 24 uur per dag, zeven dagen per week elektronisch te registreren. Dit heeft voordelen voor de pandhouder, die niet langer gebonden is aan deze tijdstippen, waardoor op elke dag en op elk tijdstip een (verzamel)pandakte kan worden geregistreerd.

#### 4.2.2 Aandachtspunten bij digitaliseren

Naast het feit dat digitalisering voordelen met zich meebrengt, is het ook van belang om aandachtspunten in ogenschouw te nemen. Op basis van interviews met betrokken stakeholders zijn de volgende aandachtspunten aangegeven:

- *Kosten.* Het opzetten en bewaren van een digitaal registratiesysteem brengt kosten met zich mee. De partijen die het grootste belang hebben bij de opzet van een dergelijk systeem, zijn de bedrijven die veel onderhandse akten indienen. Dit roept de vraag op hoe de financiering van de initiële en structurele kosten van het systeem op evenwichtige wijze kan worden geregeld. Daarnaast ontstaan mogelijk enige initiële kosten voor de bedrijven die de akten indienen, vanwege het aanpassen van de eigen werkprocessen en systemen.
- *Elektronische handtekening.* Ander aandachtspunt is dat de onderhandse akten elektronisch opgemaakt en voor registratie geaccepteerd moeten kunnen worden, zodanig dat deze nu en in de toekomst voor registratie geschikt zijn. Dit betekent keuzes in te accepteren bestandsformaten, zoals XBRL-, docx- en pdf-bestanden. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de eis dat een akte toegankelijk moet blijven voor toekomstig gebruik gedurende een periode die is afgestemd op het doel waarvoor de akte bestemd is.
- *Rangorde bij botsing digitale en papieren akte.* De rangorde van pandrechten is bewijsrechtelijk van belang. Voor (stille) pandrechten geldt de prior tempore-regel: de jongere pandhouder zal het pandrecht van de oudere pandhouder moeten respecteren.<sup>17</sup> Als het mogelijk wordt om akten zowel digitaal als op papier aan te bieden voor registratie, kan zich een botsing voordoen van zowel een digitale als een op papier geregistreerde akte op dezelfde dag. Van de digitale akte kan het tijdstip worden bepaald, maar van de op papier geregistreerde akte is dit niet mogelijk. Van belang is dan om een bewijsregel te introduceren.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> W.H.M. Reehuis, Goederenrecht (Pitlo), nr. 781, 2012 en A.I.M. van Mierlo, Zekerheidsrechten (Asser 3-VI), nr. 128, 2010.

<sup>18</sup> De hoofdregel die bijvoorbeeld voor op papier geregistreerde pandakten geldt, luidt dat indien niet kan worden bewezen welk pandrecht eerder gevestigd is, de pandrechten van gelijke rang zijn.

- *Toename van partijen.* De mogelijkheid om onderhandse akten te laten registreren staat reeds open voor alle partijen, maar door het vereenvoudigen van de registratie is het denkbaar dat meerdere partijen aktes zullen aanbieden en dat het aantal te registreren akten zal toenemen.

Ongeacht de wijze waarop digitalisering van onderhandse akten tot stand komt, is verder een wijziging van de Uitvoeringsregeling Registratiewet 1970 noodzakelijk. Zo staat bijvoorbeeld in artikel 12 van de Uitvoeringsregeling dat akten bij de Belastingdienst ter registratie kunnen worden aangeboden dagelijks tussen 9.00 uur en 17.00 uur met uitzondering van de zaterdag, de zondag en algemeen erkende feestdagen. Bij het digitaal registreren is dit geen onderwerp van gesprek meer en dus dient de regelgeving hierop te worden aangepast.

#### 4.2.3 Suggesties voor vereenvoudiging

Op basis van beschikbare literatuur, interviews met diverse stakeholders en het beleids-evaluatielab zijn in deze paragraaf de vier meest genoemde scenario's voor digitalisering beknopt toegelicht (zie bijlage VI voor een uitgebreide toelichting). De (delen van) scenario's kunnen naast elkaar bestaan, waardoor geen sprake is van absolute alternatieven waartussen moet worden gekozen.

##### a. *Digitale registratie van de onderhandse akte*

In dit scenario worden de onderhandse akten digitaal en automatisch geregistreerd bij de Belastingdienst. Hiertoe dient de Belastingdienst een apart e-mailadres te openen dat enkel bestemd is voor het registreren van onderhandse akten. Toegezonden akten die aan het juiste format voldoen, worden automatisch met een tijdstempel teruggezonden naar de indiener.

##### b. *Standard Business Reporting (SBR)*

SBR is de nationale standaard voor de digitale uitwisseling van alle bedrijfsmatige rapportages. Met SBR worden de gegevens in de financiële administratie eenmalig op een standaardmanier vastgelegd. Een akte wordt digitaal en automatisch opge maakt door de pandgever en doorgestuurd naar de pandhouder.

##### c. *Blockchain-registratie*

Met een blockchain wordt de administratie op vele computers tegelijk gevoerd, die voorgestelde mutaties onderling uitwisselen. Dit kan zonder (permissionless) of met (permissioned) een opdrachtgever voor het uitvoeren van bepaalde taken. De transactie wordt door het gehele netwerk gevalideerd en vastgeketend in een block. Een transactie die eenmaal is opgenomen in een block in de blockchain, is onveranderlijk.

##### d. *CDR-registratie*

In dit scenario vindt de registratie van akten plaats in een systeem dat vergelijkbaar is met het CDR. Waar het CDR wordt gebruikt voor de registratie van notariële akten, zo kan eenzelfde soort systeem worden opgezet voor onderhandse akten. Uitgangspunt van een dergelijk systeem is dat de indiener de akte zelf digitaal registreert in een portaal dat wordt beheerd door een daarvoor aangewezen organisatie.

Criteria die een rol kunnen spelen bij de afweging tussen de verschillende scenario's voor digitalisering, zijn bijvoorbeeld de kosten van het scenario, de mate van aansluiting bij bestaande werkprocessen van indieners, het gebruiksgemak, de mogelijkheid tot inzage in de inhoud van akten, het risico op hacking, het risico op vervalsing van de akte en de toegankelijkheid van het systeem voor alle potentiële indieners.

Gelet op het publieke karakter van het registreren van onderhandse akten, ligt een permissionless blockchain niet voor de hand. Aangezien registratie van bepaalde typen onderhandse akten een wettelijke verplichting betreft, heeft het de voorkeur dat de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij een aangewezen organisatie met een publieke taak.

