



EINDRAPPORT

Digitaliseren en overdragen proces Registratie Onderhandse Akten

In opdracht van het Ministerie van Financiën

70367/31187386 - Intern vertrouwelijk - 18 december 2023

Persoonsgegevens

- Berenschot

Persoonsgegevens

- VKA

**VERDONCK
KLOOSTER &
ASSOCIATES**

A HIGHBERG COMPANY

Berenschot

GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1	Introductie	3
1.2	Onderzoeksvragen	4
1.3	Scope en werkwijze	4
1.4	Leeswijzer	4

Hoofdstuk 2 Over het ROA-proces

2.1	Doel ROA-proces	5
2.2	Het huidige juridisch kader	5
2.3	Betrokken stakeholders	6

Hoofdstuk 3 Beschrijving van het huidige ROA-proces

3.1	Het ROA-proces in een notendop	8
3.2	Gedetailleerde procesbeschrijving per stap	9
3.3	Kenmerken van het huidige proces	13
3.4	Verbeterpunten in het huidige proces	14
3.5	Aandachtspunten van stakeholders	14

Hoofdstuk 4 Optie 1: een generiek digitaal ROA-proces

4.1	Ontwerpprincipes	16
4.2	Het digitale ROA-proces	18
4.3	Wettelijke eisen voor een toekomstig en digitaal proces	22
4.4	Kostenindicatie	23

Hoofdstuk 5 Optie 2: een digitaal ROA-proces bij KVK

5.1	Voorstel digitaal proces KVK	25
5.2	Overwegingen en randvoorwaarden	27
5.3	Overdracht	28
5.4	Kostenindicatie	32

Hoofdstuk 6 Optie 3: een digitaal ROA-proces bij de KNB

6.1	Voorstel digitaal proces KNB	33
6.2	Overdracht	34

Hoofdstuk 7 Conclusies, aanbevelingen en geleerde lessen

7.1	Conclusies	37
7.2	Aanbevelingen	41
7.3	Geleerde lessen	42

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Introductie

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het heffen en innen van rijksbelastingen. Op grond van de Registratiewet 1970 registreert de Belastingdienst onderhandse akten waarvan registratie verplicht is voor de geldigheid van een rechtshandeling. In 2020 heeft de staatsecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst door ABDTOPConsult een onderzoek laten uitvoeren en is het rapport 'Back to basics' opgeleverd. Het rapport trekt de conclusie dat de Belastingdienst alle activiteiten en werkzaamheden dient over te dragen die niet iets te maken hebben met de primaire verantwoordelijkheid van belastingen heffen en innen. Eén van die activiteiten is de Registratie Onderhandse Akten (ROA).

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het proces Registratie Onderhandse Akten. Dit proces biedt de mogelijkheid voor met name banken en kredietverstrekkers om een akte te laten registreren. Het betreft ongeveer 150.000 onderhandse akten per jaar waarvan de registratie wettelijk is vereist voor de geldigheid van een rechtshandeling (Registratiewet 1970, art 1 lid 2b). Voor de registratie van de onderhandse akten zet de Belastingdienst momenteel 7 fte in.

De registratie betreft de volgende akten:

1. Akten die een pandrecht vestigen op een roerende zaak, op een recht aan toonder, of op het vruchtgebruik van een zo'n zaak (Art. 3:237 lid 1 BW)
2. 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 een zo'n recht (Art. 3:239 BW)
3. Akten die zijn opgemaakt voor de stille cessie van vorderingen (overnemen vordering van crediteur door derde partij), (Art. 3:94 lid 3 BW)
4. Akten die aandelen op naam in een beursgenoteerde vennootschap leveren (Art. 2:86c lid 4 BW).

Voor overdracht van de registratie van onderhandse akten komen op dit moment twee partijen in aanmerking: de Kamer van Koophandel (KVK) en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB).

Naast de overdracht van het proces aan een alternatieve uitvoerder, is het zaak het proces te digitaliseren. In de evaluatie van de Wet elektronische registratie notariële akten (2020) zijn de effecten in kaart gebracht van de Wet elektronische registratie notariële akten die in januari 2013 in werking is getreden. De evaluatie laat zien dat er structureel kosten bespaard zijn bij de Belastingdienst, maar dat er met name voor het functioneren van de registratie van onderhandse akten 'verbeterpotentieel' aanwezig is. Indieners van onderhandse akten, vaak banken en andere financiers, maar ook (mkb)bedrijven, hebben een sterke behoefte om het registratieproces te digitaliseren.

Op basis van de hiervoor genoemde onderzoeken heeft de directie Algemene Fiscale Politiek van het Ministerie van Financiën advies gevraagd inzake het digitaliseren en overdragen van het proces

Registratie Onderhandse Akten. Deze opdracht is afkomstig van de afdeling Opdrachtgeverschap (binnen AFP). De afdeling coördineert het opdrachtgeverschap aan de Belastingdienst en coördineert de relaties met overige departementen. De onderzoeksvraag bestaat uit het verkrijgen van inzicht in; 1) het huidige proces, 2) de kaders voor een toekomstig gedigitaliseerd proces waarin aan alle wettelijke vereisten wordt voldaan en 3) de mogelijkheden om dit te beleggen/in te richten bij een alternatieve uitvoerder.

1.2 Onderzoeksvragen

Voor het onderzoek zijn de volgende vragen geformuleerd:

- Aan welke eisen en wensen zou een digitaal proces voor de registratie van onderhandse akten moeten voldoen?
 - Welke doelen dient het registratieproces van onderhandse akten?
 - Hoe werkt het huidige, papieren proces (procesbeschrijving) en wat zijn de risico's en knelpunten daarin?
 - Welke stakeholders zijn – naast het ministerie van J&V en het ministerie van EZK - betrokken en welke wensen hebben zij?
 - Welke eisen gelden voor het huidige (papieren) proces en (in hoeverre) zijn deze eisen al dan niet ook nog relevant voor het nieuwe, te digitaliseren proces?
- Welke opties bestaan er om een digitaal proces van registratie van onderhandse akten op te stellen (op zo'n wijze dat het het maatschappelijk belang van het registreren van de onderhandse akten dient, het bij de mogelijke alternatieve uitvoerder geïmplementeerd kan worden en het aan alle wettelijke eisen omtrent de registratie voldoet)?
- Welke kosten zitten er aan de verschillende opties verbonden?
- Hoe zien bovengenoemde gedigitaliseerde processen eruit?
- Aan welke handvaten en randvoorwaarden moet worden voldaan en wat moet worden meegenomen in de afweging waar deze taak het best ondergebracht kan worden?

1.3 Scope en werkwijze

Dit onderzoek dient waardevolle inzichten op te leveren over het huidige proces van de registratie van onderhandse akten, over de kaders voor een toekomstig gedigitaliseerd proces en dient als verkenning van de mogelijkheden om dit proces te beleggen en in te richten. We gaan hiervoor enkel in gesprek met KVK en de KNB. Het verkennen van overdracht bij andere organisaties dan de Belastingdienst, KVK en de KNB valt buiten de scope van dit onderzoek. Het onderzoek doet geen uitspraken over het archiveren van de akten (fysiek dan wel digitaal). Ook levert dit onderzoek geen verdere uitwerking van het proces van overdracht van de Belastingdienst en de gedetailleerde kosten van die overdracht aan de beoogde alternatieve uitvoerders.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport start met een inleiding over het proces registratie onderhandse akten (ROA), de betrokken stakeholders en het huidige juridische kader (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 volgt de beschrijving van het huidige proces bij de Belastingdienst en een inventarisatie van de wensen en behoeften van betrokken stakeholders. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden drie opties voor digitalisering beschreven: een generiek digitaal proces, en de digitale processen zoals de KVK en de KNB die zouden inrichten. Daarbij komen ook de afwegingen voor overdracht aan beide partijen aan de orde. Het rapport sluit af met conclusies, aanbevelingen en geleerde lessen (hoofdstuk 7).

HOOFDSTUK 2

Over het ROA-proces

Dit hoofdstuk beschrijft de algemene karakteristieken van het proces voor de Registratie Onderhandse Akten. Daarbij gaan we in op het beoogde doel van het proces (paragraaf 2.1), het juridisch kader (paragraaf 2.2) en de betrokken stakeholders (paragraaf 2.3).

2.1 Doel ROA-proces

Het doel van het ROA-proces is het registreren van onderhandse akten voor aanbieders en het communiceren van gedocumenteerde registraties van akten aan betrokken (juridische) partijen. Aanbieders van akten zijn veelal banken en kredietverstrekkers die voor hun financiële dienstverlening aan ondernemingen een officieel geregistreerd bewijs nodig hebben. Ook particulieren kunnen gebruikmaken van de registratie.

De Belastingdienst beperkt zich tot de registratie van de volgende onderhandse akten, zoals in de wet bepaald (zie paragraaf 1.3):

- 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 één 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 Het huidige juridisch kader

Het juridisch kader dat specifiek het huidige proces van de registratie van onderhandse akten betreft, wordt gevormd door het Burgerlijk Wetboek, de Registratiewet 1970 en de Uitvoeringsregeling Registratiewet 1970.

In de Registratiewet 1970 staat in art. 1 lid 2 sub wat de definitie is van de registratie van onderhandse akten. Dat zijn akten waarvan de registratie wettelijk is vereist voor de geldigheid van een rechtshandeling. In hoofdstuk 2 en 3 van het Burgerlijk Wetboek staan de akten die onder deze definitie vallen (limitatieve lijst). Het gaat dan om volgende 4 akten:

- Art. 2:86c lid 4 jo art. 3:239 lid 1 BW: pandrecht op een aandeel op naam of de levering van een beperkt recht daarop in een vennootschap
- Art. 3:91 lid 1 jo 3:94 lid 4 BW: gevallen waarbij tegen een of meer bepaalde personen uit te oefenen rechten geleverd worden door een daartoe bestemde akte
- Art. 3: 237 lid 1 BW: Pandrecht op een roerende zaak, op een recht aan toonder, of op het vruchtgebruik van een zodanige zaak of recht
- Art. 3:239 lid 1 BW: Pandrecht op een tegen een of meer bepaalde personen uit te oefenen recht dat niet aan toonder of order luidt, of op het vruchtgebruik van een zodanig recht.

De beperking van de akten die geregistreerd kunnen worden is in 2013 doorgevoerd in de wet omdat er te veel akten voor registratie werden aangeboden waarvoor geen registratie vereist was. Dit betrof bijvoorbeeld een tekening van een kind, een bierviltje of een idee van iemand.

In art. 13 van de Registratiewet 1970 wordt de basis gelegd voor nadere regeling van het proces van onderhandse akten. Zo wordt er bijvoorbeeld de mogelijkheid gecreëerd om de openingstijden van het kantoor van de Belastingdienst te laten bepalen door de Minister. De uitwerking van de nadere regels voor de registratie van de onderhandse akten is in de Uitvoeringsregeling Registratiewet 1970 terug te vinden (Hoofdstuk 3, art. 10 t/m 18):

- Artikel 10. Registratie gebeurt in de Nederlandse taal.
- Artikel 11. De registers, bedoeld in artikel 1, tweede lid, onderdeel b, van de wet, worden gehouden door de algemeen directeur van het organisatieonderdeel Belastingdienst/Centrale administratieve processen.
- Artikel 12 lid 1. De akten moeten worden aangeboden aan een kantoor van de Belastingdienst.
- Artikel 12 lid 2. Openingstijden van het loket.
- Artikel 14. De gegevens die ten minste moeten worden geregistreerd.
- Artikel 15. Als niet iedereen de akte heeft ondertekend, dan wordt dat bij de registratie vermeld.
- Artikel 16. Wordt door iemand een aantal akten gelijktijdig aangeboden, dan worden de akten gelijktijdig geregistreerd onder een aantal volgnummers dat overeenkomt met het aantal akten.
- Artikel 17. De renvoeien worden gewaarmerkt en de bladen en annexen worden genummerd en gewaarmerkt.
- Artikel 18 lid 1. De inspecteur zorgt voor een ondertekende verklaring op de eerste pagina.
- Artikel 18 lid 2. De eisen die aan de ondertekende verklaring worden gesteld.

Het huidige proces is op basis van dit juridisch kader ingericht.

2.3 Betrokken stakeholders

Bij het proces van de registratie van onderhandse akten zijn diverse stakeholders betrokken. Met de belangrijkste stakeholders (of hun vertegenwoordiger) zijn de afgelopen periode gesprekken gevoerd over de ervaringen van de betreffende stakeholder met het ROA-proces en hun rol daarbij. Deze stakeholders zijn:

Ondernemingen. Ondernemingen, veelal mkb, zijn de belangrijkste belanghebbenden van het proces registratie onderhandse akten in de rol van pandgever. Daarnaast maken particulieren (slechts beperkt) gebruik van het ROA-proces. Ondernemers (en particulieren) gaan als pandgever een overeenkomst aan of voeren de transactie uit die in de akte is vastgelegd. Zij bieden een bepaald goed, eigendom of activum aan als zekerheid voor een financiële transactie, bijvoorbeeld aan een bank, kredietverstrekker of geldschieter in ruil voor een lening.

Grootbanken. Banken zoals ING, ABN AMRO, verenigd in de NVB, zijn als pandnemer verantwoordelijk voor de kredietverlening richting de pandgever. De pandnemer is de partij die een pandrecht verkrijgt op een bepaald goed of eigendom als zekerheid voor een schuld of verplichting. Dit pandrecht geeft de bank het recht om het onderliggende goed te verkopen als de schuldenaar de verplichting niet nakomt.

Kredietverstrekkers. Veel mkb-ondernemingen maken gebruik van alternatieve financiering. Stichting MKB Financiering (SMF) is een onafhankelijke organisatie die is opgericht om een bijdrage te leveren aan de professionalisering van de alternatieve financieringssector. Bij Stichting MKB Financiering zijn een zestiental non-bancaire financiers aangesloten, waaronder Qredits. Qredits is een stichting en een belangrijke microfinancier voor het mkb. Zij zijn een pandnemer en verantwoordelijk voor de pand/kredietovereenkomsten met mkb-ondernemingen.

Belastingdienst. De Belastingdienst is als registrator verantwoordelijk voor het registreren van de onderhandse akten. Op grond van de registratiewet 1970 registreert de Belastingdienst onderhandse akten waarvan registratie verplicht is voor de geldigheid van een rechtshandeling. De registratie wordt alleen uitgevoerd door de Belastingdienst in Rotterdam.

Ministeries van Financiën, Justitie en Veiligheid en van Economische Zaken en Klimaat. Ministeries zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen, implementeren en handhaven van wet- en regelgeving op verschillende beleidsterreinen. De ministeries hebben geen directe rol bij het proces van onderhandse akten. Een belangrijke rol is wel om belangen van ondernemers te behartigen en de wens voor een optimale inrichting van het proces te ondersteunen.