Het verdient aanbeveling om op politiek-bestuurlijk niveau de discussie te voeren welke partijen 'bewaarder' van het register kunnen zijn en middels afstemming rekening te houden met de visie van de stakeholders (ministerie van Financiën, de Belastingdienst en de banken). Ongeacht het uiteindelijk gekozen scenario, komen hiervoor verschillende organisaties in aanmerking. In de interviews en het beleidsevaluatielab zijn de volgende partijen naar voren gebracht:

- Kamer van Koophandel
- Bureau Krediet Registratie
- Kadaster
- Nederlandse Vereniging van Banken
- Betaalvereniging Nederland
- Autoriteit Financiële Markten
- SBR Nexus
- RDW
- KNB
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Belastingdienst
- Nieuwe organisatie die wordt opgericht voor de uitvoering van de registratietaak<sup>19</sup>

Stakeholders vinden het belangrijk dat ze kunnen vertrouwen op een juiste, onafhankelijke registratie van akten en dat de bewarende partij tot in lengte van jaren blijft bestaan vanwege de mogelijk lange duur van de afspraken die in de akte zijn vastgelegd. Daarnaast vinden zij dat de registratiekosten voor indieners beperkt moeten zijn, zodat registratie voor eenieder toegankelijk blijft. Criteria die een rol kunnen spelen bij de keuze voor een bepaalde partij, zijn daarom betrouwbaarheid, continuïteit en niet-commercieel karakter van de bewarende partij. Gelet op deze criteria en rekening houdende met de bestaande taken en verantwoordelijkheden van partijen, liggen de Kamer van Koophandel, het Bureau Krediet Registratie, het Kadaster, het ministerie van Justitie en Veiligheid of de Belastingdienst het meest voor de hand. Ten behoeve van een helder onderscheid tussen onderhandse en notariële akten heeft het de voorkeur om de KNB niet te betrekken bij het registreren van onderhandse akten. Vervolgonderzoek is nodig om te bezien welke andere partijen het meest in aanmerking komen om bewaarder van het register te worden.

Vervolgonderzoek is nodig om grondig (juridisch) te analyseren wat de invloed is van de verschillende scenario's voor digitalisering op aspecten zoals regelgeving, beleid, vereisten, architectuur en eigenaarschap. Verder moet onder andere rekening worden gehouden met wet- en regelgeving op het gebied van privacy.

#### **Tekstkader 4.** Digitale registratie van onderhandse akten in België

In België is sinds 1 januari 2018 het Nationaal Pandregister gelanceerd. Dit is een digitale toepassing waarmee een pandrecht of een eigendomsvoorbehoud geregistreerd, gewijzigd, vernieuwd, overgedragen, verwijderd of geraadpleegd kan worden.

Het Nationaal Pandregister wordt bijgehouden door de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de Federale Overheidsdienst Financiën. Dit is de "bewaarder van het pandregister". Het Nationaal Pandregister is toegankelijk via een

<sup>19</sup> In België is hiervoor bijvoorbeeld een overheidsorgaan opgericht: de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de Federale Overheidsdienst Financiën. Zie tekstkader 4 voor een toelichting op het Belgische systeem.



authenticatiemodule van de elektronische identiteitskaart. Wie zich als geregistreerd gebruiker wil laten registreren, sluit met de bewaarder van het pandregister een overeenkomst die de algemene en de bijzondere voorwaarden vastlegt voor het gebruik van het pandregister, met inbegrip van de authenticatie en het rollenbeheer van zijn personeel.

Het pandregister is een geautomatiseerd systeem op basis van een databank, dat volledig autonoom werkt. Dat betekent dat de pandhouder of de verkoper zelf zijn pand of zijn eigendomsvoorbehoud rechtstreeks, zonder tussenkomst van een ander, kan registreren en die registratie autonoom kan beheren.

Het Belgische pandregister is dus elektronisch voor het publiek toegankelijk tegen een geringe prijs (€ 5 per raadpleging) en bij vermelding van minimale gegevens. De pandgever en de koper onder eigendomsvoorbehoud kunnen via de raadpleeggeschiedenis nagaan wie hun gegevens tijdens de laatste zes maanden heeft bekeken. In relatie tot de vier beschreven scenario's voor digitalisering vertoont het Belgische pandregister de meeste gelijkenis met scenario d.: CDR-registratie.

## 5 Conclusies

Op 1 januari 2013 is de Wet elektronische registratie notariële akten in werking getreden. Met deze wet is de Registratiewet 1970 op een viertal punten gewijzigd. De voornaamste wijziging is dat notariële akten voortaan elektronisch worden geregistreerd in een systeem beheerd door de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. Daarnaast is de registratie van onderhandse akten beperkt tot akten waarvoor registratie wettelijk vereist is voor de geldigheid van de rechtshandeling. Met de wetswijziging streefde het ministerie van Financiën naar een belangrijke besparing van de uitvoeringskosten van de Belastingdienst en een verlaging van de administratieve lasten voor het notariaat.

Om inzicht te krijgen in de werking van de Wet elektronische registratie notariële akten in de praktijk, is conform wettelijke verplichting een evaluatie uitgevoerd. In de evaluatie is onderzocht in hoeverre de geraamde besparingsdoelstellingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd en zijn verbeteringsaanbevelingen verkend om het stelsel van registratie verder te verbeteren.

Belangrijke uitgangspunten voor de evaluatie zijn de besparingsdoelstellingen voor zowel de Belastingdienst als het notariaat, zoals vermeld in de Memorie van Toelichting bij de Wet elektronische registratie notariële akten. Op basis van de Memorie van Toelichting en de bijbehorende Business Case bleek het echter niet mogelijk te zijn om onderliggende aannames en veronderstellingen van de genoemde besparingen te traceren. In overleg met de begeleidingscommissie is vervolgens besloten om de zogenaamde Delta-benadering toe te passen. Deze benadering houdt in dat alleen de verschillen als gevolg van de wetswijziging en bijbehorende effecten in kaart zijn gebracht, op handlingsniveau zijn gekwantificeerd en vervolgens zijn getoetst en aangescherpt in gesprekken met stakeholders, waaronder de Belastingdienst en notarissen. Bij het kwantificeren van de effecten is de datum van de overgang naar het CDR als uitgangspunt genomen. Dit betekent dat de kwantificering van de effecten gebaseerd is op beschikbare data op 1 januari 2014.

Bij het in kaart brengen van verbeteringsaanbevelingen voor het verder verbeteren van het stelsel van registratie merkten we oprechte betrokkenheid en ambitie bij zowel de overheid als het bedrijfsleven. Van belang is dat alle betrokken partijen transparant zijn in, kennisnemen van en openstaan voor verbeteringen. Essentieel hierbij is dat de overheid en het bedrijfsleven gezamenlijk 'doorpakken' bij het prioriteren en implementeren van verbeteringen. Dit met als gezamenlijke doel om het stelsel van elektronische registratie van notariële en onderhandse akten te optimaliseren.

De evaluatie van de Wet elektronische registratie notariële akten is uitgevoerd in het licht van de hiervoor geschetste uitgangspunten en ervaringen. Daarmee komen we tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

**1. De invoering van de Wet elektronische registratie notariële akten leidt in de praktijk tot een besparing op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst en een verlaging van de administratieve lasten voor het notariaat, maar nog niet alle ambities van de wetswijziging zijn gerealiseerd.**

Als gevolg van elektronische registratie van notariële akten en de inperking van de registratie van onderhandse akten zijn de volgende concrete resultaten gerealiseerd:

- Een besparing van de uitvoeringskosten van de Belastingdienst van circa € 5 miljoen per jaar. Hiervan wordt circa € 4 miljoen bespaard doordat sinds de wetswijziging (1) de registratie niet meer door de Belastingdienst maar door de KNB wordt uitgevoerd en (2) de registratie elektronisch in plaats van handmatig wordt uitgevoerd. De resterende besparing van circa € 1 miljoen wordt gerealiseerd doordat enkel nog

onderhandse akten worden geregistreerd waarvoor registratie een wettelijk vormvereiste is. Waar voor de wetswijziging circa 340.000 onderhandse akten per jaar werden geregistreerd, worden in de huidige praktijk circa 150.000 onderhandse akten per jaar geregistreerd (afname van meer dan 50%). In de Memorie van Toelichting staat vermeld dat de geraamde structurele besparing voor de Belastingdienst circa € 6,4 miljoen bedraagt. Dat betekent dat de structurele besparing voor de Belastingdienst in praktijk circa € 1,4 miljoen lager uitvalt dan in 2012 is geraamd.

- Een verlaging van de administratieve lasten voor het notariaat van circa € 12 miljoen per jaar. Door de wetswijziging is voor notarissen de verplichting om iedere originele akte en het repertorium fysiek naar de Belastingdienst te zenden vervallen. Naast administratieve werkzaamheden besparen notariskantoren hiermee vooral op kosten van het per aangetekende post of koerier verzenden van originele akten. Vergeleken met de geraamde besparing van € 4,9 miljoen, zoals opgenomen in de Memorie van Toelichting, valt de besparing voor het notariaat in de praktijk aanzienlijk hoger uit dan in 2012 is geraamd.
- Een vereenvoudiging van het doen van opgave van het aantal gepasseerde akten. Door de wetswijziging hoeft een notaris geen separate handelingen meer uit te voeren om jaarlijks het aantal gepasseerde akten door te geven aan de KNB. Door de dagelijkse inschrijving van akten in het digitaal repertorium is het aantal akten automatisch en op ieder moment bekend bij de KNB. De KNB gebruikt deze informatie onder andere voor het real time genereren van managementinformatie.
- Een beëindiging van het risico op zoekraken of beschadigen van originele notariële akten. In tegenstelling tot de situatie voor de wetswijziging, blijven originele notariële akten op het kantoor van de notaris en wordt een elektronisch afschrift via elektronische weg aan de KNB gestuurd. Door het vervallen van het fysiek heen- en terugzenden van originele akten, heeft elektronische registratie een einde gemaakt aan het risico van zoekraken of beschadigen: het is onmogelijk dat de akte zoekraakt of beschadigd raakt tijdens de bezorging of verzending, dan wel op kantoor bij de Belastingdienst. Het is echter nog wel mogelijk dat een akte zoekraakt of beschadigd raakt op het kantoor van de notaris, maar dat was in de situatie voor de wetswijziging ook reeds mogelijk en staat los van de wetswijziging.

Naast gerealiseerde besparingen zijn nog niet alle ambities van de Wet elektronische registratie notariële akten gerealiseerd. Dit heeft betrekking op de volgende onderwerpen:

- *Toezicht van de Belastingdienst op de uitvoering van de Registratiewet.* Evenals in de situatie voor de wetswijziging, blijft ook na de wetswijziging het toezicht op de uitvoering van de Registratiewet 1970 bij de Belastingdienst. Ten behoeve van deze toezichthoudende taak heeft de Belastingdienst op grond van artikel 7a, tweede lid van de Registratiewet inzage in het elektronische register bij de KNB waarin de geregistreerde akten zijn opgenomen en in het door de KNB per notaris gehouden repertorium. De Belastingdienst heeft verschillende periodieke overleggen met de KNB. In deze overleggen, waaronder het Tactisch Beheer Overleg, worden operationele aspecten inzake registratie van notariële akten besproken en opgepakt. Dit leidt tot verschillende acties (met betrekking tot bijvoorbeeld de aanlevering van testamenten, betaalverzuimen bij overdrachtsbelasting en het hanteren van de juiste aktecode) en meerdere verbeteringen. Van een andere vorm van toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van controles of jaarlijkse beveiligingsaudits, is vooralsnog geen sprake geweest. Wel is aangegeven dat de opdracht voor een jaarlijkse beveiligingsaudit in een vergevorderd stadium is.
- *Digitaliseren van registratie onderhandse akten.* Met de wetswijziging is de registratie van onderhandse akten beperkt tot akten waarvoor registratie wettelijk vereist is voor de geldigheid van de rechtshandeling. Het gaat hierbij met name om akten waarbij

een bezitloos pandrecht wordt gevestigd. Zoals hierboven is beschreven, heeft de inperking geleid tot een besparing op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst van circa € 1 miljoen per jaar. Alhoewel de wetgever met de inwerkingtreding op 1 juli 2010 van artikel 156a Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering de mogelijkheid heeft geboden om onderhandse akten ook op andere wijze dan middels geschrift op te maken (lees: op elektronische wijze), is het op dit moment nog niet mogelijk om de registratie daarvan ook elektronisch plaats te laten vinden. Gevolg is dat het huidige proces van registreren niet aansluit op de digitale processen van banken en andere partijen en bovendien niet aansluit op de ambities van de Agenda Digitale Overheid<sup>20</sup>.

**Aanbeveling 1. Identificeer en prioriteer ambities van de Wet elektronische registratie notariële akten die nog gerealiseerd moeten worden.**

Kijkend naar de huidige praktijk, kan het stelsel van registratie verder verbeterd worden. Dit kan door de nog niet gerealiseerde ambities en de op basis van deze evaluatie in kaart gebrachte knelpunten te expliciteren, doelstellingen te formuleren en vervolgens verbeteringsuggesties te implementeren. Concreet gaat het hierbij om de volgende verbeteringsuggesties:

1. *Het inregelen van het toezicht van de Belastingdienst op de uitvoering van de Registratiewet.* In de praktijk vinden verschillende periodieke overleggen plaats tussen de Belastingdienst en de KNB. In deze overleggen, waaronder het Tactisch Beheer Overleg, worden operationele aspecten besproken en opgepakt. Door het inregelen van het toezicht op de uitvoering van de Registratiewet kunnen bijvoorbeeld de vereiste controles en jaarlijkse beveiligingsaudits worden uitgevoerd, zodanig dat structurele sturing op de naleving van kwaliteitseisen mogelijk wordt en resultaten hiervan inzichtelijk worden gemaakt.
2. *Het digitaliseren van de registratie van onderhandse akten.* Door het huidige handmatige proces van registreren te digitaliseren, wordt aangesloten op (a) de digitale werkprocessen van banken en andere financiële instellingen en (b) de ambities van de Agenda Digitale Overheid. Het verdient aanbeveling om op politiek-bestuurlijk niveau de discussie te voeren welke partijen 'bewaarder' van het register kunnen zijn en middels afstemming rekening te houden met de visie van de stakeholders (ministerie van Financiën, de Belastingdienst en de banken) op de verschillende digitaliseringsmogelijkheden, waaronder elektronische registratie, SBR-registratie, CDR-registratie en Blockchain. In paragraaf 4.2.3 en bijlage VI zijn de verschillende mogelijkheden nader toegelicht.
3. *Het optimaliseren van de dienstverlening aan notarissen.* Om de dienstverlening verder te verbeteren, wordt aanbevolen dat de Belastingdienst een account-/relatiemanager of een aparte telefonische helpdesk voor individuele notarissen instelt. Vergelijk de accountmanager die de Belastingdienst reeds heeft voor de KNB. Daarnaast verdient het aanbeveling om als Belastingdienst bij het geven van de terugmelding in het kader van een vastgoedtransactie een betaallink mee te sturen met het betalingskenmerk, waarmee de notaris de afdracht van overdrachtsbelasting met enkele klikken kan voldoen. De haalbaarheid en impact van de implementatie van deze aanbeveling is niet verder onderzocht. De KNB kan notarissen ook beter ondersteunen, bijvoorbeeld door het instellen van een helpdesk bij problemen met het CDR en het verbeteren van de informatievoorziening over bestaande contactmogelijkheden met de Belastingdienst.

<sup>20</sup> De Agenda Digitale Overheid is tot stand gekomen met het Overheidsbrede Beleidsoverleg Digitale Overheid. Een van de ambities van de Agenda Digitale Overheid is het recht op digitale dienstverlening.

## **2. Het systeem van vergoeding van kosten gemaakt door de KNB voor het laten functioneren van het Centraal Digitaal Repertorium verloopt naar behoren.**

---

Conform artikel 21 van de Uitvoeringsregeling Registratiewet worden de door de KNB werkelijk gemaakte kosten ten behoeve van de uitoefening van de Registratiewet vergoed door de Belastingdienst. Hiertoe hebben de KNB en de Belastingdienst nadere afspraken gemaakt en vastgelegd in een convenant van 1 juli 2019. Hierin zijn afspraken gemaakt omtrent de kostenvergoeding op het gebied van onder andere functioneel en technisch beheer, hosting, certificering van leveranciers van notariële software en beveiligingsaudits. De beheerkosten bedragen jaarlijks circa € 1,3 miljoen. De KNB factureert maandelijks een begroot bedrag, waarna de Belastingdienst overgaat tot uitbetaling. Na afloop van het jaar stuurt de KNB een eindafrekening waarna de Belastingdienst op basis van nacalculatie ofwel de werkelijk door of ten laste van de KNB gemaakte kosten vergoedt ofwel het te veel betaalde bedrag terugontvangt van de KNB. Zowel de KNB als de Belastingdienst ervaren geen knelpunten ten aanzien van het systeem van vergoeding en de hiermee gepaard gaande contacten tussen beide partijen. Bovendien ervaart het notariaat, als gebruiker van het CDR, geen knelpunten in de toegankelijkheid en het gebruik van het CDR.

Er wordt opgemerkt dat tot op heden enkel sprake is geweest van reguliere beheer- en onderhoudskosten. Groot onderhoud van de software geschiedt conform de afspraken in het convenant eens per vijf jaar en zal naar verwachting voor het eerst plaatsvinden in 2020. De KNB heeft medio 2019 bij de Belastingdienst aangegeven welke werkzaamheden binnen één tot twee jaar nodig zijn om de systemen up-to-date te houden. De vergoeding van deze kosten is onderdeel van het convenant.

### **Aanbeveling 2. Bestudeer het convenant op aspecten van werkbaarheid en uitvoerbaarheid en stel deze waar nodig bij.**

---

Zoals hierboven beschreven, zijn zowel de Belastingdienst als de KNB tevreden over het systeem van vergoeding. Toch verdient het aanbeveling om de afzonderlijke afspraken uit het convenant te bestuderen op werkbaarheid en uitvoerbaarheid, op de wijze die is vastgesteld in het convenant. Zo staat bijvoorbeeld in artikel 6, tweede lid dat de partijen jaarlijks in het tweede kwartaal een rapportage maken over de uitvoering van het convenant ten aanzien van het voorgaande kalenderjaar. Dergelijke rapportages zijn tot op heden niet opgesteld. En zo schrijft artikel 13, vijfde lid voor dat jaarlijks en tevens na significante wijzigingen in de systemen een periodieke beveiligingsaudit van het systeem plaatsvindt. De Belastingdienst heeft dergelijke controles en jaarlijkse beveiligingsaudits echter nog niet laten uitvoeren. Wel is aangegeven dat de opdracht voor een jaarlijkse beveiligingsaudit in een vergevorderd stadium is.

## **3. Inzage in het systeem van elektronische registratie van notariële akten is relevant voor de Belastingdienst en het Bureau Financieel Toezicht (BFT).**

---

Mede omdat registratie van notariële akten niet tot de kerntaken van de Belastingdienst behoort, is sinds de wetswijziging de KNB, en niet meer de Belastingdienst, verantwoordelijk voor registratie van notariële akten. De Belastingdienst heeft als enige partij wel toegang tot de inhoud van notariële akten vanwege (a) de uitvoering van de fiscale regelgeving en (b) het toezicht op de uitvoering van de Registratiewet 1970. Met uitzondering van het Bureau Financieel Toezicht (BFT) zijn geen andere partijen naar voren gekomen die inzage in het systeem van elektronische registratie van notariële akten wenselijk vinden.

Voorname reden voor het BFT om inzage te krijgen in het systeem van registratie is het efficiënter en effectiever kunnen uitvoeren van toezicht op de naleving van de Wet op het notarisambt. Op basis van deze wet houdt het BFT integraal toezicht op de financiën, kwaliteit en integriteit van notarissen. Wanneer het BFT een onderzoek start, vraagt zij notarissen om gegevens (waaronder originele akten) te verzamelen waarna het BFT deze op locatie bestudeert. Indien het BFT inzage heeft in het systeem, bespaart dit tijd en geld voor zowel het notariaat als het BFT. Toezicht wordt hierdoor efficiënter en effectiever ingericht.