Kamer van Koophandel (KVK) en Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). Het ministerie van Financiën heeft zowel met de Kamer van Koophandel als de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie verkennende gesprekken gevoerd over een mogelijke rol als alternatieve uitvoerder voor de registratie van onderhandse akten. In dit onderzoek zijn met deze partijen verkennende gesprekken gevoerd. Hierbij zijn opmerkingen gemaakt die relevant zijn voor de analyse van het huidige proces. Deze worden in hoofdstuk 5 en 6 nader toegelicht.

HOOFDSTUK 3

Beschrijving van het huidige ROA-proces

Op 19 juli 2023 is in een workshop het proces Registratie Onderhandse Akten in kaart gebracht met medewerkers van de Belastingdienst. De processtappen zijn in detail uitgewerkt in paragraaf 3.2. We beschrijven enkele kwantitatieve kenmerken van het proces (paragraaf 3.3) en de in de workshop geïdentificeerde verbeterpunten voor het huidige proces (paragraaf 3.4). In paragraaf 3.5 worden de belangrijkste stakeholders benoemd en de aandachtspunten die zijn hebben aangedragen.

3.1 Het ROA-proces in een notendop

Het proces van registratie van onderhandse akten verloopt samengevat als volgt: op de website van de Belastingdienst kunnen aanbieders van akten informatie inwinnen over de regelgeving en over de procedures voor de opstelling van een onderhandse akte. Aanbieders bieden een papieren akte aan per post, per koerier of aan de balie bij de Belastingdienst in Rotterdam. De postkamer geeft vervolgens een datumstempel op de envelop waarmee is aangegeven dat de akte in goede orde is aangekomen bij de Belastingdienst. Vervolgens levert de postkamer de akte aan bij de ROA-afdeling voor verwerking door de administratief medewerkers.

De afdeling ROA ontvangt de papieren akte en voert de akte in, in de ROA-applicatie. Het genereren van een inboeknummer is een onderdeel van het invoeren van de akte. Daarna controleert een administratief medewerker de gegevens van de akte volgens het vierogenprincipe. Als de opgenomen gegevens kloppen, keurt de administratief medewerker de akte goed. Na goedkeuring stelt een administratief medewerker een officiële ontvangstbevestiging op en maakt de medewerker een ontvangstnummer aan ter registratie. Vervolgens registreert en etiketteert de administratief medewerker de akte en stelt de medewerker een retourbrief op. De Belastingdienst stuurt de akte, samen met de retourbrief, per post terug naar de aanbieder.

3.2 Gedetailleerde procesbeschrijving per stap

In het proces registratie onderhandse akten zijn acht stappen vastgesteld. Deze stappen zijn:

0. informeren op de website
1. ontvangst van akten
2. inboeken van akten
3. goedkeuren van akten en ontvangstbevestiging genereren
4. interne geleidelijst toevoegen
5. registreren van akten
6. enveloppen en etiketten
7. retourbrief toevoegen
8. verzenden van akten.

Daarnaast is er een apart proces genaamd 'raadplegen' waarbij de aanbieder of gemachtigde kan bellen naar de ROA-afdeling van de Belastingdienst ter raadpleging van desbetreffende akte.

Per processtap hebben we een uitgebreide beschrijving opgesteld, die we onderstaand toelichten. Het huidige proces is tevens gevisualiseerd in een procesmodel. Er is een pdf-document toegevoegd als aparte bijlage waarin dit procesmodel duidelijk is weergegeven, omwille van verbeterde leesbaarheid.

Voor de registratie van akten maakt de Belastingdienst sinds maart 2016 gebruik van een ROA-applicatie. Hiervoor werkte de Belastingdienst met een ander systeem. Dit systeem is nog te raadplegen in een archiefmodule. De huidige ROA-applicatie is door Capgemini gebouwd. De Belastingdienst heeft ons enkele geanonimiseerde screenshots van de ROA-applicatie ter beschikking gesteld die opgenomen zijn in deze rapportage.

Stap 0. Informeren op de website

Op de website¹ van de Belastingdienst vinden aanbieders (banken, kredietverstrekkers, particulieren) alle informatie over de registratie van onderhandse akten. Op de website¹ staan ook de vereisten vermeld voor de opstelling van de akte. De akte zelf is vormvrij, maar moet voldoen aan diverse eisen. Het kan hier gaan om documenten van honderd pagina's, maar ook om enkel één a4'tje.

De vereisten van de akten houden onder andere in dat:

1. de akte de betrokken partijen dient te benoemen
2. de akte moet voldoen aan de standaarden van de diverse type akte-overeenkomsten die aangegeven zijn op de website¹ van de Belastingdienst
3. bij de aanbieding van de akte aan de Belastingdienst een aanbiedersbrief moet zijn toegevoegd, in overeenstemming met de standaarden van de Belastingdienst
4. voor aanbieders uit het buitenland dezelfde regels gelden.

De Belastingdienst is alleen verantwoordelijk voor het goedkeuren of afkeuren van de akte op basis van deze vereisten en vervolgens voor het geven van de stempel van administratie op de desbetreffende datum. De Belastingdienst is niet verantwoordelijk voor de inhoud van de akten. Dat is een zaak tussen de pandgever en pandnemer. Nadat de akte is opgesteld, komt deze via post, via koerier of door deponering aan bij het kantoor Rotterdam van de Belastingdienst.

¹ De voorwaarden, vereisten en overige informatie over de registratie van onderhandse akten staan op de website van de Belastingdienst.

Stap 1. Ontvangst van akten

De Belastingdienst neemt per post of per koerier aangeboden akten in ontvangst. Dit is de eerste stap in het proces. Daarnaast komen particuliere klanten fysiek langs om een akte aan te bieden op het kantoor in Rotterdam. Wanneer een particulier een akte aanbiedt gaat het vaak om één of twee akten per keer. Wanneer grootaanbieders hun akten aanleveren bieden zij die meestal aan als een pakket met meerdere akten van klanten. In dit geval is de aanbieder van de akte een bank of kredietverstrekker. De Belastingdienst maakt geen onderscheid tussen de akten die de grootaanbieder levert; ze vallen allemaal onder de naam van de grootaanbieder zelf, ongeacht voor welke klanten/particulieren de grootaanbieder het pakket aan akten aanbiedt.

Grootaanbieders leveren gemiddeld wekelijks tot dagelijks hun akten aan. Per grootaanbieder groepeerde de administratief medewerker op dagelijkse basis de desbetreffende stapel akten. Deze groepering vindt plaats op basis van de aanbiedersnaam en datum. In enkele gevallen zetten grootaanbieders spoedkoeriers in om op dezelfde of de volgende dag een aktepakket af te geven en op te halen voor hun klanten. Voor de meeste particulieren en grootaanbieders verloopt het gehele proces van ontvangst en verzending per post.

Stap 2. Inboeken van akten

Na ontvangst boekt een administratief medewerker van de ROA-afdeling de akten in, in de ROA-applicatie² (zie Figuur 1). Bij het inboeken noteert de administratief medewerker de aanbieder, de adresgegevens en het aantal betreffende akten. Ook de datum is zeer relevant.

INVOEREN EN CONTROLEREN IN ROA

ROA
Ingelogd als BELASTINGDIENST\Boumk01 | 1.5.0.8311

Home
Invoeren ▾
Registreren ▾
Printen ▾
Raadplegen ▾
Archief REG
Beheer ▾

Zoeken partij

Inboeknummer	<input type="text"/>	Status	<input type="text"/>
Aanbiedersnaam	<input type="text"/>	Woonplaats	<input type="text"/>
Registratiedatum	<input type="text"/>	Registratiedatum t/m	<input type="text"/>

Aantal zoekresultaten: 0

Inboeknummer	Registratiedatum	Aantal akten	Datum afgewerkt	Aanbieder	Kenmerk	Status
Er zijn geen elementen om te tonen						

Er worden maximaal 500 resultaten getoond

Figuur 1. Schermafbeelding van de ROA-applicatie

² Het systeem waarmee de akten worden ingeboekt, gegevens worden gecontroleerd, goedgekeurd, ontvangstbevestigingen, etiketten, geleidelijsten, ontvangstonummers, inboeknummers etc. worden gegenereerd.

Bij het inboeken voert de administratief medewerker direct een gegevenscontrole uit. Bij de gegevenscontrole controleert de administratief medewerker de adresgegevens van de aanbieder en noteert de medewerker de hoeveelheid akten in de ROA-applicatie. Wanneer onduidelijk of niet herleidbaar is waar de akte naar terug moet, doet een medewerker nader onderzoek. Als er geen aanbiedingsbrief bij de aanvraag is toegevoegd of als er adresgegevens ontbreken, zet de administratief medewerker aanvullende systemen/databases in om deze gegevens te raadplegen. De administratief medewerkers maken dan gebruik van onder andere de BVR (Beheer van Relatie Systeemgegevens), het Handelsregister (KVK), de BRP of RVB (registratie van bedrijfsgegevens).

Indien uit de controle blijkt dat een akte niet voor registratie in aanmerking komt, stelt de administratief medewerker een afwijzingsbrief op en geeft deze de akte in een envelop af aan de postkamer. De postkamer stuurt vervolgens deze envelop met de afgewezen akte en afwijzingsbrief retour per post.

Indien de akte na controle akkoord is, boekt de administratief medewerker de akte in, in de ROA-applicatie. De ROA-applicatie genereert vervolgens een inboeknummer. De administratief medewerker schrijft met potlood het inboeknummer handmatig op de akte.

Stap 3. Goedkeuren van akten en ontvangstbevestiging genereren

De administratief medewerker verplaatst vervolgens de (stapel) akte(n) van een aanbieder naar een andere coördinator/administratief medewerker voor een tweede controle, in het kader van het vierogenprincipe. Bij de gegevenscontrole kijkt deze tweede controleur nogmaals naar de akte en toetst de controleur of de akte voldoet aan de vereisten. Als de akte voldoet, vult de tweede controleur in de ROA-applicatie aan dat de akte is goedgekeurd.

Het kan voorkomen dat de tweede controleur de akte alsnog afkeurt omdat de tweede controleur ontdekt dat de akte niet voldoet aan de eisen. In dit geval stelt de tweede controleur of een andere administratief medewerker een afwijzingsbrief op en plaatst deze de akte in een envelop, geeft dit af aan de postkamer en voert in de ROA-applicatie in dat de akte is afgekeurd. De postkamer stuurt dan de akte retour per post. Dit gebeurt echter zelden.

Als de akte (zoals in de meeste gevallen) wel voldoet, stelt de tweede controleur vervolgens een ontvangstbevestiging op met gebruik van de ROA-applicatie en print de controleur deze. De administratief medewerker legt de ontvangstbevestiging ter verzending bij de uitgaande post.

Per aanbieder en datum maakt de tweede controleur een stapel van goedgekeurde papieren akten. Op deze manier creëert de tweede controleur meerdere stapels per aanbieder van de goedgekeurde papieren akten, waarna de controleur zelf of een andere administratief medewerker vervolgens eenvoudig de interne geleidelijsten per stapel kan toevoegen.

Stap 4. Interne geleidelijst toevoegen

In deze stap stelt de administratief medewerker de interne geleidelijsten op en print ze. Geleidelijsten zijn interne labels die de administratief medewerkers aanmaken om stapels met akten te groeperen. Op een geleidelijst staat de datum, het inboeknummer en de naam van de aanbieder. De geleidelijst is op te vatten als een oplegnotitie bij de ingeboekte akte. De geleidelijst speelt geen rol binnen het proces en wordt na afronding van het proces weggegooid door de administratief medewerker.

De (stapels) akten staan gesorteerd op naam van de aanbieder en de betreffende datum. Vervolgens voegt de administratief medewerker per stapel de desbetreffende geleidelijst van elke aanbieder toe van de betreffende datum. Vervolgens deponereert de administratief medewerker de geleidelijst samen met de bijbehorende akte(n) in de kast om die op een later tijdstip te officieel te registreren in de ROA-applicatie (zie stap 5).

Voorbeeld: De akten van aanbieder ING op datum 01-08-2023 plaatst de administratief medewerker op één stapel. De administratief medewerker geeft deze stapel vervolgens één geleidelijst die bovenop de gegroepeerde stapel akten komt te liggen. Elke akte van ING op die dag krijgt een apart aktenummer. Elk aktenummer is zichtbaar op de geleidelijst. Daarmee is het, dankzij de geleidelijst, duidelijk uit welke akten elke stapel per aanbieder bestaat. Een voorbeeld hiervan is 00000.001 t/m 00000.024 waarbij het geleidelijstnummer als eerste te lezen is en vervolgens het aktenummer. De inhoud van elke stapel, per aanbieder en per datum, is op deze manier makkelijk te traceren.

Stap 5. Registreren van akten

In deze stap registreert de administratief medewerker de (stapel) akten daadwerkelijk in de ROA-applicatie. Hiervoor is een standaard scherm in de ROA-applicatie beschikbaar. Daarin voert de administratief medewerker de specifieke gegevens van de akte in, zoals het volgnummer, het aantal betreffende akten en de 'inhoud' (zie Figuur 2 ter illustratie). Het invulvak 'Inhoud' bevat kenmerken van de akte en niet de feitelijke inhoud.

De medewerker controleert voor de laatste keer de ingevulde gegevens van de aanbieder en voert vervolgens de registratie door in de ROA-applicatie.

De ROA-applicatie maakt als volgende stap een registratienummer aan. Het format hiervan is 'jaar-volgnummer', een voorbeeld van dit nummer kan zijn 2023.000000.001.

Wanneer deze stap voltooid is, is de akte officieel geregistreerd bij de Belastingdienst.

Registreren onderhandse akte

Aanbieder *	Belastingdienst	Inboeknummer	
Adres / Postbus	50961	Registratiedatum	01-08-2023
Woonplaats	Rotterdam		
<input type="button" value="Annuleren"/> <input type="button" value="Wijzigen partij"/>			
Volgnummer *	1	Aantal bladen *	2
Aantal *	1	Aantal Duplicaten	
Akte datum	01-08-2023	Soort *	Pandakte
Aantal Annexen	0	Aantal Renvoien	0
Akte Ondertekend *	<input checked="" type="checkbox"/>		
Inhoud *	VERZAMELPANDAKTE OPGEMAAKT EN AANGEBODEN DOOR AANBIEDER		
<input type="button" value="Verwijderen"/> <input type="button" value="Annuleren"/> <input type="button" value="Opslaan"/>			

Figuur 2. Schermafbeelding van de registratiefunctie in de ROA-applicatie.

Stap 6. Enveloppen en etiketten

Nadat de akte geregistreerd is in de ROA-applicatie, dient dit ook fysiek te gebeuren op de papieren akte. Om dit te bewerkstelligen bestempelt de administratief medewerker de akte op elk blad. Hiermee is de akte officieel geparafeerd.

De administratief medewerker plaatst de akte in een envelop en voegt de akte toe aan de gegroepeerde stapel akten per aanbieder en per betreffende datum. Dan maakt de administratief medewerker etiketten aan met behulp van de ROA-applicatie.