### **Aanbeveling 3. Verschaf het BFT inzage in het systeem van registratie.**

---

Het verdient aanbeveling om het BFT inzage te verschaffen in het systeem van registratie. Niet alleen stelt dit het BFT in staat om de toezichhoudende rol effectiever in te richten, ook verlicht het de lasten voor zowel het BFT als het notariaat. Voorwaarde voor rechtstreekse toegang is dat deze moet zijn omgeven met zorgvuldige waarborgen rond inzage, het voldoen aan privacyregelgeving en het gebruik van geraadpleegde informatie (bijvoorbeeld het delen van die informatie met andere overheidsdiensten). Op ambtelijk niveau dient afstemming plaats te vinden over de concrete taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden betreffende de inzage door het BFT.

### **4. Met de registratie van onderhandse akten voert de Belastingdienst een niet-fiscale taak uit voor derden.**

---

Op grond van de Registratiewet 1970 worden onderhandse akten waarvan registratie verplicht is voor de rechtsgeldigheid van een rechtshandeling door de Belastingdienst geregistreerd. De registratie van onderhandse akten heeft als doel om een bijdrage te leveren aan de rechtszekerheid. Het grootste deel van de onderhandse akten is afkomstig van banken en financiële instellingen. Sinds de wetswijziging is het aantal door de Belastingdienst te registreren onderhandse akten afgenomen van circa 340.000 naar circa 150.000 per jaar. Het proces van registreren door de Belastingdienst is nog immer een handmatig en arbeidsintensief proces. Geregistreerd worden enkel metadata betreffende de akte, zoals de naam van de akte, (statutaire) naam en woonplaats van de bij de akte optredende partijen. De inhoud wordt niet opgenomen in het register en de akte wordt retour gezonden aan de aanbieder. Daar waar informatie uit notariële akten noodzakelijk is voor de fiscale processen, gebruikt de Belastingdienst de gegevens van onderhandse akten niet. Hiermee voert de Belastingdienst een niet-fiscale taak uit voor derden en rechtvaardigt het de vraag of de registratie van onderhandse akten verricht kan worden door een alternatieve uitvoerder waarbij het belang van registratie zichtbaar aanwezig is. Momenteel wordt het takenpakket van de Belastingdienst geanalyseerd, in het kader van het beheersbaar maken van de organisatie.<sup>21</sup> In deze analyse wordt niet alleen geredeneerd vanuit de omvang van de verschillende taken in dat takenpakket, maar ook vanuit het geheel en de bestuurbaarheid van de Belastingdienst. Tegen de achtergrond van de veranderopgave waarvoor de Belastingdienst staat, heeft ABDTOPConsult geadviseerd<sup>22</sup> om de rol van de Belastingdienst te heroverwegen voor taken die (mede) niet-fiscale doelen dienen, zoals de registratie van akten.

---

<sup>21</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 066, nr. 590.

<sup>22</sup> ABDTOPConsult, Back to Basics: Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst, 17 januari 2020.

**Aanbeveling 4. Voer op politiek-bestuurlijk niveau de discussie over wie 'bewaarder' van het register van onderhandse akten wordt.**

Met de invoering van de Wet elektronische registratie notariële akten is een belangrijke stap voorwaarts gemaakt in het besparen op uitvoeringskosten van de Belastingdienst en het verlagen van de administratieve lasten voor het notariaat. Aangezien de taak 'registreren' niet tot de primaire taak van de Belastingdienst behoort, bovendien geen gebruik wordt gemaakt van de inhoud van onderhandse akten voor de uitvoering van de fiscale taken én de Belastingdienst voor een grote veranderopgave staat, verdient het aanbeveling om op politiek-bestuurlijk niveau de discussie te voeren welke partijen alternatief kunnen zijn als 'bewaarder' van het register en middels afstemming rekening te houden met de visie van de stakeholders (ministerie van Financiën, de Belastingdienst en de banken). Criteria die een rol kunnen spelen bij de keuze voor een bewaarder, zijn betrouwbaarheid, continuïteit en niet-commercieel karakter van de bewarende partij. Gelet op deze criteria en rekening houdende met de bestaande taken en verantwoordelijkheden van partijen, liggen de Kamer van Koophandel, het Bureau Krediet Registratie, het Kadaster, het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Belastingdienst het meest voor de hand. Vervolgonderzoek is nodig om te bezien welke andere partijen het meest in aanmerking komen om bewaarder van het register te worden.

## Bijlagen bij rapportage:

### Evaluatieonderzoek Registratiewet 1970

I	Onderzoeksvragen	33
II	Begeleidingscommissie	34
III	Onderzoeksmethoden	35
IV	Geraadpleegde bronnen	36
V	Stakeholders	38
VI	Scenario's voor digitalisering	41



## I Onderzoeksvragen

### A. Uitgangspunten en definities

1. Welke uitgangspunten en methoden worden gehanteerd bij het uitvoeren van het evaluatieonderzoek?
2. Welke bronnen worden geraadpleegd tijdens het bureauonderzoek?
3. Welke stakeholders worden betrokken bij de uitvoering van de evaluatie?

### B. Registratie van notariële akten

4. Is de geraamde besparing van uitvoeringskosten van de Belastingdienst gerealiseerd door notariële akten voortaan door de KNB elektronisch te laten registreren?
5. Is de geraamde verlaging van de administratieve lasten van het notariaat gerealiseerd?
6. Hoe verloopt het systeem van vergoeding van kosten gemaakt door de KNB? Zijn hierin verbeteringen mogelijk en zo ja, welke?
7. Heeft de elektronische registratie van notariële akten een einde gemaakt aan het risico van het zoekraken of beschadigen van originele notariële akten?
8. Is aan de verplichting voor de notaris om aan de KNB opgave te doen van het aantal gepasseerde akten na invoering van het elektronische systeem eenvoudiger te voldoen? Hoe kan dit nog eenvoudiger?
9. Is het wenselijk en noodzakelijk dat het Bureau Financieel Toezicht inzage krijgt in de elektronische registratie van notariële akten en zijn hiervoor vervolgstappen wenselijk? Vinden andere partijen inzage – nu voorbehouden tot de Belastingdienst – in het systeem van elektronische registratie van notariële akten wenselijk? Zo ja, betekent dit iets voor de manier waarop dit systeem ingericht kan worden?
10. Hoe verloopt het toezicht van de Belastingdienst op de elektronische registratie van notariële akten? Zijn hierin verbeteringen mogelijk en zo ja, welke? Is de Belastingdienst (gezien de taken en verantwoordelijkheden) de meest aangewezen partij om het toezicht uit te oefenen? Is de registratieverplichting onder te brengen bij een andere wet?