De administratief medewerker print de etiketten en plakt deze per akte op de betreffende envelop ter verzending. Zo ontstaat er een stapel met enveloppen waarin de akte is toegevoegd, per aanbieder en per betreffende datum, waarbij elke akte een eigen etiket heeft.

Hiermee voorziet de administratief medewerker elke envelop met een papieren akte van een etiket dat aangeeft dat iedere akte in de stapel officieel is geregistreerd en voldoet aan de eisen voor officiële indiening. Vanaf dit moment staat elke akte in de stapel bekend als officieel geregistreerd document.

Stap 7. Retourbrief toevoegen

Als laatste stap print de administratief medewerker een sticker met het registratienummer en de retourbrief met behulp van de ROA-applicatie. Vervolgens plakt de administratief medewerker de sticker met het registratienummer op de laatste pagina van de akte.

Aansluitend plaatst de administratief medewerker de retourbrief bij de akte in de envelop en plakt de envelop dicht.

Stap 8. Verzenden van akten

De administratief medewerker geeft de goedgekeurde akte of stapel akten af aan de postkamer.

De postkamer geeft de enveloppen af aan de post- of koeriersdienstmedewerkers die de enveloppen komen ophalen bij de Belastingdienst in Rotterdam.

Raadplegen

Het raadplegen van de Registratie Onderhandse Akten is een apart proces en valt buiten het proces van 'Registratie Onderhandse Akten'. Eén of meerdere partijen van de akte kunnen een gemachtigde de bevoegdheid geven om de registratie van de akte te raadplegen. Dit houdt in dat bijvoorbeeld een advocatenkantoor gemachtigd kan zijn om de akte te raadplegen voor diverse doeleinden. Het gaat hierbij om het raadplegen van de informatie of een akte ter registratie is aangeboden. De akte zelf is namelijk niet opgeslagen. De aanbieder of gemachtigde neemt voor de raadpleging van een akte telefonisch contact op met de ROA-afdeling van de Belastingdienst en spreekt met een administratief medewerker. In het geval dat een gemachtigde contact opneemt, controleert de administratief medewerker eerst of de partij daadwerkelijk gemachtigd is om de akte te raadplegen. De aanvrager moet hiervoor een machtiging overleggen van een van de partijen van de akte en moet een kopie van een identificatiedocument overleggen.

Ter controle wordt het inboeknummer gevraagd. De Belastingdienst deelt de inboeknummers van akten alleen met de aanbieder. Indien het controlenummer klopt verstrekt de administratief medewerker de gevraagde informatie over de registratie. De administratief medewerker kan geen details vrijgeven over de inhoudelijke tekst die in de akte staat, mede omdat de akte niet is opgeslagen/bewaard.

3.3 Kenmerken van het huidige proces

Wekelijks ontvangt de Belastingdienst gemiddeld 3.000 papieren onderhandse akten. Op jaarbasis verwerkt de Belastingdienst 136.000 akten. De Belastingdienst heeft op dit moment ongeveer 4,5 miljoen akten geregistreerd. De akten zelf worden niet gearchiveerd.

De Belastingdienst ontvangt 80 tot 90% van de te registreren akten per post, wat neerkomt op circa 50 bezorgingen per week. Sommige grootaanbieders sturen koeriers voor aanlevering van te registreren akten en voor het ophalen van geregistreerde akten. Daarnaast meldt zich twee tot drie keer week een particulier bij de balie. Er worden twee à drie aktes per week afgewezen. De afdeling wordt ongeveer vier keer per maand gebeld door klanten voor nadere algemene informatie over het proces.

De normtijd voor het verwerken van een akte is gemiddeld zes minuten, waarbij de inschatting op dit moment is dat de verwerking van een akte door het gehele proces ongeveer zes tot zeven minuten in beslag neemt. Het team dat bij de Belastingdienst de verwerking van de onderhandse akten uitvoert bestaat uit twintig medewerkers, ongeveer 7 fte.

3.4 Verbeterpunten in het huidige proces

In de workshop met de Belastingdienst zijn een aantal verbeterpunten in het huidige proces benoemd:

- ROA-medewerkers geven aan dat de website meer informatie moet bevatten, zoals informatie over het aanleveren van een aanbiedingsbrief bij de akte. Administratief medewerkers moeten akten soms namelijk afwijzen omdat de aanbiedingsbrief ontbreekt. Meer informatie op de website kan aanbieders meer duidelijkheid geven.
- ROA-medewerkers adviseren 'eventueel' de geleidebrief af te schaffen vanwege gelimiteerde toegevoegde waarde.
- ROA-medewerkers vinden het waardevol om na het goedkeuren toch nog de registratiedatum te kunnen aanpassen, omdat dit voor eventuele correcties of het herorganiseren van akten nodig kan zijn.
- ROA-medewerkers geven aan dat retourbrieven en gegevens soms niet meer te wijzigen zijn nadat een partij is afgewerkt. Flexibiliteit hierin is gewenst.
- ROA-medewerkers geven aan dat het handig zou zijn om gegevens vrij te kunnen aanpassen in de ROA-applicatie tijdens het gehele proces en ook achteraf, in verband met het doorvoeren van onverwachte wijzigingen.
- ROA-medewerkers hebben een voorkeur voor toegang tot meer inhoudelijke data bij het gebruik van de zoekfunctie. Het proces raadplegen is momenteel niet mogelijk op basis van inhoudelijke zoekfuncties met de ROA-applicatie. In het geval dat een aanbieder (of gemachtigde) een akte wil raadplegen, belt diegene met de ROA-afdeling. De administratief medewerker gebruikt het inboeknummer ter controle, maar kan geen inhoudelijke data van de akte gebruiken bij de zoekfunctie in de ROA-applicatie om het raadplegen uit te voeren.
- Tot slot is er een opmerking gemaakt over een openbaar register voor onderhandse akten in België. Dit zou als voorbeeld kunnen dienen voor een register in Nederland.

3.5 Aandachtspunten van stakeholders

Er zijn gesprekken gevoerd met de belangrijkste stakeholders over het proces van de registratie van onderhandse akten. Uit deze gesprekken zijn belangrijke aandachtspunten over het huidige proces naar voren gekomen:

- Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) geeft aan behoefte te hebben aan meer beleidsmatige informatie over de akten en het proces. Op dit moment legt de Belastingdienst weinig informatie vast over de akten, waardoor er geen inzicht is in inhoudelijke informatie over onder andere verpanding en de waarde van onderpand. Hier is momenteel ook geen wettelijke grondslag voor.

- Alle stakeholders geven aan dat zij belang hechten aan de digitalisering van het proces en aan het deugdelijk overdragen van het proces en hier voldoende tijd voor te willen reserveren. Het ministerie van EZK stelt voor om bij de overdracht naar een nieuw systeem, het oude systeem langzaam te laten leeglopen door middel van een overgangperiode van een aantal jaren (+/- drie). Verlopen aktes kunnen worden opgeschoond met inachtneming van de bewaartermijn.
- In gesprek met Qredits kwamen de verzamelpandakten³ aan de orde. Qredits verstuurt dagelijks verzamelpand-akten naar de Belastingdienst. Het gaat hierbij om ongeveer tachtig akten per week. Deze akten volgen ook het beschreven ROA-proces. Het digitaal kunnen verpanden van deze verzamelakten scheelt veel tijd en is minder foutgevoelig.
- In de gesprekken met de grootbanken kwam de vraag naar voren of het noodzakelijk is dat er een nieuw registratieproces wordt ontwikkeld. Het doel van de huidige registratie van akten is om de datum van een akte (op objectieve wijze) te bevestigen en om deze te fixeren (ter voorkoming van antedateren). Wanneer de datum en het tijdstip van het ondertekenen van een akte op objectieve wijze is vastgesteld, door middel van een gekwalificeerde elektronische handtekening, is volgens de banken een registratieproces achteraf overbodig (hiervoor zijn wel wetswijzigingen nodig).
- Voor het huidige proces geldt dat er voor de grootbanken geen kosten zijn verbonden aan registratie. Banken zijn hoogstwaarschijnlijk bereid om de digitalisering van dit registratieproces te mede-financieren, met als belangrijk aandachtspunt dat de registratie van de akten geen businessmodel wordt voor de beoogde alternatieve uitvoerder.

KVK/de KNB

In de verkennende gesprekken met de beoogde alternatieve uitvoerders KVK en de KNB zijn enkele opmerkingen gemaakt die betrekking hebben op het huidige proces:

- Voor overdracht naar een van de beoogde alternatieve aanbieders is het voor beide partijen belangrijk dat de toegevoegde waarde van het (zowel huidige als toekomstige) proces duidelijk is. Het proces van registreren dient niet enkel de registratie. De meerwaarde voor zowel de ondernemers als particulieren moet helder zijn.
- Met name KVK geeft aan dat de registratie weinig zegt over de inhoud en geldigheid van de akte en draagt hiermee onvoldoende bij aan de vindbaarheid van de akte. KVK ziet mogelijkheden om de toegevoegde waarde van de registratie te verhogen door bijvoorbeeld een kopie van de akte te bewaren en die toegankelijk te maken voor andere gemachtigde partijen (denk aan advocaten en notarissen), maar ook door vastlegging van het tijdstip van de registratie en het inrichten van digitale handtekeningen onder de akte.
- De wens van KVK is om het proces niet volledig openbaar te maken maar om partijen bijvoorbeeld inzagerechten te geven. Dit vraagt echter een juridische aanpassing. De wetgever moet de wet zodanig aanpassen dat enkel bevoegde personen en partijen inzagerecht hebben in de akte.

³ Voor ondernemers zijn vaak activa (machines, inventaris, gereedschap, e.d.) of vorderingen het onderpand in de onderhandse akte. De waarde van dit type zekerheden fluctueert waardoor zeer frequent (ook dagelijks) pandakten verstuurd worden naar de Belastingdienst ter registratie.

HOOFDSTUK 4

Optie 1: een generiek digitaal ROA-proces

In dit onderzoek verkennen we drie opties voor een digitaal ROA-proces. De eerste optie is een generiek ontwerp voor een gedigitaliseerd ROA-proces op basis van de huidige functionaliteit van het proces, de wensen van stakeholders en expertadvies van VKA en Berenschot. We beschrijven de uitgangspunten (paragraaf 4.1) en het procesontwerp (paragraaf 4.2). Daarbij beschrijven we vragen die tijdens het ontwerpproces naar boven kwamen. In paragraaf 4.3 gaan we in op de wettelijke eisen voor een toekomstig en digitaal proces. Tot slot geven we een inschatting van de kosten (paragraaf 4.4).

4.1 Ontwerpprincipes

Als leidraad voor het nieuw ontwikkelde proces hebben we een aantal principes gehanteerd voor de digitalisering en aanpassing van het proces. Hierbij is het uitgangspunt het borgen van de huidige functionaliteit in het nieuwe digitale proces, de wensen van de stakeholders en het expertadvies van VKA en Berenschot. De principes zijn in de onderstaande tabel weergegeven en getypeerd per architectuurlaag.

Tabel 1 Architectuurprincipes digitaal proces ROA

Architectuur-laag	Nr.	Principe
Business	B1.	De registratie van onderhandse akten biedt betrokken partijen een officieel, door een onafhankelijk derde partij geregistreerd juridisch bewijsstuk dat er een overeenkomst of transactie heeft plaatsgevonden.
	B2.	De registratie van onderhandse akten is geen verdienmodel voor de uitvoerder.
	B3.	De inhoud van de onderhandse akte is een zaak tussen de betrokken partijen (pandgever en pandnemer) en is geen verantwoordelijkheid van de registrerende partij.
	B4.	Zowel particulieren, ondernemingen als buitenlandse partijen moeten onderhandse akten kunnen registreren.
Informatie	I1.	Betrokkenen moeten zich digitaal kunnen informeren over het proces van registratie, vereisten aan akten en contactgegevens bij vragen.

Architectuur-laag	Nr.	Principe
	I2.	Partijen kunnen inzicht krijgen in de registratie van de akten.
	I3.	Er wordt geen beheer gedaan op de geregistreeerde akten. Akten waarvan het belang verloren is gegaan, hoeven niet gemeld te worden en worden niet uit het register verwijderd.
	I4.	De registratie van onderhandse akten is transparant voor de aanbieder van de akten en voor gemachtigden.
	I5.	Daar waar mogelijk kiezen we voor standaarden en standaardvoorzieningen.
	I6.	Aanbieders moeten akten in een toegankelijk digitaal formaat (bijvoorbeeld pdf/A-1a) kunnen aanbieden.
	I7.	Het ondertekenen door middel van een digitaal certificaat is de vervanging voor de papieren stempel/fysieke handtekening.
	I8.	Er dient een taxonomie te zijn voor de geautomatiseerde digitale uitwisseling van de digitale akte tussen de aanbieder en de registrerende partij.
	I9.	Op de landingspagina is helder beschreven waarom de registrerende partij het proces uitvoert en wat de meerwaarde is voor zowel ondernemers als particulieren.
	I10.	Een akte is binnen één dagdeel geregistreerd en digitaal retour gezonden aan de aanbieder.
	I11.	De registratie van onderhandse akten is gebruiksvriendelijk, toegankelijk en betrouwbaar voor aanbieders.
Applicatie	P1.	Het proces moet vormgegeven kunnen worden door de partij die de registratie uitvoert.

4.2 Het digitale ROA-proces

Het generieke ontwerp voor het registreren van onderhandse akten bestaat uit drie processtappen:

1. aanbieden en identificeren
2. opslaan, registreren en verzegelen
3. terugmelden en beschikbaar stellen.

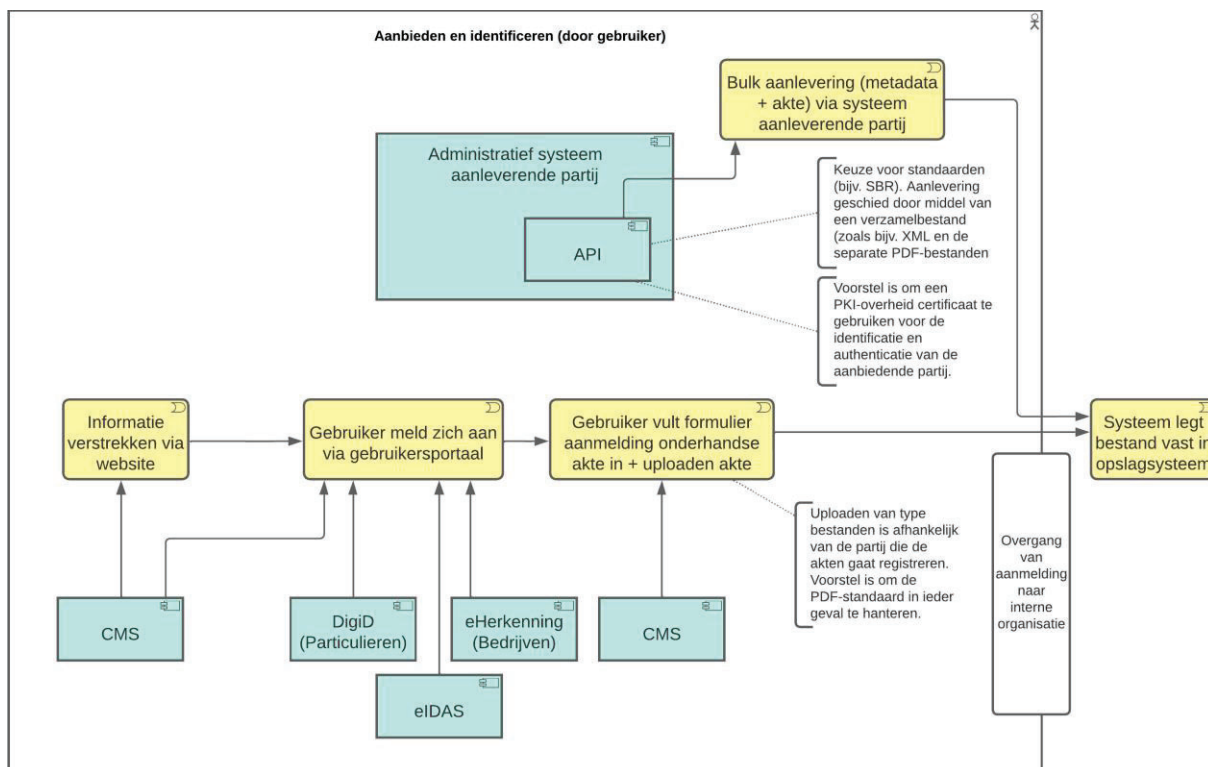
In de volgende paragrafen lichten we deze stappen in het proces toe.

4.2.1 Aanbieden en identificeren

De aanbieder (ook wel gebruiker) voert de eerste stap van het proces uit. In deze stap vergaart de gebruiker informatie over het proces en de vereisten waaraan de onderhandse akten moeten voldoen. Als de gebruiker de akte eenmaal gaat indienen, meldt de gebruiker zich aan via het gebruikersportaal. Voor het aanmelden kiezen we er expliciet voor overheidsstandaarden te gebruiken zoals DigiD (voor particulieren), eHerkenning (voor bedrijven) en eIDAS (voor buitenlandse entiteiten). Na aanmelding komt de gebruiker terecht op het formulier om de akte te registreren en daarmee de metadata van de akte in te vullen. Na invulling en upload van de akte dient de gebruiker het verzoek tot registratie in. De akte wordt, via de digitale systemen van de registrerende partij, geregistreerd in het interne systeem van de registrerende partij.

Uit de in het vorige hoofdstuk beschreven analyse blijkt dat een aantal partijen een groot aantal akten tegelijkertijd indient. Dit zijn met name de grootbanken en overige kredietverschaffers. Hiervoor hebben we een separate voorziening voorzien, namelijk een upload via een API⁴. Met behulp van een API is een externe partij in staat een koppeling te maken met de registrerende partij en daarmee automatisch, en mogelijk ook in bulk, akten aan te leveren voor verwerking door de registrerende partij. Het beschikbaar stellen van een API betekent dat de registrerende partij een API moet ontwikkelen (maar hier vaak al ervaring mee heeft) en voor de gebruiker dat deze hierop moet aansluiten conform de opgestelde specificaties. Het proces van aanbieden en identificeren in het ontwerp digitaal proces ROA is afgebeeld in Figuur 3.

⁴ API staat voor Application Programming Interface. Kort gezegd is het een interface die het mogelijk maakt dat twee applicaties of computerprogramma's met elkaar communiceren.



Figuur 3. Generiek ontwerp digitaal proces ROA: aanbieden en identificeren

Voor de doelgroep die vaak en veel akten aanlevert, gaan wij ervan uit dat zij de akten kunnen aanleveren vanuit een digitaal systeem en kunnen aansluiten op een API. Wij gaan ervan uit dat dergelijke stakeholders over een soortgelijk systeem beschikken. Dit onderdeel, en eventuele aanpassingen om aan te sluiten op het nieuwe, gedigitaliseerde proces, nemen wij als uitgangspunt mee⁵.

Gehanteerde aandachts- en uitgangspunten voor het deelproces 'aanbieden en identificeren':

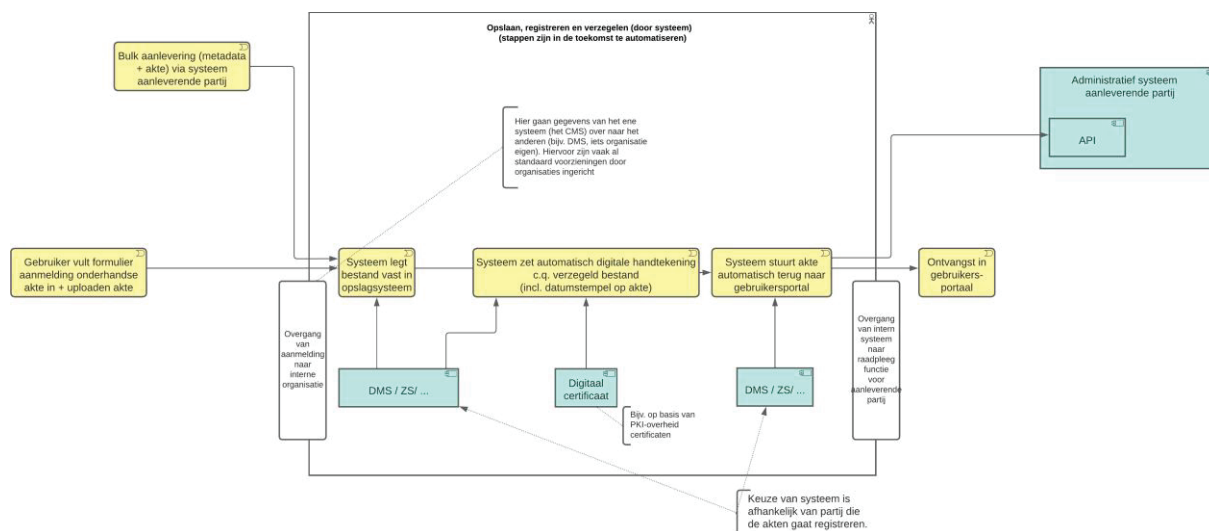
- Voor identificatie en authenticatie maken we gebruik van standaard overheidsvoorzieningen zoals DigiD, eHerkenning en eIDAS.
- De bestandstypen die de gebruiker uploadt zijn te kiezen door de registrerende partij. Wij adviseren hiervoor minimaal de pdf-standaard te hanteren. Dit is een open standaard geadviseerd door Forum Standaardisatie. Pdf is daarnaast een veelgebruikt bestandstype.
- Bij het laten aanleveren via een API moet zowel het bestand (bij voorkeur in het pdf-bestandstype) als een verzamelbestand (zoals of JSON) meegestuurd worden voor het vullen van de metadata.
- Voor de koppeling met de API moet de aanbieder een PKI-overheidcertificaat aanvragen en hanteren voor de identificatie en authenticatie van de partij binnen de API.

4.2.2 Opslaan, registreren en verzegelen

Dit deel van het proces valt uiteen in drie deelstappen: het opslaan van de binnengekomen aanvraag, het digitaal plaatsen van een handtekening/verzegeling (hierna: handtekening) en het terugkoppelen van de geplaatste handtekening. Wij gaan ervan uit dat een registrerende partij het

⁵ Een analyse naar dergelijke systemen valt buiten dit onderzoek. Wij nemen aan dat partijen over een dergelijk systeem, met mogelijkheden om dit uit te breiden, beschikken. Eventuele aanpassingen zijn voor rekening van de desbetreffende aanvragers en vallen buiten de scope van de businesscase zoals wij dit in dit document presenteren.

ontvangen XML-bestand omzet naar een registratie in een systeem. Wij denken hierbij aan een documentmanagementsysteem of zaakstelsysteem. Deze registratie is gekoppeld aan de meegestuurd digitale akte. Het systeem pakt de nieuwe registratie automatisch op door middel van een workflow en laat deze digitaal ondertekenen en verzegelen. Dit digitaal ondertekenen gebeurt aan de hand van een PKI-overheidscertificaat. Het systeem slaat het aangepaste c.q. geüpdatete bestand op in het eerdergenoemde systeem om de workflow te vervolgen. Het proces van opslaan, registreren en verzegelen in het ontwerp digitaal proces ROA is afgebeeld in Figuur 4.



Figuur 4. Generiek ontwerp digitaal proces ROA: opslaan, registreren en verzegelen.

Wij gaan ervan uit dat dit deel van het proces volledig automatisch plaatsvindt, zonder enige vorm van menselijke handelingen. Dit zorgt tegelijkertijd voor een aantal vragen, waar wij geen antwoord op kunnen geven, maar waar een registrerende partij of de wetgever iets van moet vinden. De volgende vragen moeten bij de aanpassingen van het proces worden meegenomen:

- Welke controles zijn er en in welke mate vinden deze controles plaats? De inhoud van de akte en de ondertekening zouden in onze ogen geen onderdeel van controle moeten/mogen zijn omdat de inhoud van de akte aan de pandgever en pandnemer is en de registrerende partij daarvoor geen verantwoordelijkheid draagt. De registrerende partij kan ervoor kiezen om vooraf de aanvrager akkoord te laten gaan met de inhoudelijke acceptatiecriteria en daarmee de verantwoordelijkheid bij de aanvrager te beleggen. N.B. de Belastingdienst voert op dit moment een verkorte controle uit op een aantal aspecten (zie stap 2 van paragraaf 3.2).
- In hoeverre willen de wetgever en de nieuwe registrerende partij inzage bieden in de inhoud van de akten, en willen zij deze voor langere tijd opslaan? De opslag van akten zelf vergt een grote opslagcapaciteit, zeker in de hoeveelheden die er jaarlijks worden aangeboden. Keuzes op dit gebied hebben een grote invloed op de uiteindelijke businesscase.
- Moeten er meldingen plaatsvinden als akten zijn verlopen, of is dat dit een zaak van de aanbieder en de pandgever? Dit is een toevoeging op het bestaande proces en dit is daarom niet meegenomen in de procesbeschrijvingen. Dergelijke keuzes hebben impact op de businesscase.

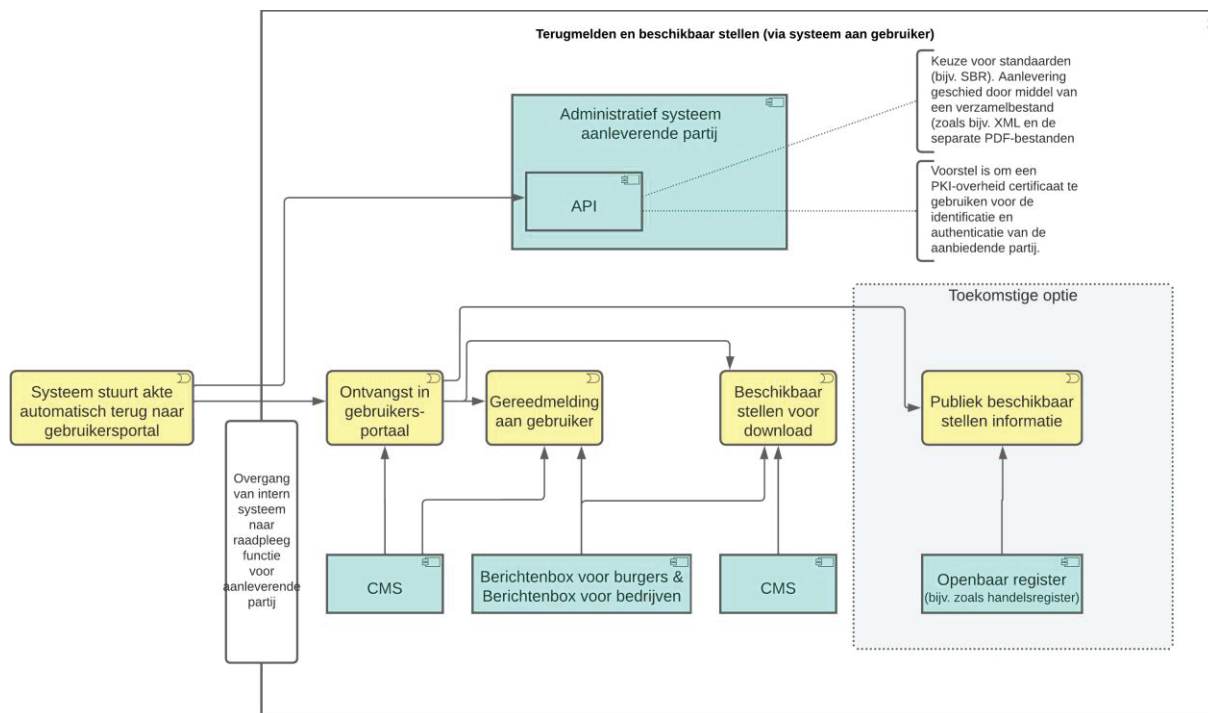
4.2.3 Terugmelden en beschikbaar stellen

Nadat de akten digitaal zijn ondertekend/verzegeld, moeten de akten terug naar de aanvrager. Het is belangrijk om hiervoor de route te kiezen die de aanvrager heeft gekozen. Als een aanvrager de akte aanbiedt via de website, krijgt de aanvrager via de website en overheidsvoorzieningen een bericht terug dat de akte digitaal ondertekend is en klaarstaat om te downloaden. Mocht de

aanvrager de akte aanbieden via een API (als onderdeel van een automatisch proces of als onderdeel van een bulkaanlevering) dan volgt het proces weer deze stappen.

Zoals aangegeven maken we ook in deze stap gebruik van standaard overheidsvoorzieningen. Zo moet een aanvrager zich weer aanmelden met DigiD, eHerkenning of eIDAS. Tegelijkertijd krijgt de aanvrager ook berichten terug via de Berichtenbox (dan wel voor burgers, dan wel voor bedrijven).

Het proces van terugmelden en beschikbaar stellen in het ontwerp digitaal ROA-proces staat afgebeeld in Figuur 5.



Figuur 5. Generiek ontwerp digitaal ROA-proces: terugmelden en beschikbaar stellen.

Voor deze stap staan er nog vragen open, die de wetgever c.q. registrerende partij dient in te vullen:

- Hoelang blijft de akte beschikbaar om te downloaden?
- Moet de registrerende partij de pandgever informeren en de akte als download beschikbaar stellen? Het document komt in ieder geval beschikbaar voor de aanvrager. Echter daarmee is de pandgever niet direct geïnformeerd.
- Moet de registrerende partij de akten voor langere tijd opslaan, en welke termijn moet deze partij dan hanteren? Dit is relevant voor de archiveringstermijn, maar ook voor de vernietigingstermijn van de akten.
- Willen we in Nederland een register creëren waarin externe betrokkenen alleen de metadata (kenmerken) van de akten kunnen inzien of moeten zij ook de inhoud van de akte kunnen bekijken? Daarmee komen ook vragen naar voren over het type informatie dat in een register inzichtelijk is.