### C. Registratie van onderhandse akten

11. Heeft het beperken van de registratie van onderhandse akten tot die akten waarvoor registratie wettelijk is vereist voor de geldigheid van de rechtshandeling gezorgd voor de geraamde besparing van de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst?
12. Wat is het doel van de wetgever met de registratie van onderhandse akten? Wordt dit doel behaald? Is (gezien de taken en verantwoordelijkheden) de Belastingdienst de meest aangewezen organisatie om deze registratie uit te oefenen en zo nee, welke andere partijen komen hiervoor in aanmerking? Zijn (digitale) verbeteringen mogelijk en zo ja, welke?
13. In hoeverre vallen facturen (die als vormvereiste hebben dat registratie noodzakelijk is) onder de definitie van onderhandse akten? Welke consequenties heeft de Wet elektronische registratie notariële akten voor de digitale registratie van facturen voor bedrijven?
14. Op welke wijze is het huidige proces van het registreren van onderhandse akten te digitaliseren zodanig dat dit optimaal aansluit bij de werkprocessen van banken (voor pand- en cessieakten) en eventuele andere partijen?

## II Begeleidingscommissie

Een begeleidingscommissie bestaande uit onafhankelijke deskundigen en vertegenwoordigers van de betrokken ministeries heeft het project begeleid:

- (onafhankelijke voorzitter, gemeente Amsterdam)
- (projectleider, ministerie van Financiën)
- (ministerie van Financiën – DG Belastingdienst)
- (ministerie van Justitie en Veiligheid)
- (ministerie van Justitie en Veiligheid)
- (onafhankelijke IT-deskundige)
- (ministerie van Financiën)
- (ministerie van Financiën)

### III Onderzoeksmethoden

In hoofdstuk 1 hebben we de aanpak van het evaluatieonderzoek beschreven. In de onderstaande tabel is een samenvatting opgenomen van de onderzoeksmethoden die we in onze aanpak hebben toegepast.

**Tabel 4.** Onderzoeksmethoden

Methode	Motivatie
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) vormt de basis voor deze evaluatie.
Deskstudie	Geeft inzicht in welke uitgangspunten zijn gehanteerd en welke werkprocessen worden doorlopen. Zijn gebruikt voor de stakeholderanalyse en het voorbereiden van de interviewvragen.
Stakeholderanalyse	Geeft inzicht in te betrekken stakeholders en deskundigen.
Standaardkostenmodel (SKM)	Integraal kostenmodel voor het kwantificeren van de uitvoeringskosten voor de overheid en de regeldruk voor bedrijven en burgers.
Interviews	Geven inzicht in beleid, regelgeving en uitvoering en zijn gebruikt om bevindingen te toetsen en aan te vullen.
Beleidsvaluatielab	Werkt de geïnventariseerde verbetervoorstellen verder uit en maakt voor- en nadelen inzichtelijk.
Interactieve besluitvorming	Waarborgt dat beslissingen over scope, uitgangspunten en resultaten in samspraak met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie tot stand komen.

## IV Geraadpleegde bronnen

Bij het uitvoeren van het evaluatieonderzoek zijn de onderstaande bronnen geraadpleegd.

### Wetten en kamerstukken

- Registratiewet 1970
- Uitvoeringsregeling Registratiewet 1970
- Wet elektronische registratie notariële akten
- Wet op het notarisambt
- Kamerstukken I, 2019/20, 35 300 VI, nr. K
- Bijlage bij Kamerstukken I, 2019/20, 35 300 VI, nr. K
- Kamerstukken II, 2019/20, 31 066, nr. 590
- Kamerstukken II, 2012/13, 33 406, nr. 648
- Kamerstukken II, 2012/13, 33 406, nr. 6
- MvT, Kamerstukken II, 2012/13, 33 406, nr. 3
- Kamerstukken II, 2011/12, 31 066, nr. 117
- Kamerstukken II, 1969/70, 10 559, nr. 6
- Kamerstukken II, 1969/70, 10 559, nr. 5
- MvT, Kamerstukken II, 1969/70, 10 559, nr. 3

### Websites

- KNB (april 2019) Factsheet akten
- KNB (april 2019) Factsheet leden en medewerkers
- Website BFT. Ontleend aan: <https://www.bureauft.nl/notariaat/>
- Website CBS. Ontleend aan: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl) (StatLine)
- Website KNB. Ontleend aan: <https://www.knb.nl/home>
- Website NVB Ontleend aan: [www.nvb.nl](http://www.nvb.nl)

### Overige bronnen

- ABDTOPConsult, Back to Basics: Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst, 17 januari 2020
- Barnstone, Invoice Index: Inzicht in pandrechten dankzij blockchain-register voor facturen
- Barnstone, Invoice Index: Voortgang uitrol Invoice Index – Toelichtingen bevindingen inventarisatieronde
- Belastingdienst, Uitgewerkte Business Case WUR 0.99, 8 juni 2012
- Belastingdienst, Herijking Uitgewerkte Business Case WUR revisie 2.1, 21 mei 2013
- Belastingdienst, Registratie Pandakten: Uitwerking mbv SBR proces SBA, SBR Assurance, 6 december 2017
- A. Berlee, Pandakterregistratie van Belastingdienst naar blockchain: een verkenning, Maandblad voor Vermogensrecht 2018, nummer 3

- Convenant tussen de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Belastingdienst inzake de uitvoering van de Registratiewet 1970, 1 juli 2019, versie 2.0
- Van Heeswijk Notarissen N.V., Centraal Digitaal Repertorium (CDR), 10 februari 2014
- L.N. Hoeksema, P.W. Hofman & R.A. Wolf, Certificering en blockchaintechnologie voor familiebedrijven, Familiezaken 2018-8
- International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Secured Transactions, Collateral Registries and Movable Asset-Based Financing: Knowledge Guide, november 2019
- F.J.L. Kaptein, Naar een elektronische registratie van onderhandse pandakten?, Maandblad voor Vermogensrecht 2012, nummer 5
- A.I.M. van Mierlo, Zekerheidsrechten (Asser 3-VI), nr. 128, 2010
- W.H.M. Reehuis, Goederenrecht (Pitlo), nr. 781, 2012
- T.H.D. Struycken, Zekerheidsrechten en registratie, Zekerhedenrecht in ontwikkeling (Preadviezen uitgebracht voor de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie), 2009
- J.P.M. Stubbé, Uw akte wordt geregistreerd, oratie, Ars Notariatus XIIC, 1999

## V Stakeholders

In het evaluatieonderzoek hebben wij gesprekken gevoerd met deskundigen die als betrokken overheid of gebruiker ervaring hebben met het registratiestelsel. Daarnaast hebben wij een beleidsevaluatielab georganiseerd met de betrokken deskundigen. Uit privacyoverwegingen zijn hieronder alleen de rollen van de deskundigen per betrokken instantie vermeld.