Deze vragen hebben direct invloed op het gebied van privacy, maar ook op het eventueel openbaren van bedrijfsgeheimen. Indien de wetgever kiest voor een oplossing waarbij alleen gemachtigden deze informatie mogen inzien, dan brengt dit ook weer het inrichten van een machtigingsproces met zich mee.

4.3 Wettelijke eisen voor een toekomstig en digitaal proces

In deze paragraaf gaan we nader in op de aanpassingen van de wetgeving die nodig zijn om het proces van de registratie van onderhandse akten bij een andere organisatie onder te brengen en te digitaliseren. In het eerste deel gaat het om de wetgeving die het huidige proces reguleert. In het tweede deel van deze paragraaf gaan we in op de wetgeving die bij het nieuwe proces in acht moet worden genomen.

4.3.1 Aanpassing van wetgeving

Op dit moment zijn er een viertal akten die op grond van de Registratiewet 1970 voor registratie door de Belastingdienst in aanmerking komen. Akten zijn in beginsel vormvrij. Om ervoor te zorgen dat deze akten elektronisch moeten worden aangeleverd, moet er een aanpassing in de wet komen om deze akten digitaal op te maken en te ondertekenen.

In de Registratiewet 1970 wordt de inspecteur van de Rijksbelastingdienst verantwoordelijk gemaakt voor de registratie van onderhandse akten. Deze bevoegdheid moet ergens anders worden belegd. De Registratiewet 1970 moet op dit punt worden aangepast. Alle functionele eisen met betrekking tot de registratie van de onderhandse akten komen uit de Uitvoeringsregeling Registratiewet 1970. Het gaat daarbij onder andere om openingstijden van het kantoor van de Belastingdienst en de verwerking van een papieren akte.

Er zijn nu twee partijen benaderd om de registratie van de onderhandse akten over te nemen. Dat zijn KVK en de KNB. KVK is een zelfstandig bestuursorgaan dat is ingericht op grond van de Wet op de Kamer van Koophandel. Als KVK nieuwe taken moet uitoefenen, dan zal dat in de Wet op de Kamer van Koophandel moeten worden opgenomen. De KNB is een openbaar lichaam op grond van artikel 60 van de Wet op het notarisambt. Een openbaar lichaam bevat organen met bestuursrechtelijke bevoegdheden. Om de registratie van onderhandse akten bij de KNB te beleggen moet de wetgeving daarop worden aangepast. Ongeacht de partij die wordt gekozen is er ook in de regelingen die de grondslag vormen voor deze partijen een wijziging noodzakelijk.

4.3.2 Randvoorwaarden uit wetgeving voor nieuw proces

Bij het vormgeven van het nieuwe proces is het ook nodig om het proces en het bijbehorende informatiebeheer langs de lat van de nu geldende wetgeving te leggen. Het gaat daarbij in ieder geval om de volgende wetgeving die in acht moet worden genomen:

- Wet digitale overheid: deze wet geeft op dit moment regels over identificatie en ook het gebruik van https. Deze wet wordt in tranches ingevoerd. Afhankelijk van de snelheid waarmee het proces van registratie van onderhandse akten ergens anders wordt belegd, zullen er nog meer eisen zijn om aan te voldoen.
- Op dit moment is de Archiefwet 1995 nog de geldende wetgeving als het gaat om archivering van documenten. Deze wet geeft regels omtrent het bewaren en vernietigen van documenten. De partij die de registratie van onderhandse akten op zich neemt zal ook een selectielijst moeten maken, waarin wordt aangegeven wanneer de documenten naar een archiefbewaarpplaats moeten en/of moeten worden vernietigd. Op dit moment wordt er hard gewerkt aan de Archiefwet 2021. Een van de belangrijkste wijzigingen op grond van deze wet is dat de overbrengingstermijn naar de archiefbewaarpplaats wordt verkort van 20 jaar naar 10 jaar.
- Digitale toegankelijkheid: er wordt veel gedaan om documenten en websites toegankelijk te maken voor mensen met een visuele beperking. De regels hoe documenten toegankelijk worden gemaakt zijn terug te vinden in de WCAG 2.1. Aan de hand van deze regels moet het proces worden ingericht.

- In de documenten en de metadata zal privacygevoelige informatie terug te vinden zijn, zoals naam, adres en woonplaats. Dat raakt de Algemene Verordening Gegevensbescherming. De eisen die uit de AVG voortvloeien zullen moeten worden meegenomen bij de inrichting van een digitaal proces: onder andere dataminimalisatie en opslagbeperking zijn dan van belang;
- eIDAS verordening: deze Europese verordening geeft regels over identificatie en authenticatie. Onderwerpen die in deze verordening worden geregeld zijn onder andere elektronische handtekeningen, echtheidszegels en tijdstempels. Deze aspecten zijn van groot belang voor het proces van registratie van onderhandse akten.

4.4 Kostenindicatie

Vanuit de kennis en ervaring van VKA en Berenschot hebben wij een kosteninschatting gemaakt. Deze inschatting betreft de kosten voor het inrichten, beheren en onderhouden van het hierboven geschetste generiek digitaal ROA-proces. Het gaat hier uitsluitend om de kosten die gemoeid zijn met het IT-systeem en de informatieverstrekking. In de onderstaande tabellen staan de eenmalige IT-kosten (tabel 2) en de jaarlijks terugkerende IT-kosten (tabel 3). Dit zijn nadrukkelijk inschattingen. Een werkelijke financiële begroting zal met de beoogde overdrachtspartij gemaakt worden.

Tabel 2. Inschatting eenmalige IT-kosten generiek digitaal ROA-proces.

Inschatting eenmalige IT-kosten	Eenheden	Inschatting Berenschot/VKA
Aanmaken webpagina's (inclusief formulier in CMS)		€ 5.000,00
Koppeling eHerkenning		€ 10.000,00
Koppeling DigiD		€ 10.000,00
Ontwikkelen API's		€ 50.000,00
Inrichten zaak in DMS/ZS (inclusief koppeling)		€ 10.000,00
Aanvragen digitaal certificaat		€ 1.500,00
Aanmaken persoonlijke omgeving		€ 10.000,00
Koppeling Berichtenbox		€ 10.000,00
Keten-, performance- en securitytesten		€ 25.000,00
Onvoorziene kosten	20%	€ 26.300,00
Kosten ontwikkeling nieuwe ICT-voorzieningen		€ 157.800,00
Project- en programma-managementkosten ⁶	30%	€ 47.340,00
Totale eenmalige kosten		€ 205.140,00

⁶ Uit onze ervaring zijn er, naast IT-kosten, ook kosten voor onder andere overleg en afstemming tussen de betrokken partijen (wetgever, beleidsmaker, registrerende partij, stakeholders en leveranciers), het aanpassen van wetgeving en organisatorische aanpassingen bij de registrerende partij. Deze kosten zijn niet door ons in te schatten. De opgenomen project- en programma-managementkosten behelzen enkel de kosten voor de implementatie van de genoemde IT-middelen.

Tabel 3 Inschatting terugkerende jaarlijkse IT-kosten generiek digitaal proces ROA

Inschatting terugkerende IT-kosten	Eenheden	Inschatting Berenschot/VKA
Loonkosten 0,5 fte servicemedewerker, schaal 9		€ 25.000,00
Informatieverstrekking (e-mail, telefoon, chat) (10 minuten/contact)	3.000	
Totale kosten informatieverstrekking		€ 25.000,00
Loonkosten 2x 0,5 fte beheerders, schaal 10		€ 67.000,00
Jaarlijkse kosten IT-infrastructuur		€ 18.000,00
Opslagkosten digitaal archief		PM
Totale kosten beheer en onderhoud		€ 85.000,00
Digitale certificaten		€ 750,00
ICT-infrastructuur (€ 2000/maand)	12	€ 24.000,00
Securitykosten		€ 10.000,00
Aansluitkosten DigiD, eHerkenning (€ 0,03/akte)	136.000	€ 4.080,00
Berichtenbox (€ 0,03/akte)	34.000	€ 1.020,00
Totale beheerkosten technische oplossing		€ 39.850,00
Totaal terugkerende kosten per jaar		€ 149.850,00

HOOFDSTUK 5

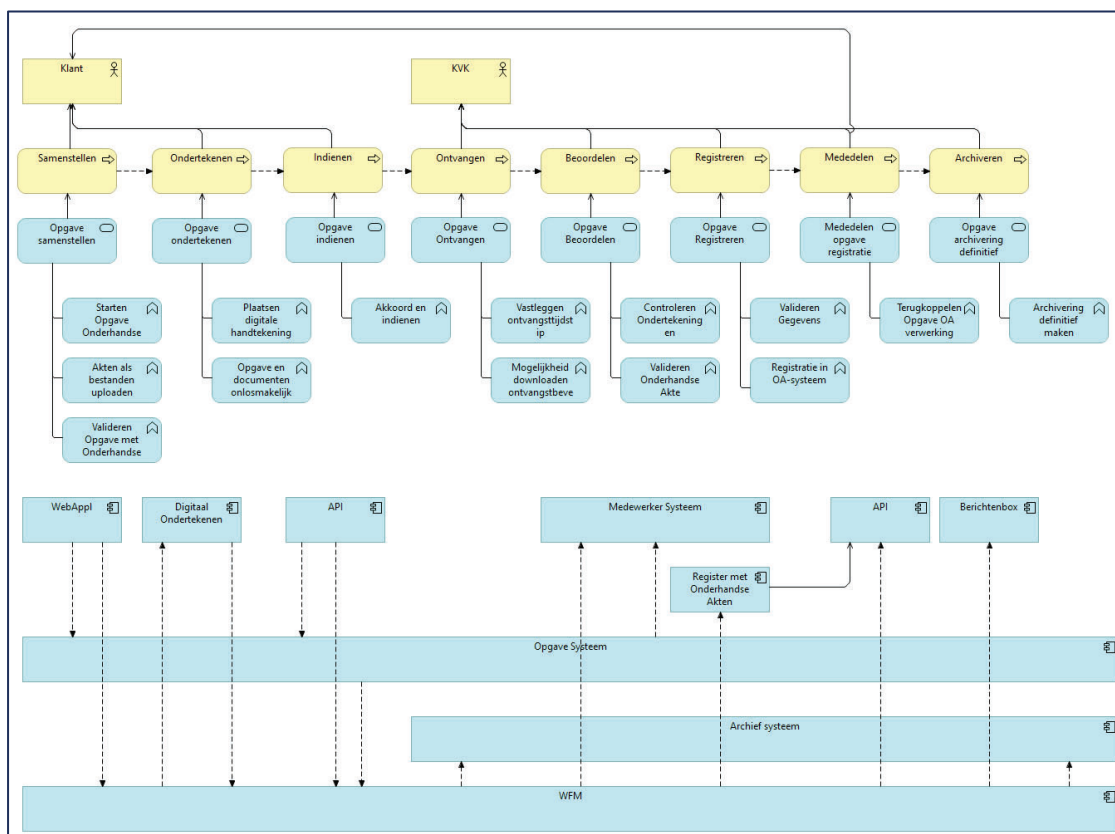
Optie 2: een digitaal ROA-proces bij KVK

Berenschot/VKA heeft de beoogde overdrachtspartijen, KVK en de KNB, ieder in een eigen workshop meegenomen in het huidige proces en het generieke ontwerp voor een digitaal proces. De workshop had als voornaamste doel om te komen tot een digitaal proces passend bij de organisatie. In dit hoofdstuk heeft KVK een digitaal proces uitgewerkt (paragraaf 5.1), worden overwegingen en randvoorwaarden (paragraaf 5.2), en afwegingen rond de overdracht beschreven (paragraaf 5.3). Tot slot volgt paragraaf 5.4 over de kostenindicatie.

Dit hoofdstuk is opgesteld in samenwerking met KVK en door de KVK geaccordeerd.

5.1 Voorstel digitaal proces KVK

KVK heeft een eerste versie van het digitaal proces voor het registreren van onderhandse akten getekend. Dit proces is gebaseerd op de procesopgave die KVK al uitvoert zoals voor de jaaropgave; een standaardproces voor KVK. Figuur 6 geeft weer hoe de procesregistratie onderhandse akten er bij KVK zou kunnen uitzien.



Figuur 6. Voorstel digitaal proces ROA KVK

In het voorgestelde proces zijn de volgende stappen onderscheiden:

- **Samenstellen.** Na succesvol inloggen in het opgavesysteem via de webapplicatie kan een aanbieder een nieuwe opgave van een akte invoeren en de akte uploaden in het opgavesysteem. Vervolgens wordt de opgave gevalideerd.
- **Ondertekenen.** Voordat de opgave van de akte kan worden ingediend dient de klant een digitale handtekening toe te voegen.
- **Indienen.** Na het plaatsen van de digitale handtekening en akkoord te gaan, kan de klant de opgave van de akte indienen bij KVK.
- **Ontvangen.** KVK ontvangt de ingediende opgave van de akte in het opgavesysteem en neemt deze in behandeling. Het ontvangsttijdstip en de ontvangstbevestiging worden automatisch opgesteld en kunnen door klant worden gedownload.
- **Beoordelen.** De opgave wordt beoordeeld door een controle van de digitale handtekening. Vervolgens wordt de onderhandse akte gevalideerd door middel van een technische validatie van gegevens (bijvoorbeeld datumveld-controle). Indien de opgave niet door validatie komt, wordt deze afgewezen. De aanvrager wordt hier door middel van een digitaal bericht in het opgavesysteem van op de hoogte gesteld.
- **Registreren.** Na validatie wordt de akte geregistreerd.
- **Mededelen.** Na registratie wordt aan de klant teruggekoppeld dat de akte is geregistreerd. De status en updates van de ingediende onderhandse akte zijn voor de klant te volgen in het opgavesysteem.
- **Archiveren.** De laatste stap in het proces is de archivering. Alleen de geregistreerde kenmerken van de akte worden (aanname: voor eeuwig) bewaard.

5.2 Overwegingen en randvoorwaarden

KVK heeft bij het digitale ROA-proces zoals hierboven geschetst een aantal overwegingen en randvoorwaarden beschreven die zij beantwoordt willen hebben voorafgaand aan een mogelijke overdracht. Deze aspecten wil KVK zorgvuldig overwegen en vaststellen om een efficiënt en betrouwbaar digitaal registratieproces te kunnen waarborgen. Het betreft de volgende punten:

1. Identificatie van de aanbieder en betrouwbaarheidsniveau

Het is voor KVK van belang om te weten hoe een aanbieder zich identificeert en authenticceert tijdens het samenstellen van de opgave en welk betrouwbaarheidsniveau wordt vereist.