### **ABN AMRO**

- 1 adviseur
- 1 jurist

**Totaal 2**

### **ANVA**

- 1 directeur

**Totaal 1**

### **Avisi**

- 1 teamleider

**Totaal 1**

### **Belastingdienst**

- 2 medewerkers overdrachtsbelasting
- 2 medewerkers schenk- en erfbelasting
- 2 managers centrale administratieve processen
- 2 medewerkers centrale administratieve processen
- 2 adviseurs
- 1 beleidsmedewerker

**Totaal 11**

### **BFT**

- 1 afdelingshoofd
- 3 toezichthouders

**Totaal 4**

### **Capital Tool Company**

- 1 directeur

**Totaal 1**

### **Davinci**

- 2 adviseurs

**Totaal 2**

**Gemeente Amsterdam**

- 1 directeur

**Totaal 1**

**Holdinga Matthijssen Kraak Notarissen**

- 1 notaris

**Totaal 1**

**ING**

- 1 adviseur

**Totaal 1**

**Klaassen Netwerk Notarissen**

- 1 notaris

**Totaal 1**

**KNB**

- 1 manager
- 2 adviseurs

**Totaal 3**

**Lustrous Law**

- 1 notaris

**Totaal 1**

**Ministerie van Economische Zaken en Klimaat**

- 2 beleidsmedewerkers

**Totaal 2**

**Ministerie van Financiën**

- 2 beleidsadviseurs
- 1 medewerker formeel recht en invordering
- 1 manager

**Totaal 4**

**Ministerie van Justitie en Veiligheid**

- 1 beleidsadviseur
- 1 beleidsmedewerker

**Totaal 2**

**NautaDutilh**

- 1 advocaat/partner

**Totaal 1**

**NVB**

- 1 adviseur

**Totaal 1****OIM BV**

- 1 eigenaar

**Totaal 1****Pereira Reigersberg**

- 1 notaris

**Totaal 1****Rabobank**

- 1 productmanager

**Totaal 1****Universiteit Utrecht**

- 1 docent goederenrecht

**Totaal 1****Voldaan**

- 2 directeuren

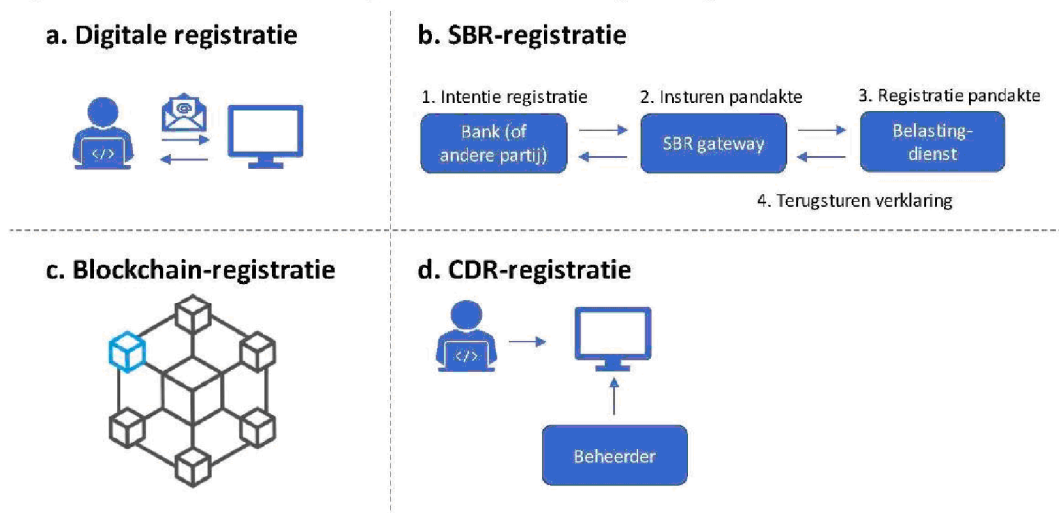
**Totaal 2**



## VI Scenario's voor digitalisering

In deze bijlage zijn de vier meest genoemde scenario's voor digitalisering toegelicht. Zoals beschreven in paragraaf 4.2.3, kunnen de (delen van) scenario's naast elkaar bestaan, waardoor geen sprake is van absolute alternatieven waartussen moet worden gekozen. In de onderstaande figuur zijn de scenario's samengevat.

**Figuur 2.** Overzicht van de vier meest genoemde scenario's voor digitalisering



### a. Digitale registratie van de onderhandse akte

#### a. Digitale registratie



In dit scenario worden de onderhandse akten digitaal en automatisch geregistreerd bij de Belastingdienst. Hiertoe dient de Belastingdienst een apart e-mailadres te openen dat enkel bestemd is voor het registreren van onderhandse akten. Toegezonden akten die aan het juiste format voldoen, worden automatisch met een tijdstempel teruggezonden naar de indiener. Indien er een geschil is over het tijdstip van registratie, kan de Belastingdienst inzage geven in het logboek van de mailservers.

Aandachtspunt bij het digitaal registreren van de onderhandse akte is de ondertekening. In 3:15a BW wordt gesproken over twee soorten handtekeningen: een 'gewone' elektronische handtekening en een gekwalificeerde elektronische handtekening. Een gewone elektronische handtekening is bijvoorbeeld een afbeelding van een papieren handtekening die is ingescand. Deze is betrekkelijk eenvoudig te vervalsen. Een gekwalificeerde elektronische handtekening is een krachtiger middel dan een papieren handtekening, omdat de gekwalificeerde elektronische handtekening gekoppeld is aan een gekwalificeerd certificaat. Er dient dan ook een keuze te worden gemaakt welk type handtekening kan dienen ter ondertekening van onderhandse akten.

b. *Standard Business Reporting (SBR)*

SBR is de nationale standaard voor de digitale uitwisseling van alle bedrijfsmatige rapportages. Met SBR worden de gegevens in de financiële administratie eenmalig op

**b. SBR-registratie**



een standaardmanier vastgelegd. De gegevens zijn eenvoudig te hergebruiken voor verschillende rapportages aan overheidsinstellingen en een aantal banken, doordat de bedrijfsadministratie het bronbestand is. Groot voordeel van SBR is dat de digitale infrastructuur reeds aangelegd, werkend en breed geaccepteerd is.

Bij het registreren van onderhandse akten via SBR wordt een akte digitaal en automatisch opgemaakt door de pandgever (schuldenaar) en doorgestuurd naar de pandhouder (schuldeiser zoals een bank). De pandhouder stuurt een verzoek tot registratie (XBRL) en de akte. De Belastingdienst genereert een detached signature bij de ontvangen bestanden met behulp van een privaat ondertekeningscertificaat van de Belastingdienst. De Belastingdienst stelt de registratieverklaring (XBRL) en detached signature (XML) beschikbaar voor het ophalen door de bank. De bank verifieert of de detached signature behoort tot de originele bestanden en of de Belastingdienst de ondertekenaar is.

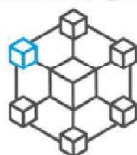
Aanvullend kan met de registratie via SBR in de software van de pandgever bij de vordering worden aangetekend dat er nu een pandrecht op rust. In geval van een tweede verpanding kan deze informatie eenvoudig worden geraadpleegd en in de akte worden opgenomen. Daarnaast kan de overdraagbaarheid van vorderingen in het administratiesysteem van de pandgever in een apart veld worden aangevinkt. Hier is het mogelijk om onoverdraagbare vorderingen niet te verpanden.

Registratie met behulp van SBR heeft tot gevolg dat elke vordering die bij de ondernemer ontstaat, onmiddellijk verpand wordt en dat de bank ook inzicht heeft in de door hem verworven pandrechten. Ook zal de bank zo beter de kwaliteit van de vorderingen kunnen beoordelen en zo de financiële situatie van zijn kredietnemer.

Aandachtspunt is dat SBR voor niet-professionele indieners lastig is te gebruiken, omdat zij niet beschikken over de benodigde infrastructuur.

c. *Blockchain-registratie*

**c. Blockchain-registratie**



Blockchain beoogt het mogelijk te maken om een administratie te voeren zonder afhankelijk te zijn van een centrale partij die de administratie voert. Met een blockchain wordt derhalve gestreefd naar decentralisatie. Om dit te bereiken, wordt de administratie op vele computers (nodes) tegelijk gevoerd. Deze computers wisselen voorgestelde mutaties in de administratie onderling uit. Een zogenaamd

consensus protocol moet bewerkstelligen dat alle administraties kloppen en gelijk blijven lopen, zonder enige opdracht 'van boven'.<sup>23</sup> In plaats van dat één partij (of enkele partijen) een transactie valideert en deze toevoegt aan de database (ook wel grootboek of ledger genoemd), wordt deze transactie door het gehele netwerk gevalideerd en vastgeketend in een block. Omdat deze blocks met elkaar zijn verbonden in een keten (de blockchain), is een transactie die eenmaal is opgenomen in een block dat is toegevoegd aan de blockchain onveranderlijk geworden. Informatie opgeslagen in een blockchain is derhalve niet meer te veranderen.

<sup>23</sup> Bijlage bij Eerste Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 VI, nr. K.

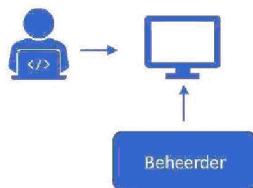
Het moment van verificatie van de transactie dient als het moment van registratie. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan het vereiste van een zekere dagtekening, wat een sterkere waarborg betekent tegen antedatering. De registratie op de blockchain wordt namelijk voorzien van een tijdsregistratie, die net als de registratie zelf onveranderlijk is. Aangezien het mogelijk is om een document te reduceren tot een onomkeerbare reeks tekens (een hash), kan een akte worden geregistreerd op de blockchain zonder de inhoud van de akte bekend te maken. De gereduceerde reeks tekens kan derhalve niet weer worden omgevormd tot het originele document. Door opnieuw een hash te genereren van de akte, kan de authenticiteit van het document vast komen te staan. Indien de opnieuw gegenereerde hash hetzelfde is als die op de blockchain is opgenomen, gaat het om hetzelfde document. Wanneer de hash een spatie of streepje meer of minder bevat en de gegenereerde hash is een andere, kan worden gesteld dat met de akte is gerommeld.<sup>24</sup>

In een blockchain moeten bepaalde taken worden vervuld, zoals het rondzenden van voorgestelde mutaties, het voordragen van deze mutaties voor goedkeuring en het opslaan van goedgekeurde mutaties. In een permissionless blockchain worden deze taken uitgevoerd door partijen die dit vrijwillig op zich nemen, hiervoor is geen toestemming nodig. Dit betekent dus dat iedereen die dat wil, mee kan doen aan het proces van lezen en schrijven. Een permissioned blockchain werkt anders. Hier is er wél een opdrachtgever. Dat kan een bepaalde organisatie zijn, maar ook een samenwerkingsverband. Deze organisatie of dit samenwerkingsverband bepaalt het doel en de werking van de toepassing. Om een bepaalde taak uit te mogen voeren in de toepassing, is autorisatie nodig. Daardoor kunnen lees- en schrijfrechten worden ingeregeld.<sup>25</sup>

Aandachtspunt is dat blockchain voor niet-professionele indieners lastig is te gebruiken, omdat zij niet beschikken over de benodigde infrastructuur.

#### d. CDR-registratie

##### d. CDR-registratie



In dit scenario vindt de registratie van akten plaats in een systeem dat vergelijkbaar is met het CDR. Waar het CDR wordt gebruikt voor de registratie van notariële akten, zo kan eenzelfde soort systeem worden opgezet voor onderhandse akten. Uitgangspunt van een dergelijk systeem is dat de indiener de akte zelf digitaal registreert in een portaal dat wordt beheerd door een daarvoor aangewezen organisatie. De indiener heeft toegang tot de eigen omgeving

binnen het portaal.

De beheerder heeft niet alleen toegang tot het portaal, maar ook tot de inhoud van de akte. Dit is een verschil met de systematiek van het CDR. Bij het CDR is destijds gekozen voor beheer door de KNB (vanwege de bestaande infrastructuur) en toezicht door de Belastingdienst (vanwege de toezichthoudende taak en het gebruik van notariële akten voor fiscale doeleinden). Deze argumenten zijn bij een nieuw te bouwen systeem voor de registratie van onderhandse akten echter niet van toepassing.

Aandachtspunt bij registratie via een beheerd portaal is de financiering van de bouw van het nieuwe systeem. De overheid kan de financiering op zich nemen, maar het zijn juist private partijen (veelal financiële instellingen) die het meeste belang hebben bij het registratiesysteem. Een balans of verdeelsleutel moet worden gevonden om de kosten evenwichtig te verdelen over de verschillende financiers. Hierbij moet ook rekening

<sup>24</sup> A. Berlee, *Pandakterregistratie van Belastingdienst naar blockchain: een verkenning*, MvV 2018, nummer 3, p. 92.

<sup>25</sup> *Bijlage bij Eerste Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 VI, nr. K.*

worden gehouden met een eventuele cumulatie van initiële en structurele kosten; wanneer zowel een bijdrage in de initiële bouwkosten als een beperkte betaling per geregistreerde akte wordt gevraagd, kunnen de kosten voor de grootste gebruikers snel oplopen.

Voordeel van het bouwen van een geheel nieuw registratiesysteem is dat het systeem volledig op maat en naar behoefte kan worden ingericht, omdat nauwe onderlinge samenwerking mogelijk is tussen de betrokken partijen. Bij het CDR is deze samenwerking een belangrijke factor gebleken bij het slagen van het systeem.