2. Kenmerken en invullen van gegevens

Bij het digitaliseren van het proces is het voor KVK een vereiste dat er sprake is van een heldere afbakening van de rolverdeling tussen de aanbieder en KVK met betrekking tot het invullen van kenmerken en gegevens:

Aanbieders kenmerken: welke kenmerken mag de aanbieder invullen tijdens het samenstellen van de akte? Dit moet duidelijk worden vastgesteld. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan over informatie over betrokken partijen, de aard van de transactie en over relevante details. Bepaalde kenmerken kunnen door KVK in overleg worden aangevuld om de gegevens te verrijken. Bij het digitaliseren van het proces moet daarnaast worden bekeken welke kenmerken geautomatiseerd kunnen worden ingevuld en welke handmatig moeten worden ingevoerd:

- Automatische invulling: sommige kenmerken, zoals het aantal pagina's van een akte, kunnen mogelijk automatisch worden ingevuld op basis van de digitale bestanden.
- Handmatige invulling: andere kenmerken, zoals de aard van de transactie, vereisen mogelijk handmatige invoer door de aanbieder.

3. Controle en validatie

Een andere randvoorwaarde die KVK stelt is dat het proces van correcte controle en validatie van ingevoerde gegevens van de aanbieder is geregeld:

- Controle van ingevulde kenmerken: er moet worden vastgesteld of en hoe KVK de door de aanbieder ingevulde gegevens controleert en hoever de verantwoordelijkheid van KVK daarin reikt.
- Validatie van gegevens: daarnaast moet inzichtelijk zijn hoe de ingevulde waarden worden gevalideerd. Worden inconsistenties of onjuiste gegevens gecorrigeerd en zo ja, op welke manier? Bij voorkeur worden inconsistenties al onmogelijk gemaakt bij het samenstellen van de opgave.
- Informatie aan de aanbieder: het is van belang om te bepalen welke informatie aan de aanbieder wordt gecommuniceerd nadat de gegevens zijn geregistreerd. Wordt alleen bevestigd welke gegevens zijn geregistreerd, of wordt ook aangegeven of en hoe deze afwijken van een aanvraag?

4. Criteria voor registratie en controle

De criteria voor registratie en controle van onderhandse akten moeten gedefinieerd zijn. Deze criteria bepalen waaraan een akte moet voldoen om in aanmerking te komen voor registratie. Bijvoorbeeld:

- Geldige gronden voor niet-registratie: er moeten geldige redenen zijn waarom een akte niet geregistreerd kan worden. Dit is cruciaal om de integriteit en relevantie van de geregistreeerde akten te waarborgen. Voorbeelden zijn het ontbreken van ondertekening of het niet voldoen aan vastgestelde akte-typen.

5. Bestandsformaten en authenticiteit

Een andere randvoorwaarde die KVK stelt is dat het helder is welke type bestandsformaten zijn toegestaan. In welke formats kan een akte worden geüpload? Is alleen pdf toegestaan of zijn er meer specifieke eisen? Het gaat hier om het aspect van authenticatie om ervoor te zorgen dat de aangeboden documenten geldig en betrouwbaar zijn en om het aspect van waarmerken c.q. digitale handtekening (geavanceerd of zelf gekwalificeerd) die de betrouwbaarheid waarborgen.

6. Waarmerken

Het wel of niet waarmerken van de akten bepaalt of er een speciale en extra stap nodig is in het proces. Het benadrukt welke waarmerken essentieel zijn voor de registratie en hoe deze moeten worden toegepast. KVK stelt dat moet worden bepaald of deze stap moet worden toegevoegd of onder de stap 'valideren akte' valt.

7. Doorzoekbaarheid van het register en toegang

Het wel of niet doorzoekbaar maken van het register, met welke criteria en op welke manieren moet zijn vastgesteld. Hier moet ook worden bepaald wie toegang mag hebben tot het register. Het gaat hierbij om vragen als:

- Zoekcriteria in het register: hoe moet er in het register kunnen worden gezocht (bijvoorbeeld op type akte, op datum, pandgever, pandnemer, type onderpand, adres)?
- Toegang tot het register: door wie moet er in het register kunnen worden gezocht? Alleen door de partijen of ook door andere mogelijke gebruikers zoals notarissen en advocaten?

In de digitale procesplaat van KVK is het opvragen van geregistreeerde akten/het inzien van gegevens niet opgenomen. Als alleen de partijen uit de akte (bijvoorbeeld pandgever en pandnemer) en daartoe gemachtigden (zoals advocaten) hiertoe gerechtigd worden, betekent dit dat alle gegevens over die partijen moeten worden vastgelegd bij registratie.

8. Financiële overwegingen

De financiële aspecten van het digitale registratieproces leveren vragen op over de kosten van registratie en het raadplegen van de registratie: Blijft registratie gratis? En hoe zit dit met het raadplegen van de registratie? Indien hier kosten aan verbonden worden, betekent dit dat er een factureringsproces moet worden ingericht.

5.3 Overdracht

Voor de overdracht is het niet alleen belangrijk om te kijken naar het inpassen van het gedigitaliseerde proces in de organisatie en de wettelijke vereisten. In de afweging spelen ook andere aspecten een rol. Hierbij is gekeken naar zowel de strategische, tactische als de operationele 'fit' van het registratieproces met KVK.

Het volgende referentiekader, met aandachtspunten voor een overdracht, wordt hierbij gehanteerd:

Niveau	Aandachtspunten
Strategisch	Beleid, ambitie, doelstellingen en (wettelijke) kaders
Tactisch	Inrichting organisatie, organisatieverandering, besturing, mensen en middelen
Operationeel	IT-infrastructuur en applicaties/software, architectuur, processen

5.3.1 Aandachtspunten op strategisch niveau

KVK heeft strategische overwegingen geformuleerd met betrekking tot de overdracht van het ROA-proces. De belangrijkste strategische aandachtspunten zijn:

1. Bestaansrecht en toegevoegde waarde

Voordat verdere strategische overwegingen worden gemaakt, is het van cruciaal belang om helder beschreven te hebben waarom de ROA oorspronkelijk is opgezet en waarom het voortbestaan ervan is gewenst. Belangrijke vragen zijn onder meer de veronderstelde toegevoegde waarde voor de doelgroep en of deze waarde daadwerkelijk wordt ervaren of als een 'verplicht nummer' wordt beschouwd en men er geen profijt aan ontleent. Er moet ook aandacht worden besteed aan de vraag waarom sommige onderhandse akten verplicht moeten worden geregistreerd, terwijl dat voor andere onderhandse akten niet geldt.

Een beperkt bestaansrecht kan leiden tot het risico dat de ROA in de toekomst alsnog wordt afgeschaft, bijvoorbeeld om de lastendruk voor ondernemers te verminderen. Een dergelijk risico is onwenselijk voor iedere potentiële 'overnemer' van ROA en voor de maatschappij, aangezien de investering van publieke middelen die nodig is om de overname van de registratie te realiseren.

2. Rechtszekerheid

Als het huidige bestaansrecht van de ROA beperkt is, kan worden overwogen de waarde van de registratie te vergroten door de met de registratie geboden rechtszekerheid uit te breiden. Deze uitbreiding kan bereikt worden door meer te registreren of te controleren (bijvoorbeeld controle op handtekeningen, inhoudscontrole en het registreren van een kopie van de akten).

3. 'Lean and mean' proces

KVK streeft naar een betekenisvolle registratie met toegevoegde waarde voor de doelgroep. Het nadeel van mogelijke uitbreidingen op het gebied van rechtszekerheid is de uitbreiding van het proces, meer benodigde functionaliteit en de daaraan verbonden kosten, die in verhouding moeten staan tot de baten.

4. Doelgroep en toegang tot registratie

Het moet helder zijn welke doelgroepen de registratie dient. KVK is gericht op ondernemers en rechtspersonen. Op dit moment staat ROA ook open voor particulieren.

Het moet helder zijn welke doelgroepen toegang krijgen tot de ROA. Zijn dat alleen de partijen in de akte of ook andere doelgroepen zoals notarissen en advocaten? Het Handelsregister is een openbaar register en kent geen registraties voor enkel de registrerende partijen (geen een-op-een registraties). Het ontsluit de gegevens ook altijd aan andere (geautoriseerde) doelgroepen. Bij een een-op-een registratie is het niet voor de hand liggend om ROA onderdeel van het Handelsregister te maken.

5. Kaders en wettelijke taken

Er moet worden nagegaan of de ROA voldoende aansluit bij de wettelijke taken van de KVK of dat dit mogelijk een nieuwe wettelijke taak wordt.

5.3.2 Aandachtspunten op tactisch niveau

De volgende tactische aandachtspunten zijn van vitaal belang bij de overweging en planning van de overdracht van de ROA naar KVK:

1. Dienstverlening rondom de registratie

KVK heeft capaciteit nodig om kennis en hulpmiddelen te bieden voor de dienstverlening rondom de registratie.

Het is de bedoeling dat de dienstverlening rondom de registratie grotendeels geautomatiseerd plaatsvindt. De vraag is nog wel of het aantal verstrekkingen de kosten van de digitalisering van het output-onderdeel van het ROA-proces rechtvaardigt. Sowieso moet rekening worden gehouden dat in bepaalde gevallen verstrekking handmatig plaatsvindt, bijvoorbeeld vanuit de 'bestaande' en niet-gedigitaliseerde registratie van de Belastingdienst. Gegevens uit die registratie blijven mogelijk opvraagbaar omdat de akten oneindig worden bewaard.

2. Wettelijke taken KVK

Het ROA-proces moet aansluiten bij de wettelijke taken van KVK. KVK biedt rechtszekerheid in het zakelijk verkeer van ondernemers. Dat doet KVK onder meer door registreren en verstrekken. Een onderdeel daarvan is het binnenhalen van opgaven en het verstrekken van gegevens.

3. Omvang van het proces

De omvang van het proces moet helder zijn. Het gaat hierbij om het aantal te verwerken akten. Indien het proces beperkt van omvang is, kan dit betekenen dat een kleine groep mensen binnen de organisatie kennis van het proces heeft. Daarnaast zijn grote investeringen voor een relatief klein proces moeilijker te rechtvaardigen.

4. Migratie

De vraag is of het noodzakelijk is om de bestaande registratie van alle gegevens van de Belastingdienst (het volledige archief) over te nemen. Een van de scenario's kan zijn dat de Belastingdienst het bestaande register raadpleegbaar houdt (eventueel tot een bepaalde datum). Een ander scenario is dat KVK het bestaande register 'as is' overneemt en deze raadpleegbaar houdt (eventueel tot een bepaalde datum). KVK integreert de bestaande registratie in het nieuw op te zetten register.

5. Capaciteit

Het overnemen van de registratie vereist capaciteit, wat kan betekenen dat KVK andere taken mogelijk moet opschorten. Het kan een aanzienlijke capaciteit kosten, vooral als het fysieke proces behouden blijft.

6. Prioritering en budget

Overname van de ROA kan worden beïnvloed door prioritering op het portfolioboard. Andere projecten kunnen voorrang krijgen, wat de duur van de overname kan verlengen. Daarnaast moet er financiering en budget beschikbaar zijn voor de overdracht en beheer.

7. Toekomstbestendigheid

Het risico bestaat dat het proces over enkele jaren niet meer nodig is. Daarom moeten het doel en het nut van de registratie en de toegevoegde waarde ervan concreet worden gemaakt.

5.3.3 Aandachtspunten op operationeel niveau

Voor implementatie en beheer bij overdracht stelt KVK op operationeel beheer als belangrijkste aandachtspunten:

1. Betrouwbaarheidsniveau

Om aan Europese en Nederlandse wet- en regelgeving te voldoen, moet het betrouwbaarheidsniveau worden vastgesteld dat bepaalt welk inlogmiddel vereist is. Dat hangt mede af van eerdergenoemde beslissingen als het type akten, de vorm van registratie, het raadplegen, etc.

2. Privacy

Het is belangrijk om duidelijk gedefinieerd te hebben wie gegevens mag opvragen uit de registratie en welke mogelijkheden er zijn voor de overdracht van bestaande geregistreerde gegevens.

3. Kennis over de registratie en over onderhandse akten

Binnen KVK moet kennis worden gedeeld over het proces en over het doel dat de registratie dient. Dit is onder meer essentieel zodat medewerkers ondersteuning bij de registratie kunnen bieden en vragen van klanten kunnen beantwoorden (zoals welke onderhandse akten wel geregistreerd moeten worden en welke niet).

4. Integratie met andere systemen en databronnen

De mate van integratie met andere systemen en databronnen hangt af van de doelstellingen en vereisten met betrekking tot de ROA en is met name een architecturaal vraagstuk. Dit moet nauwkeurig worden afgewogen alvorens deze integratie kan worden bepaald. Samenvattend is de digitalisering van de registratie van onderhandse akten een belangrijke ontwikkeling.

5.3.4 Overall beeld

KVK stelt voor de overdracht een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden, waarbij de meerwaarde voor ondernemers centraal staat. Zo geven zij aan dat duiding van het huidige bestaansrecht en (de gevoelde) toegevoegde waarde van de registratie door ondernemers van de registratie een essentieel onderdeel is in de overwegingen om de ROA over te nemen.

KVK gaat ervan uit dat bij overdracht het ROA-proces volledig wordt gedigitaliseerd. Dit is echter een beleidsmatige afweging waarvan bevestiging vereist is voor KVK, omdat dit extra kosten met zich meebrengt.

Een van de belangrijkste randvoorwaarden die KVK daarnaast stelt is om de meerwaarde voor ondernemers, de primaire doelgroep van KVK, nader te onderzoeken en inzichtelijk te maken. Voor KVK is het van cruciaal belang dat het overnemen van het ROA-proces past binnen de dienstverlening van KVK. Naast het duiden van de toegevoegde waarde, betekent dit dat er zorgvuldig moet worden nagedacht over hoe de digitalisering van het proces betrokkenen ten goede kan komen, bijvoorbeeld door eenvoudige toegang tot informatie en een verbeterde gebruikerservaring.

5.4 Kostenindicatie

KVK is gevraagd om een globale kosteninschatting te maken van de overname en het digitaliseren van het ROA-proces. KVK heeft aangegeven op dit moment in alle redelijkheid geen kostenindicatie te kunnen geven, vanwege het grote aantal onbekendheden over de registratie en de vereiste functionaliteiten. Dit geldt voor zowel de registratiekant als de verstrekingskant. Daarnaast geeft KVK aan eerst duidelijk te willen hebben of de bestaande registratie van de Belangdienst bij overdracht door de KVK moet worden overgenomen, of dat hier een andere invulling aan wordt gegeven.

KVK stelt dat de ervaring leert dat zelfs bij projecten waarbij de kaders volledig helder zijn, vooraf afgegeven indicaties sterk kunnen afwijken van de uiteindelijke kosten. Dat maakt in het algemeen het afgeven van een kostenindicatie lastig waar in een verkenning waarde aan mag en kan worden gehecht. KVK staat ervoor open om, op een volgens de processen aangewezen moment en in opdracht, een uitvoeringstoets op te stellen inclusief een voorlopige kostenindicatie met een formele status, mits de scope afdoende is gedefinieerd en door KVK een positieve strategische keuze ten aanzien van het ROA-proces is genomen.

HOOFDSTUK 6

Optie 3: een digitaal ROA-proces bij de KNB

Het generiek ontwerp digitaal proces is voorgelegd aan de KNB ter inspiratie. De KNB heeft vervolgens een eigen voorstel voor een digitaal proces getekend. In dit hoofdstuk heeft de KNB een digitaal proces uitgewerkt (paragraaf 6.1) en zijn overwegingen rond de overdracht uitgewerkt (paragraaf 6.2).

Dit hoofdstuk is opgesteld in samenwerking met de KNB en door de KNB geaccordeerd.

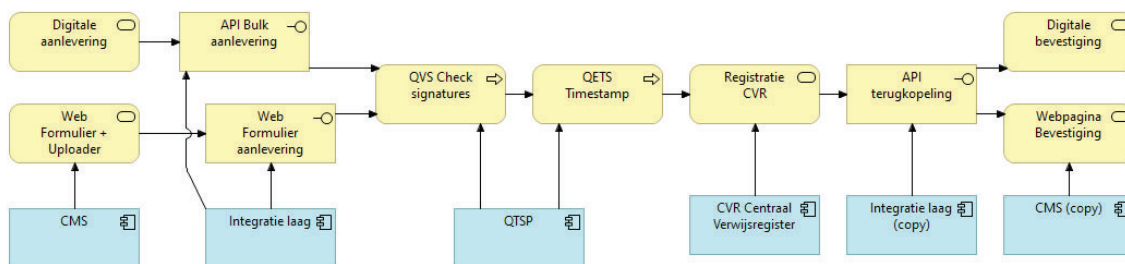
6.1 Voorstel digitaal proces KNB

De KNB heeft op verzoek een eigen digitaal proces getekend voor het registreren van onderhandse akten. Het is hierbij belangrijk om te vermelden dat er tot op heden veel onduidelijkheden zijn over het proces en de toekomstige invulling. Tezamen met de wensen en uitgangspunten die door belanghebbenden en stakeholders zijn geuit, die nog onvoldoende concreet te maken zijn, heeft de KNB met de minimale uitgangspunten voor hun voorstel voor overname visueel vormgegeven. Deze uitgangspunten zijn:

1. Een volledig digitaal ingericht proces, zonder menselijke tussenkomst;
2. Een ondersteunend systeem en proces dat minimaal - ook op de lange termijn - kostendekkend is voor de uitvoerder.⁷

Figuur 7 geeft weer hoe het proces registratie onderhandse akten er bij KNB op hoofdlijnen uit zou zien.

⁷ Kostendekkend is het totaal van (her) investeringskosten, beheerkosten, hostingkosten en overige overheadkosten.



Figuur 3. Voorstel Proces registratie onderhandse akten KNB

Het gaat hierbij om een volledig digitaal proces, waarbij buiten scope zijn gelaten:

- aanlevering van stukken op papier;
- overname bestaande (papieren) registratie
- archivering onderhandse akten.

In het volledig digitale proces zijn onderstaande stappen te onderscheiden:

- Digitale aanlevering. Dit is het begin van het proces waarbij de onderhandse akten digitaal worden ingediend via een webformulier of een API (eventueel in bulk).
- QVS check signatures. Deze stap houdt in dat de digitale (gekwalficeerde) handtekeningen op de documenten worden gecontroleerd om te verifiëren of ze geldig en authentiek zijn.
- QETS Timestamp. Hierbij wordt een elektronische tijdstempel aan de documenten toegevoegd om de exacte tijd van indiening vast te leggen.
- Registratie CVR. In deze stap worden de onderhandse akten officieel geregistreerd in een centraal verwijsregister.
- Terugkoppeling. Na de registratie wordt een terugkoppeling gegeven via een API of via een webclient indien deze is ingevuld via een formulier, om de indiener op de hoogte te stellen van de succesvolle registratie of van eventuele fouten

De KNB staat open voor gesprekken over eventuele aanpassingen en aanvullende wensen ten opzichte van het geschetste proces. Hierover zal de KNB pas een uitspraak kunnen doen zodra eventuele aanpassingen en aanvullende wensen voldoende zijn geconcretiseerd.

6.2 Overdracht

Voor de overdracht is het niet alleen belangrijk om te kijken naar het inpassen van het gedigitaliseerde proces in de organisatie en de wettelijke vereisten. In de afweging spelen enkele voorbehouden een rol naast aandachtspunten op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

6.2.1 Voorbehouden

Ten aanzien van een eventuele overdracht van het proces Registratie Onderhandse Akten maakt de KNB de volgende voorbehouden:

1. Bestuurlijke instemming
De voorgestelde overdracht is onderhevig aan de formele goedkeuring van alle relevante bestuurlijke organen, waaronder het bestuur van de KNB. De KNB heeft een voorbehoud gemaakt voor bestuurlijke instemming. Hierbij dient consensus te worden bereikt tussen betrokken partijen en de KNB.
2. Dekkende financiering
Inrichting, beheer en exploitatie moeten minimaal kostendekkend zijn, ook voor de lange termijn. De KNB wendt geen eigen middelen/ledenbijdragen aan voor de financiering van deze registratietaak.

6.2.2 Overwegingen voor overdracht

De KNB heeft aangegeven al over diverse digitale processen en middelen te beschikken die het registratieproces van onderhandse akten op korte termijn kunnen ondersteunen. Om hierbinnen strategisch, tactisch en operationeel de juiste keuzes te maken zijn de juiste scope en randvoorwaarden nodig om dit (gezamenlijk) nader te kunnen inkleuren.

De KNB benadrukt hun ruime ervaring met digitale processen en middelen die specifiek zijn ontworpen ter ondersteuning van registratieprocessen. Een voorbeeld hiervan is het 'Centraal Digitaal Repertorium'. Dit systeem heeft zijn effectiviteit bewezen in het digitaal vastleggen en uitwisselen van afschriften van akten tussen notarissen en de Belastingdienst, conform de Registratiewet 1970. Binnen de KNB worden daarnaast diverse diensten aangeboden die voldoen aan de eIDAS-normen, waaronder digitale identificatie, elektronisch ondertekenen, en Qualified Timestamping. Deze diensten spelen een cruciale rol in het waarborgen van de geldigheid en authenticiteit van digitale akten.

Samengevat

De aanpassingen die de KNB zou moeten doorvoeren om het registratieproces van onderhandse akten te kunnen uitvoeren (beheren) lijken beperkt en passen binnen al bestaande registratieprocessen en registers. De KNB is tactisch gezien voorbereid op de komst van een extra registratieproces.

De KNB kan voor zowel het (voor)onderzoek naar, de realisatie van, en het beheer over de registratie van onderhandse akten niet de kosten voor hun rekening nemen. Genoemde kosten zijn – bij een ongewijzigd financieringsmodel – voor de KNB niet te declareren en/of door te belasten aan de indieners (partijen die registreren). Dit betekent dat met de Belastingdienst (Ministerie van Financiën) en/of met het Ministerie van V&J (potentiële nieuwe beleidsverantwoordelijke) financiële afspraken moeten worden gemaakt.

De KNB pleit voor een opvolging om alle verantwoordelijken en alle relevante stakeholders bij elkaar te zetten om dit nader te concretiseren en organiseren. Deze aanpak heeft zich eerder bewezen bij de overname door de KNB van de Belastingdienst van het andere registratieproces uit de Registratiewet 1970 (notariële akten).

6.2.3 Strategische aandachtspunten

Aanvullend op de bovenstaande punten heeft de KNB enkele aandachtspunten meegegeven met betrekking tot de overdracht van het ROA-proces, te weten:

Onderscheid tussen de KNB en het notariaat

Het strategische kader moet duidelijk onderscheid maken tussen de KNB en het notariaat. Het is van strategisch belang dat beide entiteiten hun respectievelijke rollen en verantwoordelijkheden op een verantwoorde manier kunnen blijven invullen en waar mogelijk versterken. Zowel voor de KNB als voor het notariaat is van belang dat de eindoplossing uitgevoerd kan worden met inachtneming van notariële kernwaarden als rechtszekerheid en betrouwbaarheid.

Op strategisch vlak past een dergelijk registratieproces in principe goed bij de KNB. De KNB zou het registratieproces kunnen overnemen, maar dan is het essentieel om te verduidelijken onder welke voorwaarden. Hierbij moeten beleidsvragen zorgvuldig worden afgewogen en beantwoord.

Bijdrage aan maatschappelijke toegevoegde waarde

Het nieuwe registratieproces onder beheer van de KNB zou volgens de KNB aantoonbaar kunnen (en moeten) bijdragen aan de maatschappelijke toegevoegde waarde die het notariaat hierbij kan bieden.

Onzekerheid over verantwoordelijkheden

Het is van belang om de onzekerheden met betrekking tot de verantwoordelijkheden die met de overname gepaard gaan te identificeren en te adresseren. Heldere afspraken en verduidelijking van verantwoordelijkheden zijn noodzakelijk voor een succesvolle overdracht.

Duidelijke randvoorwaarden en eisen

Alle randvoorwaarden en eisen met betrekking tot de overname moeten helder worden vastgesteld. Dit omvat niet alleen technische aspecten maar ook de juridische en ethische kaders waaraan de overname moet voldoen.

Samenwerking

De samenwerking tussen de KNB, het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst, en het ministerie van Justitie en Veiligheid is van belang voor het slagen van de overdracht. Afstemming en synergie tussen de partijen is noodzakelijk voor een succesvolle implementatie. Gezien de betrokkenheid van het Ministerie van Financiën als wetgever, is het van belang om de juridische eigenaarschapssituatie van de registratie op te helderen. Een voorwaarde voor verdere stappen in het overdrachtsproces is een duidelijk beeld van wie eigenaar wordt en bij wie de beleidsverantwoordelijkheid wordt belegd .

HOOFDSTUK 7

Conclusies, aanbevelingen en geleerde lessen

In dit hoofdstuk beschrijven we onze conclusies en aanbevelingen. In de conclusies (paragraaf 7.1) beantwoorden we de onderzoeksvragen die bij dit onderzoek zijn meegegeven. In onze aanbevelingen (paragraaf 7.2) schetsen we welke stappen nodig zijn om het ROA-proces te digitaliseren, toekomstbestendig te maken en over te dragen aan een andere partij. Tot slot presenteren wij enkele geleerde lessen van dit onderzoek (paragraaf 7.3).

7.1 Conclusies

Als antwoord op de onderzoeksvragen (paragraaf 1.2) trekken wij op basis van ons onderzoek de volgende conclusies:

Doel en relevantie registratie onderhandse akten

Het doel van het registreren van onderhandse akten is het verlenen van een officieel geregistreerd bewijs aan de betrokkenen bij een onderhandse pandakte. Op grond van de Registratiewet 1970 registreert de Belastingdienst onderhandse akten waarvan registratie verplicht is voor de geldigheid van een rechtshandeling. Aanbieders van akten zijn veelal banken en kredietverstrekkers die voor hun financiële dienstverlening aan ondernemingen een officieel gedateerde registratie nodig hebben. Ook particulieren kunnen gebruikmaken van de registratie.

Wij concluderen dat in de praktijk vooral de registratiedatum van de akte van belang is. Dit is het moment waarop een pandgever, veelal een mkb-onderneming, een bepaald goed, eigendom of activum aanbiedt als zekerheid voor een financiële transactie aan een bank, kredietverstrekker of geldschieter in ruil voor een lening. De pandnemer krijgt hiermee het recht om het onderliggende goed te verkopen als de schuldenaar de verplichting niet nakomt. Eén of meerdere partijen in de akte kunnen een gemachtigde, zoals een advocatenkantoor, de bevoegdheid geven om de registratie van akte te raadplegen in geval van onenigheid. De ROA heeft derhalve een functie in het economisch verkeer.

Digitalisering van de registratie onderhandse akten

De huidige registratie is een fysiek proces en wordt uitgevoerd door een team van 7 fte bij de Belastingdienst in Rotterdam. Het gaat om een relatief 'klein' proces van ongeveer 135.000 onderhandse akten per jaar (ter vergelijking: in 2022 passeerden bijna 2 miljoen notariële akten⁸). Het ROA-proces is geormerkt als niet-fiscaal proces en past niet meer bij de beoogde dienstverlening van de Belastingdienst. Uit de analyse van het huidige proces van registreren van onderhandse akten blijkt dat het een tijdrovend en fysiek proces is voor zowel aanbieders als voor de Belastingdienst. De noodzaak om het proces te digitaliseren is evident. Het digitaal uitvoeren van het ROA-proces scheelt betrokkenen tijd, is minder foutgevoelig en voorziet in een betere dienstverlening.

In dit onderzoek presenteren wij drie opties voor een digitaal ROA-proces. Wij concluderen dat digitalisering goed mogelijk is en dat het de efficiëntie van het proces sterk verhoogt. Daarbij constateren we ook dat op basis van architectuurprincipes, de uitvoerder het proces zodanig kan vormgeven dat het nieuwe proces tegemoetkomt aan de belangrijkste eisen en wensen van de stakeholders. Hierbij is het uitgangspunt het borgen van de huidige functionaliteit in het nieuwe digitale proces en het benutten van technologische standaarden en bestaande overheidsvoorzieningen. De IT-kosten op basis van een generiek digitaal ROA-proces schatten wij in op ongeveer € 205.000,- (eenmalige kosten) en € 150.000,- (jaarlijkse terugkerende kosten). De IT-kosten zijn nadrukkelijk slechts een deel van de kosten. Hier komen de kosten voor de wetwijzigingen, de voorbereidingen van de overdracht en de organisatorische aanpassingen bij de overdrachtspartner bij. Deze kosten zijn door ons niet in te schatten.

Voordat een gedigitaliseerd proces in werking kan treden zijn wetwijzigingen nodig. Dit betreft aanpassingen in het Burgerlijk Wetboek (elektronische akten), de Registratiewet 1970 (verantwoordelijke registratie) en de Uitvoeringsregeling Registratiewet 1970 (digitale verwerking). Daarnaast moet bij het definitieve ontwerp van een digitaal proces rekening worden gehouden met relevante wet- en regelgeving: de WMEBV, de WDO, de Archiefwet 1995, WCAG 2.1, de AVG en eIDAS. Ook de Archiefwet 2021 en eIDAS 2.0 kunnen van toepassing zijn, afhankelijk van wanneer het proces wordt gedigitaliseerd.

Overdracht aan KVK of de KNB

Door het ministerie van Financiën zijn zowel KVK als de KNB aangedragen als beoogde alternatieve uitvoerders van het ROA-proces. Beide partijen hebben actief meegewerkt aan het onderzoek en hebben een voorstel digitaal proces getekend, passend bij hun organisatie. KVK en de KNB hebben beide relevante ervaring met het digitaliseren van processen en kunnen in principe het ROA-proces laten landen in hun huidige ICT-infrastructuur. Beide partijen geven aan dat het hierbij wel gaat over een 'lean and mean' ROA-proces; een volledig digitaal proces zonder menselijke tussenkomst dat functioneel aan de minimale vereisten voldoet en kostendekkend is. Dit komt neer op: geen behandeling van fysieke akten, geen controle van de inhoud van de akten, geen archief van de akten (documenten) en geen algemeen toegankelijk register.

Wij merken op dat de KNB nadrukkelijk aangeeft dat benodigde aanpassingen, die nodig zijn voor de overname van het ROA-proces, beperkt lijken voor de organisatie. KNB zegt, in principe, voorbereid te zijn op de komst van een extra registratieproces binnen al bestaande registratieprocessen en registers.

Beide partijen geven aan dat voor een definitief betrouwbaar en efficiënt ontwerp een aantal aspecten vastgesteld moeten worden, voorafgaand aan de overdracht. Het gaat hierbij om zaken

⁸ KNB nieuwsbericht, 12-01-2023, [link](#).

als de manier van identificatie van de aanbieder en het gewenste betrouwbaarheidsniveau, controle en validatie van ingevoerde gegevens, criteria voor registratie en controle, toegestane bestandsformaten, vereiste waarmerken en de toegang en doorzoekbaarheid van het register. Vanwege deze onzekerheden zijn beide partijen niet bereid een kostenindicatie af te geven voor het digitaliseren en overnemen van het ROA-proces.

Onze conclusie is dat zowel KVK als de KNB het ROA-proces kunnen overnemen. Op strategisch niveau hechten beide partijen echter waarde aan het verhogen van de rechtszekerheid en daarmee de toegevoegde waarde van de registratie van onderhandse akten. KVK vindt een nadere duiding van het bestaansrecht van de registratie en het onderzoeken van de toegevoegde waarde voor ondernemers essentieel om overdracht te overwegen. De waarde van de registratie voor ondernemers kan toenemen door de reikwijdte van de registratie te vergroten (controle inhoud akte en handtekeningen, publiek register). Dit zijn beleidskeuzes en brengen extra kosten met zich mee die in verhouding moeten staan tot de (ervaren) baten.

De KNB benadrukt dat het ROA-proces in principe goed past bij de organisatie, onder voorbehoud van bestuurlijke instemming en een dekkende financiering. Strategisch aandachtspunt voor de KNB is het onderscheid tussen de KNB en het notariaat. Na overdracht van het ROA-proces moeten beide entiteiten hun rollen en verantwoordelijkheden kunnen blijven invullen. De KNB vindt het belangrijk dat de overname van het ROA-proces aantoonbaar bijdraagt aan het waarborgen van rechtszekerheid en de maatschappelijke toegevoegde waarde van het notariaat. De KNB wijst op het belang van heldere afspraken en verantwoordelijkheden, duidelijke randvoorwaarden en eisen, en de noodzaak van een goede samenwerking met het ministerie van Financiën, de Belastingdienst, en het ministerie van Justitie en Veiligheid voor het slagen van de overdracht.

Op tactisch en operationeel niveau brengen beide partijen aandachtspunten naar voren waarin beleidsmatig keuzes moeten worden gemaakt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over de migratie van het bestaande archief, benodigde dienstverlening, beschikbaar budget, planning, niveau van beveiliging en privacy.

Voordat het proces overgedragen kan worden aan KVK of de KNB moeten taken in respectievelijk de Wet op de Kamer van Koophandel dan wel de Wet op het notarisambt worden aangepast.

Belangrijke beleidskeuzes

Om een onderbouwde keuze te kunnen maken tussen KVK of de KNB als alternatieve uitvoerder van het ROA-proces, moeten eerst een aantal beleidskeuzes gemaakt worden. Deze keuzes zijn van grote invloed op de inrichting, mogelijkheden en kosten bij beide partijen. Het gaat naar onze mening vooral om de volgende beslispunten:

A. Eigenaarschap ROA

De grootbanken (NVB) hebben aangegeven dat een volledig geautomatiseerd proces van registratie mogelijk is en de voorkeur heeft. Het is een beleidsmatige keuze om de registratie door een onafhankelijke partij te laten uitvoeren. Het ministerie van Financiën is op dit moment als wetgever betrokken bij ROA en als beleidsverantwoordelijke betrokken voor de uitvoerder (de Belastingdienst). Voor de eventuele overdracht is het van belang om de eigenaarschapssituatie van de ROA op te helderen. Een duidelijk beeld van wie eigenaar wordt bepaalt in hoge mate de inhoud en verdere stappen in het overdrachtsproces.

B. Bestaansrecht van ROA

In onze gesprekken met stakeholders en overdrachtspartijen bleef de vraag terugkomen wat het bestaansrecht is van een registratie van (bepaalde typen) onderhandse akten. Is het een 'verplicht nummer' voor ondernemers of heeft het toegevoegde waarde? Het is vooral de datumstempel van

de registratie die van belang is in het economisch verkeer. Een volledig gedigitaliseerd proces kan hierin voorzien. Wij denken dat het zinvol is met een frisse blik naar het ROA-proces te kijken, voordat een kostbaar proces in gang wordt gezet.

C. Scope van het digitale ROA-proces

Het ministerie van Financiën en de Belastingdienst hebben aangegeven het proces in een minimale variant te willen digitaliseren en overdragen. Deze 'lean and mean'-variant van het proces is echter voor KVK en de KNB geen voor de hand liggende optie. Beide partijen geven aan dat het aanpassen van de functionaliteit van het proces zorgt voor meer toegevoegde waarde voor stakeholders. Aangezien het een relatief klein aantal akten betreft, is de vraag of dat verstandig is. Het is van belang dat de beleidsverantwoordelijke en proceseigenaar hier stelling neemt en beleidskeuzes maakt ten aanzien van:

- **Het uitvoeren van inhoudelijke controles op onderhandse akten.**

Op dit moment controleert de Belastingdienst of het type akte geregistreerd moet worden en of de handtekeningen aanwezig zijn op de akte. Wanneer de Belastingdienst het ROA-proces 'lean and mean' overdraagt aan KVK of de KNB, geven beide partijen aan in principe geen/minder inhoudelijke controles uit te voeren. Als dit beleidsmatig wel noodzakelijk is, wordt het proces complexer en duurder. De criteria voor registratie, controle en validatie van onderhandse akten moeten gedefinieerd zijn.

- **Het inzicht in akten voor belanghebbenden.**

Op dit moment kunnen gemachtigden, op basis van een brief en telefonisch contact, inzicht krijgen in de registratie (kenmerken) van een onderhandse akte (niet in de akte zelf). Het is een beleidsmatige keuze om ook de akte zelf inzichtelijk te maken. Zo heeft het ministerie van Economische Zaken aangegeven beleidsmatig geïnteresseerd te zijn in de waarde van het onderpand in de akten (hiervoor ontbreekt nu een juridische basis). Het moet helder zijn wie het register mag raadplegen, op welke wijze een machtiging verstrekt en gecontroleerd wordt, wat er mag worden ingezien en hoe de inzage is geregeld. Deze keuzes hebben een grote impact op de complexiteit van het proces en de kosten. KVK geeft aan de rechtszekerheid voor ondernemers te willen verhogen door het register publiek toegankelijk te maken (met inachtneming van de AVG). Dit in lijn met andere registers als het Handelsregister, UBO en LEI.

- **Het archiveren van onderhandse akten en overdracht van het bestaande archief.**

De Belastingdienst onderhoudt de huidige registratie van onderhandse akten niet en schoont deze niet op, waardoor deze registratie alle tot nu toe gemaakte registraties bevat. Het is een bewuste beleidskeuze of dit digitale archief overgedragen moet worden aan de partij die de registratie overneemt of dat het archief bij de Belastingdienst toegankelijk blijft. Een tweede vraag is of in geval van een digitaal proces, de akten zelf bewaard moeten worden (en opvraagbaar zijn) of dat alleen de kenmerken van de akte bewaard moeten blijven (zoals nu het geval is). De manier waarop met het huidige archief moet worden omgegaan en wat er in de toekomst bewaard moet worden, heeft grote impact op de inrichting en de kosten.

D. Kostendekkend

De Belastingdienst registreert onderhandse akten zonder kosten voor de aanbieder. Aanbieders geven aan deze kosteloze registratie te willen behouden. Zowel KVK als de KNB geven als randvoorwaarden mee dat de uitvoering van de registratie kostendekkend moet zijn. Dit betekent ofwel op kosten van het betrokken ministerie, dan wel door het vragen van een vergoeding aan de aanbieders op kostprijs basis. Mogelijk is de NVB bereid mee te financieren.

7.2 Aanbevelingen

Om de digitalisering en overdracht naar KVK of de KNB daadwerkelijk te realiseren is het belangrijk om concrete stappen te zetten en om met elkaar om tafel te gaan. Dit voorkomt dat dit project in een 'kip of ei'-situatie terechtkomt. De huidige eigenaar van het ROA-proces, het Ministerie van Financiën, wil met dit onderzoek inzicht in de mogelijkheden van digitalisering en in de overdracht van het ROA-proces: wat is er mogelijk? KVK en de KNB zijn positief en hebben interesse in de overdracht. Het is wel belangrijk om de partijen meer duidelijkheid te geven over het concretiseren van de mogelijkheden en de kosten. Beide organisaties hebben vragen omtrent eigenaarschap, bestaansrecht, scope van het proces en de kosten: waar moet de registratie aan voldoen?

Naar onze mening kan een stapsgewijze aanpak helpen om gezamenlijk naar digitalisering en overdracht van het ROA-proces te komen:

1. Bepaal eigenaarschap van het ROA-proces

Met de inzichten, de geïdentificeerde beleidskeuzes en de ideeën van KVK en de KNB in dit onderzoek is het van belang om eerst op het niveau van beleidsmakers te bespreken wie de toekomstige eigenaar wordt. Dit vergt overleg tussen de ministeries van Financiën (huidig beleidsverantwoordelijk en relevant wetgever), Economische Zaken en Justitie en Veiligheid. Hierbij komen ook de te maken beleidskeuzes op tafel.

Vervolgens zien wij twee vervolgstappen, afhankelijk van de uitkomst van het gesprek over eigenaarschap:

2a. Kies de meest logische partner

Om te komen tot concreet uitgewerkte plannen en actie is het belangrijk om het gesprek aan te gaan met de meest logische partner die volgt uit het eigenaarsvraagstuk. Dit betekent dat het ministerie van Financiën in gesprek gaat met EZK en de KVK of dat het ministerie van Financiën in gesprek gaat met J&V en de KNB.. Onze suggestie is om de belangrijkste stakeholders hierbij uit te nodigen: NVB en Stichting MKB Financiering. Dit waarborgt dat de uitwerking aansluit bij de wensen en behoeften van de belangrijkste aanbieders.

2b. Verken in twee sporen

Een alternatieve aanpak kan zijn om eerst vanuit beide sporen het gesprek aan te gaan en oplossingsrichtingen te verkennen. Dit betekent dat het ministerie van Financiën in gesprek gaat met zowel EZK en de KVK als met J&V en de KNB. Ook hier is onze suggestie om de beleidskeuzes te adresseren en de belangrijkste stakeholders uit te nodigen: NVB en Stichting MKB Financiering.

3. Uitvoeringstoets

Zodra helder is wie beleidsmatig eigenaar wordt van het ROA-proces en op welke wijze het project gefinancierd gaat worden, dient eerst een uitvoeringstoets te worden uitgevoerd. Hierin wordt concreet wat de gevolgen zijn voor verschillende aspecten van de uitvoering en het brengt kostenposten in kaart.

4. Volg een projectmatige aanpak

Beide overdrachtspartijen zijn professionele organisaties die ruime ervaring hebben met het vormgeven en oppakken van projecten. Het project dient een plek te krijgen in de projectportfolio van de organisatie waar het ROA-proces gaat landen. Afhankelijk van de ruimte in het portfolio kan een planning worden afgegeven. In afwachting van het wetgevingstraject kan begonnen worden met het voorbereiden van de overdracht met de Belastingdienst.

5. Aanpassen wetgeving

Het digitaliseren en overdragen van het ROA-proces gaat gepaard met noodzakelijke aanpassingen in de wetgeving. In dit onderzoek is aangegeven welke wetten er gewijzigd moeten worden. Aangezien dit tijdrovende trajecten zijn, is het zaak hier vroegtijdig mee te beginnen. Onze suggestie is dit zoveel mogelijk parallel te doen aan de stappen 4 en 5.

7.3 Geleerde lessen

Begin 2022 is een onderzoek⁹ gepubliceerd naar de (huidige en nieuwe) taken of werkzaamheden van de Belastingdienst die door andere uitvoerders verricht zouden kunnen worden. Het ROA-proces is geïdentificeerd als een niet-fiscaal proces. Er zijn echter meer niet-fiscale processen. In dat kader delen we graag onze geleerde lessen uit dit onderzoek:

- Voordat bekeken kan worden hoe niet-fiscale processen gedigitaliseerd en overgedragen kunnen worden, is het van belang de huidige processen te beschrijven. Dit is een belangrijke basis voor verder onderzoek waarmee direct gestart kan worden.
- Het is zinvol om alle niet-fiscale processen als geheel te bekijken. Ten eerste om een volgorde van belangrijkheid te bepalen. Welk niet-fiscaal proces levert het meeste voordeel op wanneer het overgedragen wordt? Dit moet zowel qua verbetering van de dienstverlening als kostentechnisch worden bekeken. Ten tweede bestaat de mogelijkheid dat een groepsgerichte aanpak van processen zinvol is, bijvoorbeeld omdat een beoogde overdrachtspartij effectiever en efficiënter meerdere processen kan overnemen.
- De eerdergenoemde inventarisatie van processen is een prima basis om met verschillende organisaties het gesprek aan te gaan. Ook KVK en de KNB hebben met interesse kennisgenomen van mogelijke andere niet-fiscale processen die overgedragen moeten worden. Deze organisaties kijken met een frisse blik en kunnen meedenken over het herontwerpen, automatiseren en/of overnemen van deze processen.
- Alle betrokken partijen hebben eigen belangen en bekijken de digitalisering en overname van een proces vanuit hun eigen perspectief. Het betrekken van een externe onafhankelijke partij als begeleider is een goed idee om te komen tot een gedragen analyse en oplossingsrichting.
- Voor vervolgonderzoek is het realistisch om voldoende tijd en budget te reserveren. Dit onderzoek heeft ons geleerd dat het tijd kost voor betrokken partijen om hun mening te vormen en met voorstellen te komen. Ook kwamen er veel vragen naar boven, waarbij het praktische geweest zou zijn als er korte lijntjes waren of als er direct overleg mogelijk was tussen beleidsmakers en stakeholders.

⁹ Onderzoek inventarisatie taken Belastingdienst, Rapport | 31-01-2022, [link](#) en bijlage 2 wetgeving.



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl