

Tussen ambt en markt

Advies van de Commissie
herijking tarieven ambtshandelingen
gerechtsdeurwaarders

Juli 2019

Tussen ambt en markt

Advies van de Commissie
herijking tarieven ambtshandelingen
gerechtsdeurwaarders

Juli 2019

Inhoud

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding en verantwoording	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Taak en samenstelling van de commissie	9
1.3 Werkwijze van de commissie	10
1.4 Opbouw van het rapport	11
2 Probleemverkenning	13
2.1 Schulden en gerechtsdeurwaarder	13
2.2 Ontwikkelingen in de praktijk	16
2.3 Marktwerking	23
2.4 Tarieven ambtshandelingen	27
2.5 Uitgangspunten commissie	30
3 Onderzoeksbevindingen kostprijzen	35
3.1 Hoofdlijnen onderzoeksopdracht	35
3.2 Kostprijzenonderzoek en onvolkomenheden	35
3.3 Aanknopingspunten advisering	38
3.4 Indexering	39
3.5 Conclusies en aanbevelingen Btag-tarieven	43
4 Prijsafspraken	47
4.1 Onderzoek en bevindingen	47
4.2 De riemen die we hebben	48
4.3 Conclusie en aanbevelingen	52
5 Toekomstperspectief	55
5.1 Maatschappelijk verantwoord incasseren	55
5.2 De gerechtsdeurwaarder en minnelijke oplossingen	55
5.3 Opdrachtgever als toevoeginggerechtigde	58
Bijlagen	
Bijlage 1 - Instellingsregeling	61
Bijlage 2 - Geraadpleegde bronnen	64
Bijlage 3 - Gesprekspartners	68

Samenvatting

Samenvatting

De Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders heeft tot taak te adviseren over aanpassingen binnen of van het huidige stelsel voor tarifiering van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders om tot een toekomstbestendig stelsel te komen en op basis van de uitkomsten concrete aanbevelingen te doen over de bekostiging van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders.

De commissie heeft daartoe onderzoek laten doen naar de huidige integrale kostprijzen van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders en naar de gevolgen van de prijsafspraken die zij maken met hun opdrachtgevers. Dat onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Pro Facto. Daarnaast heeft de commissie zelf onderzoek gedaan naar effecten van bepaalde contractvormen.

Zoals de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie destijds terecht aangaf kenmerkt het vraagstuk zich onder meer door complexiteit. De commissie wijst er in dat verband op dat de meeste deurwaarders naast hun ambtshandelingen ook incasso- of andere werkzaamheden verrichten. De werkzaamheden in die functies lopen nogal eens in elkaar over; deurwaarders zijn publiek ambtenaar en ondernemer tegelijk. In het verlengde daarvan, is het functioneren van gerechtsdeurwaarders tussen markt en overheid complex. De regels van de vrije markt worden voor het ambt van gerechtsdeurwaarder beheerst door publiekrechtelijke regulering en toezicht. Een ander aspect van de complexiteit is de rol en verantwoordelijkheid van de overheid. De overheid staat als stelselverantwoordelijke voor een goede balans in de behartiging van de belangen van zowel schuldeisers, als van mensen met schulden. Daarnaast kan de overheid zelf ook de rol hebben van opdrachtgever/ schuldeiser of van schuldenaar.

De commissie heeft bij het opstellen van haar advies een aantal uitgangspunten geformuleerd met betrekking tot de posities van schuldenaars, opdrachtgevers en gerechtsdeurwaarders. De commissie vindt het belangrijk dat ook opdrachtgevers beter in de positie worden gebracht om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden en dat mensen met schulden niet onnodig op kosten worden gejaagd, waardoor hun problemen verder worden vergroot.

Onderzoeksresultaten kostprijs en aanbevelingen

De commissie doet aanbevelingen voor versterking van de toekomstbestendigheid van het stelsel als geheel en heeft zich volgens haar opdracht ook gericht op de kostprijzen van ambtshandelingen. Grosso modo is de bevinding van het uitbestede onderzoek naar de kostprijzen door Pro Facto dat de tijdbesteding voor 23 ambtshandelingen aanmerkelijk zou zijn toegenomen. De vertaling ervan naar gemiddelde kostprijzen door de onderzoekers leverde echter een onvoldoende betrouwbaar en logisch beeld op. Dat erkent het onderzoeksbureau ook in het eigen rapport. De commissie heeft daarop met gebruikmaking van

o.a. het onderzoeksrapport uit 2016 van Centrum Beleidsadviserend Onderzoek (Cebeon) naar de kostprijs van vier veelvoorkomende ambtshandelingen, en een verbeterde wijze van indexering, een voorstel ontwikkeld voor een actualisering van de tarieven van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders (Hoofdstuk 3 van het rapport). De commissie adviseert de voorgestelde wijze van indexering ook in de toekomst jaarlijks toe te passen.

Prijsafspraken en aanbevelingen

In de praktijk komen veel verschillende prijsafspraken voor. Pro Facto heeft geen grootschalige problemen vastgesteld bij de benadering door gerechtsdeurwaarders van mensen met schulden. De sector van gerechtsdeurwaarders lijkt onder druk te staan, maar de doorwerking daarvan op de benadering van schuldenaren is onvoldoende vast komen te staan. De commissie concludeert dat het onderzoeksrapport van Pro Facto, noch het eigen onderzoek aanknopingspunten biedt om de huidige marktwerking af te schaffen. Een zekere correctie van de marktwerking acht de commissie echter wel op zijn plaats in het belang van de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder en ter bescherming van mensen met schulden. De commissie hanteert daarbij als uitgangspunt dat schuldeisers op het niveau van individuele dossiers niet mogen verdienen aan het laten verrichten van ambtshandelingen door gerechtsdeurwaarders. Voor zover de mogelijkheid in de huidige situatie bestaat dat gerechtsdeurwaarders en opdrachtgevers overeenkomsten sluiten die erop zijn gericht dat een opdrachtgever kan verdienen aan ambtshandelingen (of aan activiteiten die daarmee rechtstreeks verband houden), dient die mogelijkheid bij of krachtens de wet te worden uitgesloten.

De commissie adviseert voorts in regelgeving vast te leggen dat de gerechtsdeurwaarder uit ten uitvoerlegging ontvangen gelden eerst de afgesproken vergoeding en *out-of-pocket*-kosten inhoudt en daarna het overige afdraagt aan de opdrachtgever.

Een derde voorstel dat moet zorgen voor een betere bescherming van de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder betreft situaties waarbij er geen verhaal is bij schuldenaren en een vordering oninbaar is. De commissie meent dat het niet zo mag zijn dat in dat geval de gerechtsdeurwaarder met de kosten van verrichte ambtshandelingen blijft zitten. De commissie adviseert daartoe in regelgeving vast te leggen dat indien er uiteindelijk geen verhaal is bij de schuldenaar, de opdrachtgever de kosten draagt van de verrichte ambtshandeling(en). Over de hoogte van die kosten moeten in het contract afspraken gemaakt zijn. De vergoeding moet op het niveau van de opdrachtenportefeuille redelijk zijn. Daarmee wordt de eigen verantwoordelijkheid van opdrachtgevers/schuldeiser adequater tot uitdrukking gebracht dan nu het geval is en zullen onnodige ambtshandelingen eerder worden voorkomen.

Toekomstbestendigheid stelsel

Ten behoeve van de toekomstbestendigheid van het stelsel beklemtoont de commissie dat het incasseren van vorderingen op een maatschappelijk verantwoorde wijze moet gebeuren. Incasserende partijen dienen zich tenminste te houden aan de geldende wet- en regelgeving, waarbij zowel de belangen van de schuldeiser als schuldenaar worden behartigd. Bij het incasseren van openstaande vorderingen worden geen onnodige kosten

gemaakt, wordt een persoonsgerichte aanpak gehanteerd en worden mensen met schulden niet onnodig onder druk gezet. Het gaat immers vaak om mensen die kwetsbaar zijn en te kampen kunnen hebben met problematische schulden. Het kan niet zo zijn dat zij (nog) verder in de problemen worden gebracht door oplopende incasserings- en deurwaarderskosten.

De commissie acht het van belang dat binnen de marktwerking het tariefstelsel zodanig wordt ingericht dat minnelijke schikkingen worden aangemoedigd en (beter) worden beloond. De commissie adviseert artikel 4 Btag aan te vullen met een aanspraak op een vergoeding aan de gerechtsdeurwaarder in gevallen waarbij na het verkrijgen van een executoriale titel alsnog gedeeltelijke of gefaseerde nakoming van de betalingsverplichting wordt overeengekomen. De commissie adviseert dat de gerechtsdeurwaarder in dat geval 50 procent ontvangt van het tarief van de ambtshandeling die niet meer geheel wordt uitgevoerd. Mocht het vervolgens toch nog tot volledige uitvoering van een ambtshandeling komen, dan ontvangt de deurwaarder aanvullend het resterende percentage van het tarief voor die betreffende ambtshandeling. Zo wordt voorkomen dat de schuldenaar extra kosten zou moeten betalen in geval een poging tot minnelijke schikking mislukt.

Tenslotte adviseert de commissie dat de overheid de volledige kosten vergoedt van de ambtshandeling van de gerechtsdeurwaarder in zaken waarin sprake is van een toevoeging en het geïnde bedrag onvoldoende is om daaruit de kosten van de ambtshandeling te betalen. Ook in deze gevallen mag de gerechtsdeurwaarder niet blijven zitten met de kosten van de ambtshandelingen die zijn verricht.

1

1 Inleiding en verantwoording

1.1 Inleiding

Schuldeisers willen zoveel mogelijk van hun uitstaande kapitaal geïnd zien. Als daar een gerechtsdeurwaarder aan te pas moet komen mag dat niet te veel kosten. Mensen met schulden willen ook dat hun kosten zo laag mogelijk zijn en niet (te) sterk oplopen. Gerechtsdeurwaarders willen een redelijke vergoeding voor hun werk en niet de rekening gepresenteerd krijgen van het geschil tussen schuldeiser en schuldenaar, maar een onafhankelijke partij zijn. Zie hier de problematiek rondom de tarieven voor ambtshandelingen: volgens sommigen zijn die te hoog, volgens anderen te laag.

Daarom heeft de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie bij brief van 16 november 2016¹ aan de voorzitter van de Tweede Kamer¹ aangekondigd dat een onafhankelijke commissie zou worden ingesteld ten behoeve van een actualisering van het stelsel van tarieven van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders. Op 23 mei 2017 heeft de minister daartoe de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (hierna: de commissie) ingesteld.² In het najaar van 2017 trad een nieuw kabinet aan en ging de verantwoordelijkheid voor de gerechtsdeurwaarderij naar de minister voor Rechtsbescherming. De opdracht van de commissie bleef hetzelfde.

1.2 Taak en samenstelling van de commissie

De commissie heeft de taak gekregen om te adviseren over aanpassingen binnen of van het huidige stelsel van tarieven van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders om tot een toekomstbestendig stelsel te komen. Dat betekent dat de commissie de ruimte heeft gekregen om alle uitgangspunten die aan de huidige regeling ten grondslag liggen ter discussie te stellen. De commissie is daarbij gevraagd concrete aanbevelingen te doen over de bekostiging van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders.

Afgezien van de voorzitter, bestaat de commissie uit vijf leden uit de beroepsgroep van gerechtsdeurwaarders, de schuldenaren, opdrachtgevers aan gerechtsdeurwaarders en uit de wetenschap twee hoogleraren met respectievelijk financieel-economische en rechts-wetenschappelijke kennis.

¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 047, nr. 17, p. 3-4.

² Instellingsregeling Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders, Stcrt. 2017, 30516 (zie bijlage 1).

De commissie is als volgt samengesteld:

- a. *mr P. (Peter) Oskam* (voorzitter), burgemeester van Capelle aan den IJssel;
- b. *prof mr L.M. (Lieke) Coenraad*, hoogleraar privaatrecht Vrije Universiteit Amsterdam;
- c. *W.M.M. (Wilbert) van de Donk*, voorzitter Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (hierna: KBvG);
- d. *prof dr T.L.C.M. (Tom) Groot*, hoogleraar management accounting Vrije Universiteit Amsterdam;
- e. *mr A.J. (André) Moerman*, manager materiële dienstverlening Stichting Bindkracht 10 Nijmegen;
- f. *drs Y.M.E. (Yolanda) Winkelhorst-Wensink RA*, directeur-bestuurder IJsseldal Wonen (vanaf 1 oktober 2017).

De commissie is bij haar werkzaamheden ondersteund door een secretariaat dat werd bemand door dr J.F. (Hans) Abma, mr drs J.H. (Herman) Mensen (vanaf 16 november 2018), mr M. (Martijn) Mulder (tot en met 15 februari 2019) en mr C.J.W. (Jan-Kees) Vos (tot 16 november 2018).

1.3 Werkwijze van de commissie

De commissie is direct met de haar gegeven opdracht van start gegaan, zodat per 1 december 2017 door tussenkomst van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) door een onderzoeksbureau wetenschappelijk onderzoek gedaan kon worden naar de integrale kostprijzen van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders en de gevolgen van de prijsafspraken die zij maken met hun opdrachtgevers. Dit onderzoek is uitgevoerd door bureau Pro Facto uit Groningen.

Het onderzoek is tweeledig. Het eerste deel van het onderzoek was gericht op het vaststellen van de integrale kostprijs van de ambtshandelingen die genoemd zijn in artikel 2 van het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag). Het tweede deel van het onderzoek betrof de gevolgen van (andere) prijsafspraken tussen schuldeisers en gerechtsdeurwaarders op de bedrijfsvoering van gerechtsdeurwaarderskantoren. Het eindrapport zou per 1 augustus 2018 moeten worden opgeleverd. Pro Facto leverde het rapport *Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders*³ echter pas in april 2019 op. Als oorzaak van de vertraging voerde Pro Facto aan dat de geoffreerde onderzoeksmethode van dossieronderzoek niet uitgevoerd kon worden, omdat dossiers met betrekking tot ambtshandelingen geen gegevens bleken te bevatten waaruit afgeleid kan worden hoeveel tijd met die handelingen gemoeid is. Ook stelt Pro Facto veel weerstand van de sector en de toezichthouder te hebben ondervonden, waardoor het bureau pas laat medewerking van het gewenste aantal gerechtsdeurwaarderskantoren

³ Zie www.WODC.nl/publicaties/.

verkreë en bepaalde gewenste informatie zelfs niet of niet geheel heeft ontvangen van gerechtsdeurwaarderskantoren. Zonder te oordelen over de door de onderzoekers genoemde redenen en achtergronden van deze vertraging, merkt de commissie op dat deze vertraging noodzakelijkerwijs heeft doorgewerkt in de oplevertermijn van het voorliggende rapport van de commissie zelf. Daartoe heeft de minister voor Rechtsbescherming ook de instellingsduur van de commissie verlengd.

Naast het onderzoek door Pro Facto heeft de commissie eigenstandig onderzoek verricht naar de doorwerking van vergoedingsarrangementen in het gedrag van gerechtsdeurwaarders. Dit onderzoek is uitgevoerd door commissielid prof dr T.L.C.M. Groot.

Tenslotte heeft de commissie gesprekken gevoerd met diverse deskundigen en vertegenwoordigers van relevante partijen, zoals de Nederlandse Belangenvereniging Gerechtsdeurwaarders, het Bureau Financieel Toezicht, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het Verbond van Credit Managementbedrijven (VCMB), credit management bureau Direct Pay en zorgverzekeraars.⁴ Tevens heeft de commissie gesproken met de heer mr A.R. van der Winkel, oud-voorzitter van de commissie die in 2001 heeft geadviseerd over de tarieven van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders en de heer mr A. Wolfsen, oud-voorzitter van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel. De commissie is alle gesprekspartners erkentelijk voor hun medewerking. De inzichten die dit tezamen heeft opgeleverd heeft de commissie betrokken bij de eigen onafhankelijke standpuntbepaling. De commissie is 20 maal voor vergaderingen bijeen geweest.

1.4 Opbouw van het rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 gaat in op de achtergrond van de adviesopdracht, het stelsel van tarieven voor ambtshandelingen en ontwikkelingen in de gerechtsdeurwaardersmarkt.

Hoofdstuk 3 bespreekt de uitkomsten van het onderzoek naar de kostprijs van ambtshandelingen en formuleert een aantal aanbevelingen.

Hoofdstuk 4 gaat in op het onderzoek ten aanzien van prijsafspraken en contractvormen binnen de sector van gerechtsdeurwaarders.

Hoofdstuk 5 behandelt de toekomstbestendigheid van het ambt van gerechtsdeurwaarders en van het stelsel van tarieven voor ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders. Daarin staat het belang van maatschappelijk verantwoord incasseren centraal. De commissie formuleert vervolgens aanbevelingen in het belang van de toekomstbestendigheid van het tarievenstelsel van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders.

⁴ Zie bijlage 3 voor een volledig overzicht van de gesprekspartners.

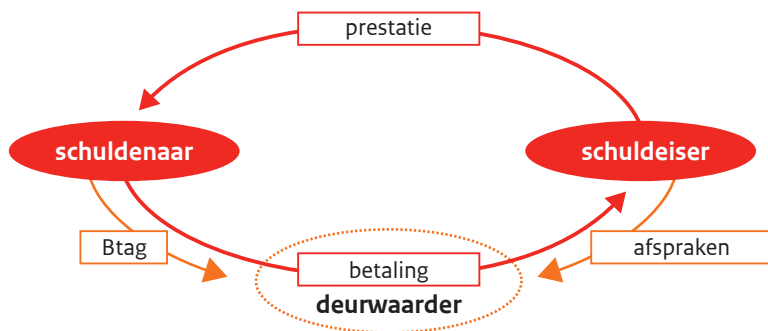
2

2 Probleemverkenning

2.1 Schulden en gerechtsdeurwaarder

Wanneer iemand een schuld heeft en hij of zij die niet kan betalen, zal de schuldeiser proberen de vordering zelf te innen (via een eigen incassoafdeling) of een incassobureau of deurwaarder inschakelen. Deze fase wordt de minnelijke fase genoemd en hiervoor worden incassokosten in rekening gebracht. Deze kosten lopen volgens een wettelijk systeem op, al naar gelang de hoofdsom groter is. Schuldeisers zijn vaak bedrijven als woningcorporaties, (ziektekosten)verzekeraars en telecombedrijven, overheidsdiensten als het CJIB, advocaten of het midden- en kleinbedrijf.

Als de incasso niet slaagt, en de schuldeiser vervolgens naar de rechter gaat om de schuld desnoods met dwang te innen, treedt de gerechtelijke fase in.⁵ Als de schuldeiser door de rechter in het gelijk wordt gesteld, heeft hij een titel om de schuld en de daar bovenop gekomen kosten onder dwang te doen innen. De uitvoering van dat vonnis geschiedt door de gerechtsdeurwaarder door middel van ambtshandelingen. Hij is daartoe verplicht op grond van zijn zogenaamde ministerieplicht. Dat maakt echter nog niet dat de opdrachtgever ook de regie heeft. De gerechtsdeurwaarder is immers een openbaar ambtenaar die het recht dient en zich aan bepaalde waarden en normen heeft te houden. De gerechtsdeurwaarder moet ook de rechten en belangen van de schuldenaar in het oog houden. Dat gaat zowel over harde eisen als het bewaken van een beslagvrije voet als over het voor meerdere uitleg vatbare 'maatschappelijk verantwoord incasseren'. Onderstaand schema geeft de positie van de deurwaarder weer tussen schuldenaar en schuldeiser.



⁵ Een vordering beneden € 25.000 is een kantonzaak, waarbij de griffierechten € 78 tot € 223 bedragen. Vorderingen boven € 25.000 zijn civiel. In civiele zaken moet ook de gedaagde bij verschijning griffierechten betalen, namelijk € 287 tot € 1.545 voor natuurlijke personen en € 78 euro voor onvermogenen, en moet deze een advocaat hebben.

De gemiddelde vordering die in 2012 in handen van de gerechtsdeurwaarder werd gegeven bedroeg gemiddeld € 3.705, waarbij het in 49% van de zaken ging om bedragen tot € 1.000.⁶ In 2018 was de gemiddelde hoofdsom € 3.853 per persoon.⁷

Uit datzelfde onderzoek van het WODC blijkt dat er bij schulden kleiner dan € 2.500 gemiddeld 151% aan proceskosten bovenop de hoofdsom komt. Dat wil zeggen: de oorspronkelijke schuld werd in de minnelijke plus de gerechtelijke fase 2,5 keer zo groot. Het gemiddelde van de incassovorderingen die de rechtbank behandelt, bedraagt € 1.215 (2011). Bij 50% is de hoofdsom minder dan € 484. Het gaat vaak om niet betaalde verzekeringen, gas/water/licht, telecom, zorg of huur. Mensen die uiteindelijk bij de schuldhulpverlening aankloppen hebben gemiddeld veertien verschillende schuldeisers en een gemiddelde schuld van € 43.300.⁸ Deze schuldeisers kunnen ieder een eigen deurwaarder inschakelen die elk apart betaald moeten worden.

Exclusieve rol

De wetgever heeft het verrichten van ambtshandelingen om een aantal redenen exclusief aan gerechtsdeurwaarders toebedeeld. Voor de gevallen waarbij de wetgever het van belang heeft gevonden dat een (gerechtelijke) mededeling de geadresseerde bereikt, heeft de wetgever voorgeschreven dat daarvoor een deurwaardersexploot nodig is. Verder speelt mee dat in de conservatoire en executiefase van een geschil dwang wordt uitgeoefend. Om te voorkomen dat een schuldeiser het recht in eigen hand neemt en naar geheel eigen inzicht de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis afdwingt, heeft de wetgever de gerechtsdeurwaarder belast met deze taak. Tenslotte waarborgt de exclusieve rol van de gerechtsdeurwaarder de voltrekking van een vonnis van de rechter in de gevallen wanneer de overheid als schuldenaar procespartij is.⁹

Als openbaar ambtenaar dient de gerechtsdeurwaarder het algemeen belang. Als ambtenaar mag een gerechtsdeurwaarder in beginsel ook niet weigeren om die ambtshandelingen uit te voeren. De maatschappij moet erop kunnen vertrouwen dat gerechtsdeurwaarders op integere en betrouwbare wijze omgaan met de hun toevertrouwde staatsmacht en hun ambt zorgvuldig uitvoeren. Als echter de schijn van belangenverstremgeling ontstaat, bijvoorbeeld als bij de te verrichten ambtshandelingen sprake is van familie- of zakelijke relaties, is een gerechtsdeurwaarder niet bevoegd om ambtshandelingen te verrichten.¹⁰

⁶ WODC, Verrijking van een executoriale titel in incassozaken, december 2012, p. 97 v.

⁷ KBvG, Jaarverslag 2018.

⁸ NVVK Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, Jaarverslag 2018. In 2015 was het aantal schuldeisers nog vijftien.

⁹ Kamerstukken II 1991/92, 22 775, nr. 3, p. 7.

¹⁰ Art. 3 en 4 Gerechtsdeurwaarderswet.

Niet-ambtelijke taken

Gerechtsdeurwaarders voeren niet alleen als openbaar ambtenaar ambtshandelingen uit, maar verrichten daarnaast als ondernemer incassowerkzaamheden. Soms wordt dit aangeduid als het minnelijke werk. De nauwe ambtelijke betrokkenheid van gerechtsdeurwaarders bij het burgerlijk proces en de tenuitvoerlegging van gerechtelijke vonnissen heeft ertoe geleid dat gerechtsdeurwaarders in de loop der tijd ook aanverwante werkzaamheden op zich hebben genomen. Daarbij kan worden gedacht aan debiteurenbeheer, curatorschap, incassopraktijken, juridisch advies en procesvertegenwoordiging. Dergelijke diensten voert de gerechtsdeurwaarder in de hoedanigheid van ondernemer uit. Bij veel gerechtsdeurwaarderskantoren vormen dergelijke niet-ambtelijke werkzaamheden inmiddels een groot deel van het totale takenpakket. Ze zijn daarmee concurrenten van, onder andere, incassobureaus. Daar is op zichzelf geen bezwaar tegen. Deze diensten mogen echter niet in de weg staan aan de onafhankelijke en onpartijdige vervulling van de ambtelijke taken en evenmin het aanzien daarvan schaden.¹¹ De wet noemt daarbij een aantal nevenwerkzaamheden die verenigbaar worden geacht met de ambtelijke taken van de gerechtsdeurwaarder en die niet bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden verboden. Het betreft het optreden als proces- of rolgemachtigde en het verlenen van rechtsbijstand in en buiten rechte, het optreden als curator of bewindvoerder, incasso-werkzaamheden, het verrichten van inventarisaties en taxaties, het opmaken van schriftelijke verklaringen over door de gerechtsdeurwaarder persoonlijk waargenomen feiten van stoffelijke aard en de uitoefening van het veilinghoudersbedrijf.

Het verrichten van incasso-werkzaamheden, naast het verrichten van ambtshandelingen door gerechtsdeurwaarders, vormt echter een complicerende factor. De werkzaamheden in die functies lopen per definitie door elkaar heen, waardoor het voor derden moeilijk is onderscheid te maken naar geldstromen en de toewijzing van de kosten en opbrengsten aan ambtelijke of niet-ambtelijke activiteiten. Voor de opdrachtgever maakt dat niet uit, zolang hij zijn geld maar krijgt, maar voor de schuldenaar wel, omdat de vergoedings-systematiek verschilt: bij incasso gaat het om percentages van de hoofdsom, bij ambtshandelingen om vaste tarieven.

¹¹ Art. 20, eerste lid, Gerechtsdeurwaarderswet: "Andere werkzaamheden dan die, bedoeld in artikel 2, verricht de gerechtsdeurwaarder slechts indien dit de goede en onafhankelijke vervulling van zijn ambt, dan wel het aanzien daarvan, niet schaadt of belemmert. (...)".

2.2 Ontwikkelingen in de praktijk

De Gerechtsdeurwaarderswet van 2001 voerde marktwerking in. De motieven daarvoor waren:¹²

1. De gerechtsdeurwaarder oefent zijn beroep uit op het snijvlak van ambt en ondernemerschap: er is een nauwe verwevenheid met niet-ambtelijke activiteiten als incasso en procesvertegenwoordiging.
2. Het ambt van gerechtsdeurwaarder heeft zich in toenemende mate verzelfstandigd: de functionele banden met de rechterlijke organisatie zijn losser geworden.
3. De verzelfstandiging van de beroepsuitoefening en de uniformering van het procesrecht maken een arrondissementale begrenzing van de bevoegdheid van de gerechtsdeurwaarder minder noodzakelijk waardoor vrije vestiging naar het model van het notariaat mogelijk wordt en het aantal aanbieders groter wordt.
4. Toegang tot de rechter en de bescherming van diegenen die in rechte veroordeeld zijn vereisen wel regeling van schuldenaarstarieven maar niet per se van opdrachtgeverstarieven.

De gedachte was dat schuldenaars een redelijke, vaste prijs moesten betalen en dat aan de schuldeiserskant concurrentie op prijs en kwaliteit de efficiency van de diensten van gerechtsdeurwaarders zou vergroten en de prijs daarvan zou verlagen. Er waren geen vaste prijzen meer voor opdrachtgevers en gerechtsdeurwaarders konden voortaan door het hele land werken.

De wet zorgde daarmee voor veel veranderingen in de deurwaarderswereld. Deze laten zich samenvatten met de begrippen marktwerking, efficiency en schaalvergroting. Het WODC signaleerde in 2006:

“Enkele gerechtsdeurwaarders zijn van mening dat de marktwerking geleid heeft tot meer efficiëntie binnen gerechtsdeurwaarderskantoren, meer innovatie op het gebied van automatisering en betere opleidingen voor medewerkers. Het product is goedkoper geworden, als gevolg van de schaalvergroting en de innovaties in automatisering. Klanten vragen veel informatie over de werkwijze van kantoren en de voortgang van hun vorderingen. Concurrentie houdt de gerechtsdeurwaarder scherp.”¹³

De liberalisering van de markt van gerechtsdeurwaarders in 2001 werd dan ook positief beoordeeld. Deurwaarders hadden in het oude bestel nog een monopoliepositie, wat de prijs opdreef.¹⁴ De marktwerking zorgde ervoor dat gerechtsdeurwaarders onderling gingen concurreren op prijs en resulteerde bovendien in kwaliteitsverhoging en innovatie,

¹² Kamerstukken II 1996/97, 24 036, 22 775, nr. 61 en Kamerstukken II 2001/02, 24 036 nr. 258.

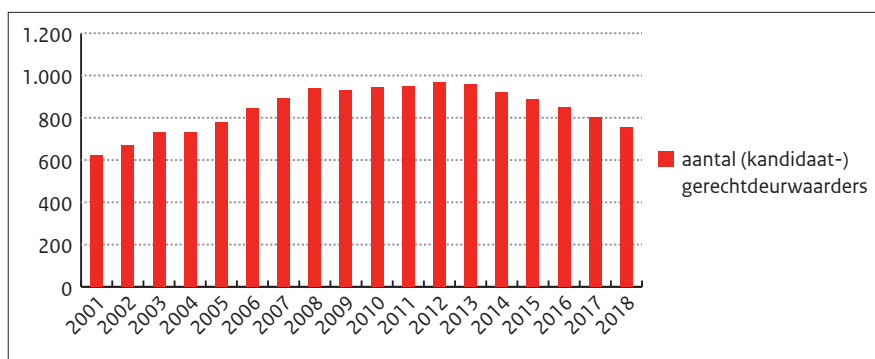
¹³ Voert, M.J. ter en M.D. van Ewijk, *Trendrapportage gerechtsdeurwaarders 2006, Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening*, WODC, p. 108.

¹⁴ Knoop, B., ‘In naam van de Koning, maar met een winstooigemerk’, in: het *Financieel Dagblad* 22 augustus 2017.

bijvoorbeeld door ict-toepassingen. Het streven naar kostenbeheersing en doelmatigheid heeft daarbij geleid tot samenwerkingsverbanden van gerechtsdeurwaarders en schaalvergroting binnen de sector. Uit doelmatigheidsoverwegingen zijn in de loop der tijd verschillende gerechtsdeurwaarderskantoren gefuseerd. Het aantal kantoren in de zin van juridische eenheden, is tussen 1997 en 2005 afgenomen van 225 naar 175.¹⁵ Daarna bleef dat aantal lange tijd vrij stabiel rond de 170, maar daalde in 2018 naar 159.¹⁶ Er zijn steeds minder kantoren met slechts één gerechtsdeurwaarder; momenteel zijn dat er ongeveer 25.¹⁷

Het aantal (toegevoegd/kandidaat-)gerechtsdeurwaarders steeg in de jaren '90 en aan het begin van deze eeuw: 371 in 1990, 589 in 1997, 782 in 2005 en 968 in 2012, maar is daarna gedaald tot 796. Onderstaande grafiek toont de ontwikkeling vanaf 2001.

Figuur 1 – Aantal (toegevoegd/kandidaat) gerechtsdeurwaarders (bron: KBvG)



De schaalvergroting leidde tot meer efficiency en daardoor relatief lage kosten, maar ook tot meer mogelijkheden tot specialisatie en betere dienstverlening.

Marktwerking leverde ook een prikkel tot betere productiviteit op en bevorderde innovatie. Kantoren hebben ict-systemen ontwikkeld waarmee snel informatie kan worden verzameld en neergeslagen in dossiers op basis waarvan sneller gewerkt kan worden en met een hogere kwaliteit. Bovendien kan met deze systemen beter worden bepaald welke debiteuren (hoogstwaarschijnlijk) wel en welke niet kunnen betalen, zodat de niet-kunners niet onnodig op kosten gejaagd worden. Volgens sommigen worden op die wijze debiteuren die niet in staat zijn tot betaling in zekere zin door de marktwerking beschermd.¹⁸

¹⁵ Voert, M.J. ter en M.D. van Ewijk, *Tendrapportage gerechtsdeurwaarders 2006; Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening*, WODC, p. 109.

¹⁶ Pro Facto, 2019, p. 12.

¹⁷ Bron: BFT.

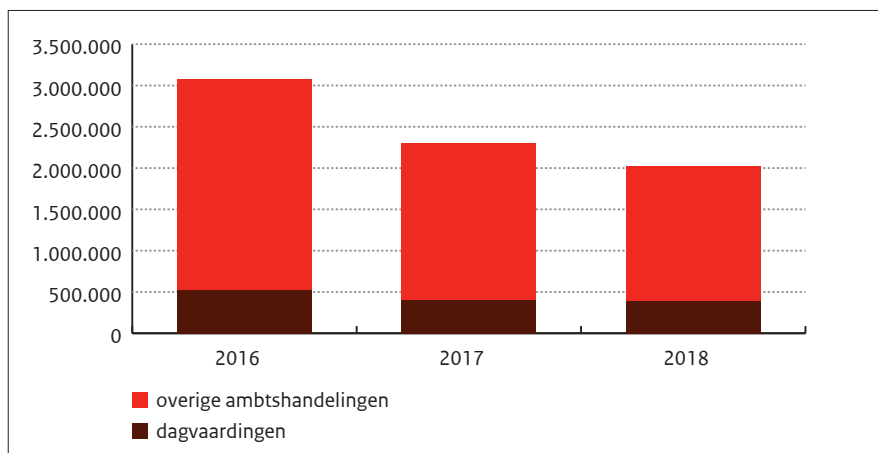
¹⁸ Zie ook Pro Facto 2019, p. 46 e.v. en Verbond Credit Management Bedrijven: <https://www.vcmb.nl/nieuws/reactie-vcmb-bestuur-op-recente-publicaties>.

Ook leidde de invoering van een landelijke bevoegdheid tot meer concurrentie tussen kantoren op kwaliteit. Voorheen kon een kantoor in een arrondissement waar weinig mededingers waren verzekerd zijn van klandizie omdat het een lokaal monopolie had. Die zekerheid verdween met de Gerechtsdeurwaarderswet; naast de prijs zijn ook de kwaliteit van de dienstverlening en het resultaat van de ambtshandelingen een rol gaan spelen.

Ambtshandelingen

De aantallen geregistreerde ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders vertonen de laatste jaren een dalende trend. Naar schatting hebben gerechtsdeurwaarders in 2005 in totaal 2,5 miljoen ambtshandelingen verricht, waaronder zo'n 650.000 dagvaardingen.¹⁹ Na een geleidelijke stijging van het aantal ambtshandelingen, doet zich de laatste jaren een dalende trend voor. Zowel de dagvaardingen als de overige ambtshandelingen komen steeds minder voor. Hoewel exacte cijfers van eerdere jaren ontbreken, zijn vanaf 2016 nauwkeuriger gegevens beschikbaar over de aantallen ambtshandelingen. Zo daalde het aantal uitgebrachte ambtshandelingen in 2016 en 2017 van 3.074.700 naar 2.294.300, een daling van 25%.²⁰ In 2018 was sprake van 2.016.625 ambtshandelingen, hetgeen ten opzichte van 2016 een daling van bijna 35% is.

Figuur 2 – Ontwikkeling aantallen ambtshandelingen 2016 - 2018 (bron: KBvG)



Een aantal factoren speelt een rol bij deze dalende trend, waaronder ontwikkelingen op ict-gebied.

¹⁹ Kruit, R.J., *Resultaten van een onderzoek naar de verrichting van ambtshandelingen door gerechtsdeurwaarders in 2005*, Utrecht 2006.

²⁰ KBvG, *Jaarverslag 2017*.

Door de invoering van het Centraal Digitaal Beslagregister (DBR) in januari 2016 worden minder ‘onnodige’ beslagen gelegd. In dit register worden per debiteur alle beslagen geregistreerd. Hoewel de registratie nog beperkingen kent, wordt op die wijze voorkomen dat een onnodige stapeling van beslagen plaatsvindt en wordt de beslagvrije voet beter in de gaten gehouden. Zo kunnen schuldeisers ook adequater worden geïnformeerd over de (on)mogelijkheden van een incasso en kan worden voorkomen dat er kosten worden gemaakt die niet kunnen worden geïnd.

In 2014 hebben de Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en de Vereniging voor Schuldhulpverlening en Sociaal Bankieren (NVVK) een convenant gesloten waarin afspraken zijn opgenomen over de Verwijsindex Schuldhulpverlening (VISH). De VISH bevat een registratie van mensen met schulden die schuldhulpverlening krijgen van een lid van de NVVK. Alle gerechtsdeurwaarders maken gebruik van deze verwijsindex en kunnen daarmee nagaan of een schuldenaar zich in een traject van schuldhulpverlening bevindt. Als dat het geval is kan de gerechtsdeurwaarder de schuldeiser adviseren om invorderingsmaatregelen op te schorten, zodat geen onnodige ambtshandelingen worden verricht.

De opkomst van goedkopere alternatieven, zoals digitale rechtspraak door private bedrijven als e-Court, heeft eveneens geleid tot een vermindering van het aantal ambtshandelingen. Het wetsvoorstel voor vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht maakt het bovendien op termijn mogelijk om van de inschakeling van de deurwaarder af te zien. Digitale rechtsingang leidt volgens de ING tot een geschatte € 9 mln. omzetverlies, zo'n 2% van de brancheomzet.²¹

Sinds de verhoging van de griffierechten in 2010 komen zaken minder snel voor de rechter en worden goedkopere oplossingen gezocht. De verhoging heeft tot een andere afweging van kosten en baten geleid bij schuldeisers, waardoor minder zaken voor de civiele rechter worden gebracht. Daardoor zijn ook minder dagvaardingen en betekeningen nodig. Volgens gegevens van de rechtspraak gaat het om 40% minder dagvaardingszaken sinds 2011.²²

Een andere factor is dat opdrachtgevers sommige (incasso)taken sinds de inwerkingtreding van de Wet op de incassokosten (WIK) per 1 juli 2012 eerder zelf uitvoeren.²³

²¹ ING, *Kwartaalbericht 2015-02*.

²² Raad voor de rechtspraak, *Incassozaken; rapport van de coördinatiegroep incassozaken*, Den Haag 14 september 2018, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/rapport-incassozaken-Rechtspraak.pdf>, stand van zaken 2017.

²³ Pro Facto 2019, p. 45.

Tot slot wordt er in het kader van het armoede- en schuldenbeleid, en overeenkomstig de Rijksincassovisie,²⁴ het proces rondom mensen met schulden steeds beter gestroomlijnd om stapeling van ambtshandelingen en beslagen te voorkomen. Daarbij is er een toenemende aandacht ontstaan voor schuldpreventie. In deze visie heeft het kabinet aangegeven dat een effectieve incasso ook inhoudt dat de wijze van inning geen hogere maatschappelijke kosten met zich mee mag brengen. Voorkomen moet worden dat mensen met schulden in een neerwaartse spiraal geraken. De bijzondere incasso-instrumenten die de overheid in veel gevallen heeft, brengen immers ook een bijzondere verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde Rijksincasso met zich mee.

Door verdere digitalisering van de rechtspraak zullen dagvaardingen steeds vaker elektronisch en zonder tussenkomst van een gerechtsdeurwaarder worden uitgevaardigd ('betekend'). Tezamen met de hiervoor genoemde factoren kan de trend van dalende aantallen ambtshandelingen zich in de nabije toekomst voortzetten. Opdrachtgevers, zoals het Verbond van Credit Managementbedrijven (VCMB) zijn daarbij van mening dat de marktwerking de ondernemerszin, kostenbewustzijn en innovatie stimuleren. Uit gesprekken van de commissie met het VCMB is van de zijde van het VCMB aangegeven dat dalende inkomsten op andere manieren bestreden zouden moeten worden, bijvoorbeeld door de 'maatschappelijke waarde' van de gerechtsdeurwaarder te vergoeden zoals honorering van het voorkómen van dwangmaatregelen door gerechtsdeurwaarders. Ook verwacht het VCMB dat de vraag naar gerechtsdeurwaarders weer zal stijgen als de griffiekosten worden verlaagd.

Omzet en winst

Volgens gegevens van het BFT vormen de ambtshandelingen ruim tweederde van de omzet van gerechtsdeurwaarderskantoren. Het ligt dan ook in de rede dat de ontwikkeling in aantallen ambtshandelingen zich vertaalt in de financiële cijfers binnen de sector van gerechtsdeurwaarders. De cijfers over de netto-omzet en winst laten sinds 2012 dan ook een dalende trend zien.²⁵

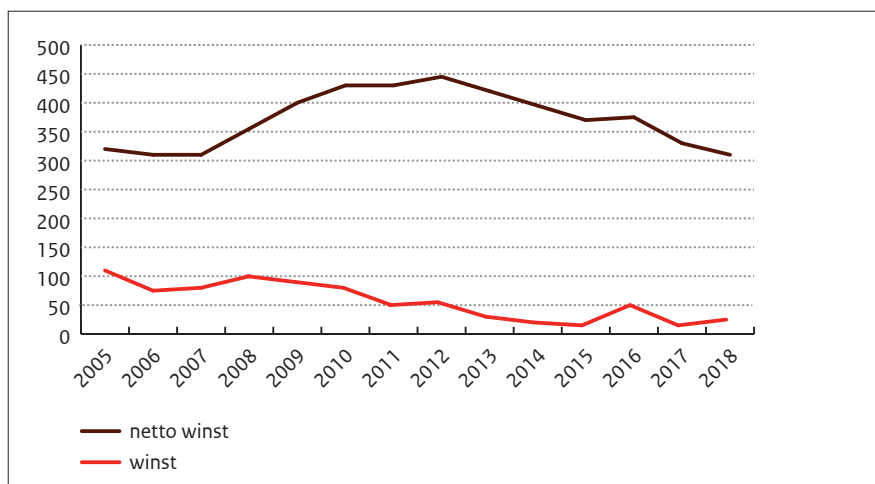
Nadat de totale netto-omzet in 2012 nog € 444 mln bedroeg, was in 2013 de totale netto-omzet (inclusief niet-ambtelijke werkzaamheden) van 165 kantoren € 418 mln; een daling van 6% ten opzichte van het jaar daarvoor. De omzet in 2017 bedroeg € 329 mln, hetgeen ten opzichte van topjaar 2012 een daling van zo'n 25% betekent. In 2018 was de netto-omzet verder gedaald naar zo'n € 310 mln.²⁶

²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 24 515, nr. 336.

²⁵ <https://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/>

²⁶ CBS, KBvG Gerechtsdeurwaarders in Nederland, kerncijfers 2018, p. 7.

Figuur 3 – Ontwikkeling omzet en winst 2005-2018, bedragen in mln euro.
(bron: BFT, met bewerking WODC)



Terwijl in 2004 nog sprake was van een gemiddelde winststijging van 24% vertoont de winst sindsdien een dalende trend. De verhouding winst/omzet bedroeg voor de hele branche 7%. Volgens gegevens van het WODC daalde de verhouding winst/omzet ('de winstmarge') gemiddeld over alle kantoren in de periode 2005-2013 van 32% naar 3%. Vanaf 2014 schommelt dit percentage rond de 10%.²⁷ De laatste jaren is duidelijk sprake van een krimpende markt voor gerechtsdeurwaarders.

Factoren die met betrekking tot een geringer resultaat worden genoemd zijn:

- Risicovolle contractvormen, bijvoorbeeld bij grote opdrachten. Dat betekent veelal dat bij niet- of gedeeltelijke inning de gerechtsdeurwaarder geen (bij *no cure no pay*) of slechts een gedeeltelijke vergoeding krijgt. Het risico van oninbaarheid is hier bij de gerechtsdeurwaarder komen te liggen. Zo'n 14% van de zaken blijkt oninbaar in de gerechtelijke fase (in de minnelijke fase is dat 38%). In 23% van de gevallen blijkt er sprake van een problematische schuldenaar te zijn. Als de kosten hoger worden en de verdiensten lager leidt dit tot resultaatverslechtering en kunnen kantoren liquiditeitsproblemen krijgen.
- Doordat de gerechtsdeurwaarder voor zijn inkomen afhankelijker is geworden van de schuldeiser en er vaak meerdere schuldeisers en dus meerdere betrokken gerechtsdeurwaarders zijn kan hij minder goed zijn bemiddelende rol spelen en maatwerk leveren. De KBvG stelt dat 'de huidige condities een onaanvaardbare bedreiging vormen voor de kwaliteit van dienstverlening, voor de onafhankelijke en onpartijdige taak die de

²⁷ <https://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/>. Volgens het CBS bedroeg het resultaat van de sector vóór belasting € 31 mln, dat is 9,3% van de omzet.

gerechtsdeurwaarder in het rechtsbestel heeft en voor zijn integriteit'.²⁸ Ook voor financiering bij grote opdrachten kan kantoren in financiële problemen brengen.

- Het beslag- en executierecht is verouderd en werkt traag en niet-efficiënt.²⁹
- Btag-tarieven blijven achter bij de integrale kosten, o.a. doordat de werkelijke productiviteitswinst lager is dan geïndexeerd³⁰ en door stijgende overheadkosten.³¹ De Btag-tarieven zijn tussen 2005 en 2012 met 6% gestegen.³²

Sommige kantoren zijn in financieel opzicht in de gevarenzone gekomen. Uit gegevens van het BFT komt naar voren dat in 2017 voor 18% van de kantoren verscherpt toezicht is toegepast wegens verhoogde risico's. Dit komt neer op het aantal van 31 van de ongeveer 170 kantoren waarmee het BFT rekt. In 2012 gold dat verscherpte toezicht nog voor 9% van het aantal gerechtsdeurwaarderskantoren.

Kantoren moeten een gebalanceerde opdrachtgeversportefeuille hebben om zich in alle gevallen onafhankelijk tegenover opdrachtgevers op te kunnen stellen. Dat betekent dat als één van de opdrachtgevers meer dan 15% van de totale opdrachtgeversportefeuille uitmaakt, de gerechtsdeurwaarder een *contingency plan* moet hebben om het verlies van die opdrachtgever op te kunnen vangen.³³ Dat betekent dat kleine kantoren niet makkelijk in kunnen schrijven op kavels van grote opdrachtgevers, overigens ook al niet omdat zij minder makkelijk arrondissementoverstijgend kunnen werken. Dit beeld wordt bevestigd wanneer bezien wordt wat het marktaandeel van de kantoren is (zowel ambtshandelingen als incasso): zeer veel kantoren hebben een aandeel variërend van 0,0 tot 0,2%; slechts 5 kantoren hebben een aandeel van meer dan 4% van de markt in handen (waarvan één 21%) met een gezamenlijk aandeel in de markt van 49% (bron: BFT). Uit CBS-gegevens blijkt dat kleine kantoren een marktaandeel van 14,1% hebben, middelgrote kantoren verrichten 45,3% van de ambtshandelingen en de grote kantoren voerden 40,6% van de ambtshandelingen uit.³⁴

²⁸ KBvG, *Ik zal handhaven; meerjarenbeleidsplan 2016-2020*, p. 48. De KBvG stelde naar aanleiding hiervan in 2016 de Commissie Grenzen tariefmodellen gerechtsdeurwaarders in. Deze commissie concludeerde dat regulering nodig was en deed daarvoor voorstellen.

²⁹ Zie bijv. Gloudemans-Voogd, N., 'Scherpere tanden voor beslag- en executierecht', in: *Advocatenblad*, 14 november 2018 en Putten, S.J.W. van der, en M.R. van Zanten (red.), *Compendium Beslag- en executierecht*, Den Haag 2018.

³⁰ Hierover heeft de KBvG in mei 2017 een claim bij de Staat ingediend. Ook Cebeon constateerde dit (2016:55).

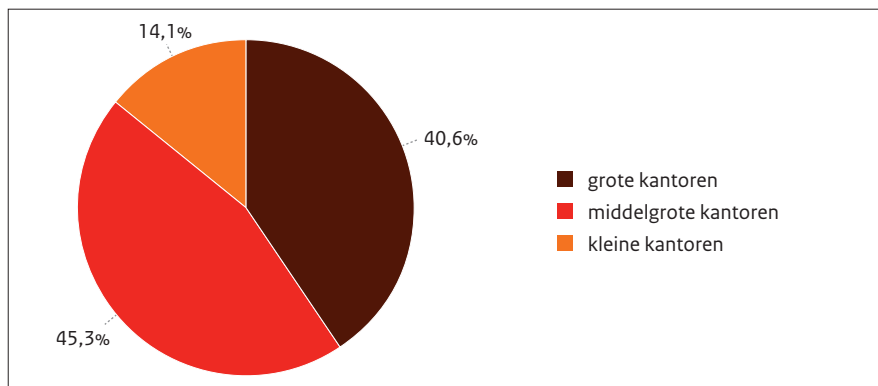
³¹ Zie bijv. S.J.W. van der Putten, 'De gerechtsdeurwaarder als ambtenaar-ondernemer. Renovatie geboden, instorting dreigt', in: *Tijdschrift voor de Procespraktijk*, 2017/1. Zie ook Cebeon 2016, p. 34.

³² WODC, *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2012*, p. 142.

³³ Art. 4 Verordening KBvG Normen voor Kwaliteit en art. 4 Reglement KBvG Normen voor Kwaliteit.

³⁴ CBS, *KBvG Gerechtsdeurwaarders in Nederland; kerncijfers 2018*, p. 9.

Figuur 4 – Verdeling uitgevoerde ambtshandelingen 2018 (bron: CBS)



2.3 Marktwerking

In het voorgaande is ingegaan op de voordelen van de marktwerking. Gaandeweg is er ook kritiek op gekomen, vooral de laatste tien jaar en vooral van gerechtsdeurwaarders zelf. In 2009 benoemde de Commissie evaluatie Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders verschillende schaduwkanten van de marktwerking. Zo had deze evaluatiecommissie de indruk dat de marktwerking hier en daar op de loop is gegaan met het beroep en met de KBvG. Verder tekende deze evaluatiecommissie op dat de marktwerking nauwelijks een prikkel kent om het belang van de schuldenaar zorgvuldig in het oog te houden.³⁵

In 2011 liet de KBvG onderzoek uitvoeren naar de knelpunten rondom problematische schulden. Dat onderzoek resulteerde in het voorjaar van 2012 in het rapport *Paritas Passé*.

“De toename van bijzondere bevoegdheden bij een aantal crediteuren heeft er in combinatie met de introductie van de marktwerking, het loslaten van de territoriale bevoegdheid en de professionalisering van het creditmanagement toe geleid dat er een soort wedloop is ontstaan tussen crediteuren. (...) De betrokken huishoudens ervaren de gevolgen van deze wedloop. Schuldeisers maken gebruik van alle bevoegdheden in hun zoektocht naar middelen. Daarbij duwen ze elkaar waar mogelijk opzij. Het gevolg daarvan is dat incassobewegingen (en kosten) elkaar (soms in zeer rap tempo) opvolgen. (...) De toename van de bijzondere bevoegdheden en de daarmee samenhangende wedloop die is ontstaan tussen crediteuren leidt bij deze groep tot een permanent risico dat zij [huishoudens met een problematische schuldsituatie] onder de beslagvrije voet terecht komen.”³⁶

³⁵ Commissie evaluatie Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders (Artikel 85 Gerechtsdeurwaarderswet), *Noblesse Oblige*, pp. 15, 19, 41 (commissie-Van der Winkel II).

³⁶ N. Jungmann e.a., *Paritas Passé; debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*, p. 22-24.

De KBvG heeft betrekkelijk recent gesteld dat ‘de huidige condities een onaanvaardbare bedreiging vormen voor de kwaliteit van dienstverlening, voor de onafhankelijke en onpartijdige taak die de gerechtsdeurwaarder in het rechtsbestel heeft en voor zijn integriteit’. Daarbij spreekt zij van een doorgeschoten marktwerking bij de inning van schulden.³⁷

In hoofdstuk 4 zal de commissie nader ingaan op de vraag of marktwerking negatieve gevolgen heeft voor de positie van de gerechtsdeurwaarder, de schuldeiser of de schuldenaar. Enkele bijzondere aspecten kleuren de beleving van de marktwerking in en behoeven nog nadere aandacht. Het betreft de participatie van derden in gerechtsdeurwaarderskantoren, het opkopen van schulden door incassobureaus en de contractvormen die binnen de markt worden gehanteerd.

Marktwerking en participatie van derden

De afgelopen jaren richtte het debat binnen de sector van gerechtsdeurwaarders en de politiek zich op een aantal bijzondere aspecten van de marktwerking. Daarbij ging het met name om de participatie van derden in gerechtsdeurwaarderskantoren en incassopraktijken bij het opkopen van schulden.

Wanneer een gerechtsdeurwaarderskantoor voor een groot deel eigendom is van bijvoorbeeld een schuldeiser of een incassobureau kan dat de onafhankelijkheid van de deurwaarder beïnvloeden. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma) stelde zich in een brief aan de Commissie Onafhankelijkheid van de KBvG op het standpunt dat er sprake was van ongelijke toegang tot de incassomarkt nu incassobureaus worden geblokkeerd om via een aandelenverhouding toegang te verkrijgen tot inkomsten uit het ambtelijk traject, terwijl gerechtsdeurwaarders wel incassotrajecten kunnen en mogen aanbieden.³⁸ In de praktijk waren er al twee kantoren waar een grote verzekeraar 49% van de aandelen bezat.

In antwoord op Kamervragen daarover stelde de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inzake de Verordening Onafhankelijkheid van 2010, dat de marktwerking als gevolg van de Verordening weliswaar wordt beperkt, maar dat die maatregel als noodzakelijk werd beoordeeld om de vereiste onafhankelijkheid van gerechtsdeurwaarders te waarborgen.³⁹ Nadat de ledenraad, het hoogste orgaan van de KBvG, het voornemen had het verbod op indirecte opdrachten door aandeelhouders op te heffen, door uitbreiding van de kring van mogelijke participanten met partijen die betrokken kunnen zijn bij opdrachten aan het kantoor, ontstond er opnieuw ophef. In reactie op nieuwe Kamervragen benadrukte de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie dat de Verordening Onafhankelijkheid uit 2010 al de mogelijkheid bood voor niet-gerechtsdeurwaarders om voor maximaal 49% te participeren in een gerechtsdeurwaarderspraktijk. Ten aanzien van de uitbreiding van

³⁷ Verslag Commissie Meerjarenbeleid Ledenraadsvergadering KBvG, 3 september 2015.

³⁸ Brief NMa van 28 januari 2011 aan de Commissie Onafhankelijkheid van de KBvG.

³⁹ Kamerstukken II 2010/11, nr. 2284, Aangangsels van de Handelingen.

derdenparticipatie gaf de staatssecretaris aan dat dit niet noodzakelijkerwijs de onafhankelijke positie van gerechtsdeurwaarders behoeft aan te tasten, maar dat dit afhangt van de waarborgen die in de (gewijzigde) verordening zouden worden opgenomen.⁴⁰ Daarbij gaf de staatssecretaris aan dat hij zich ook zou kunnen vinden in een nul-optie (d.w.z. uitsluiting van participatie door derden in gerechtsdeurwaarderskantoren), maar dat daarvoor onvoldoende draagvlak binnen de KBvG bestond. De staatssecretaris achtte het aan de ledenraad van de KBvG om tot een nul-optie te besluiten.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie onthield evenwel zijn goedkeuring aan de voorgestelde wijziging van de verordening in verband met de voorgestelde uitbreiding van de kring van mogelijke participanten.⁴¹ In beroep werd de staatssecretaris in het gelijk gesteld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De staatssecretaris achtte het het meest wenselijk dat aandeelhouders van gerechtsdeurwaarderskantoren zelf gerechtsdeurwaarder zijn en dat is de situatie bij de meeste kantoren. Daarbij mocht de staatssecretaris van de Afdeling bestuursrechtspraak het van belang achten dat de gerechtsdeurwaarder over bijzondere bevoegdheden beschikt en de participatie van indirect belanghebbenden in een gerechtsdeurwaarderskantoor de schijn van belangenverstrengeling kan oproepen.⁴²

Om deze discussie te beslechten en naar aanleiding van het advies van de tweede commissie-Van der Winkel is in de Gerechtsdeurwaarderswet een nieuw artikel 12a opgenomen dat de onafhankelijkheid als absolute voorwaarde voor de ambtsuitoefening van de gerechtsdeurwaarder expliciet maakt. Ter waarborging van zijn onafhankelijkheid dient iedere (schijn van) belangenverstrengeling te worden voorkomen. Het uitgangspunt is dat deelname in een gerechtsdeurwaarderskantoor, anders dan door gerechtsdeurwaarders, moet zijn uitgesloten met een uitzondering voor een beperkt aandeel van een of meer derde(n), aan het kantoor verbonden medewerker(s).⁴³

Opkopen van schulden

Soortgelijke overwegingen spelen een rol bij het betrekkelijk nieuwe fenomeen van het opkopen van schulden door derden. Dit lijkt te zijn overgewaaid uit de Angelsaksische landen. Daarbij koopt een incassobureau grote partijen (oninbaar geachte) vorderingen op die vervolgens worden geïncasseerd. Niet zelden ervaren de betrokken schuldenaren dat zij sterk onder druk worden gezet om alsnog te betalen. Voor zover daarbij gerechtsdeurwaarders worden ingeschakeld, lijken deze volgens sommigen zodanig te worden geïnstrueerd door deze incassobureaus dat de onafhankelijkheid onder druk komt te staan en er te weinig oog meer is voor de belangen van de mensen met schulden.⁴⁴

⁴⁰ Kamerstukken II 2011/12, nr. 2310, Aanhangsel van de Handelingen.

⁴¹ Besluit van 17 juni 2013 van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

⁴² ABRvS 24 februari 2016, 201501992/1/A3, ECLI:NL:RVS:2016:473.

⁴³ Kamerstukken II, 2014/15, 34 047, nr. 3, p. 14-15.

⁴⁴ Kuijpers, K., T. Muntz en T. Staal, 'Leed vermarkt; onderzoek handel in schuld', in: *De Groene Amsterdammer* 24 augustus 2017.

Alhoewel de regering bij verschillende gelegenheden heeft aangegeven geen aanleiding te zien het doorverkopen van schulden te verbieden, worden wel maatregelen getroffen om misstanden en uitwassen te voorkomen en te beperken. Bij brief van 8 februari 2019 heeft de minister voor Rechtsbescherming aangekondigd een aantal maatregelen uit te werken om misstanden in de incassomarkt effectiever te bestrijden.⁴⁵ Het gaat daarbij onder meer om het aanleggen van een incassoregister, het formuleren van eisen waaraan incassobureaus en opkopers van vorderingen moeten voldoen teneinde actief te kunnen worden in de incassomarkt en het opzetten van een stelsel van toezicht en handhaving.

Contractvormen

De marktwerking komt ook tot uitdrukking in contractvormen en prijsafspraken tussen opdrachtgevers/schuldeisers enerzijds en gerechtsdeurwaarders anderzijds. De gerechtsdeurwaardersmarkt kent sinds de invoering van de marktwerking in 2001 vele contractvormen. Veel opdrachtgevers betalen de gerechtsdeurwaarder het Btag-tarief voor verrichte ambtshandelingen (1), maar bij bulkzaken komt het regelmatig voor dat er *no cure no pay* (2) wordt afgesproken zodat de gerechtsdeurwaarder alleen een vergoeding ontvangt als hij de vordering (geheel) int. Het risico van niet-inning van de hoofdsom ligt dan bij de gerechtsdeurwaarder. Datzelfde geldt voor 'integraal doorstorten' (3); daar krijgt de gerechtsdeurwaarder pas een vergoeding als (een deel van) de hoofdsom is ontvangen door de opdrachtgever. Prestatie- (4) of garantierendementsafspraken (5) houden in dat een bepaald percentage van de hoofdsom binnen een bepaalde termijn geïnd zal worden. Bij niet-inning draait de gerechtsdeurwaarder ook op voor het deel van de hoofdsom dat onder de afspraak valt. Incassoprovisie (6) of retourprovisies (7) betreffen kortingen vanaf een vooraf afgesproken gerealiseerde omzet of aantal aangeleverde dossiers. Een bijzondere vorm van retourprovisies zijn bonus/malussystemen (8) waarbij een hoger aantal geïnde vorderingen dan geprognosticeerd leidt tot hogere vergoedingen, ook van niet-geïnde vorderingen, en vice versa. Bij grote opdrachten komt regelmatig voor dat het kantoor korting geeft op de tarieven of op de totale rekening per dossier (9) bij aanlevering van een minimaal aantal contracten door de opdrachtgever. Kostenmaximering (10) als contractvorm is de afspraak om niet meer dan een bepaald bedrag aan kosten in rekening te zullen brengen bij niet- of niet volledige inning van de hoofdsom. Daar zijn verschillende varianten van, tot zelfs een nul-kostenovereenkomst, waarbij de opdrachtgever nooit een rekening krijgt, alleen maar opbrengsten.

Uit dit overzicht blijkt dat er veel contractvormen zijn waarbij de gerechtsdeurwaarder niet het Btag-tarief ontvangt, maar veelal minder. Bij niet- of gedeeltelijke inning krijgt de deurwaarder geen (*no cure no pay*) of slechts een gedeeltelijke vergoeding. Het risico van oninbaarheid van vorderingen is bij dergelijke contractvormen bij de gerechtsdeurwaarder komen te liggen. Het (voort)bestaan van dergelijke contractvormen duidt ook op een kopersmarkt waarin de opdrachtgever de voorwaarden kan bepalen.

⁴⁵ Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 465.

Bovendien werden in het verleden ook contracten afgesloten waarbij werd vastgelegd dat voorfinanciering van de *out-of-pocket*-kosten door de gerechtsdeurwaarder diende plaats te vinden. Dergelijke voorfinanciering kan kantoren bij grote opdrachten echter in financiële problemen brengen. Om die reden is deze voorfinanciering sinds 2013 niet langer toegestaan op grond van door de KBvG vastgestelde bestuursregel.⁴⁶ Overigens laat dit onverlet dat in de praktijk prijsafspraken worden gemaakt waarbij deze kosten alsnog voor rekening van gerechtsdeurwaarders komen.

2.4 Tarieven ambtshandelingen

Het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders regelt de hoogte van de tarieven van de ambtshandelingen. De basis hiervoor was het advies van de commissie-Van der Winkel uit 2001.⁴⁷ Sinds de inwerkingtreding van het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders zijn de tarieven jaarlijks geïndexeerd voor algemene loon-, prijs- en productiviteitsontwikkelingen. Veelal betekende dit een stijging van de tarieven, maar er was enkele malen ook sprake van een daling van de tarieven als gevolg van de indexering. Na publicaties in een landelijk dagblad⁴⁸ ontstond in 2014 politieke aandacht voor de hoogte van de tarieven van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders. De indruk bestond dat de tarieven van ambtshandelingen veel te hoog zouden zijn, onder meer omdat de kosten door automatisering zouden zijn gedaald. In reactie op Kamervragen heeft de toenmalige staatsecretaris van Veiligheid en Justitie benadrukt dat het voor een goed functioneren van de gerechtsdeurwaarder van belang is dat er geen discussie is over de redelijkheid van de kosten voor ambtshandelingen die aan schuldenaren in rekening worden gebracht.⁴⁹ Hij zegde daarbij toe door middel van een steekproef van veelvoorkomende ambtshandelingen, onderzoek te laten doen naar de kostendekkendheid van de tarieven.

Onderzoek Cebeon

In 2016 voltooide het Cebeon in opdracht van het WODC het toegezegde onderzoek naar de schuldenaarstarieven zoals vastgelegd in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag). Cebeon toetste vier tarieven met behulp van tijdmetingen en panelonderzoeken aan de uitgangspunten die de commissie-Van der Winkel in 2001 opstelde (zie kader).

⁴⁶ Bestuursregel ter regulering van de voorfinanciering van *out-of-pocket*-kosten door leden van de KBvG, <https://www.kbv.nl/1184/gerechtsdeurwaarders/wet-en-regelgeving.html>.

⁴⁷ Commissie tarieven gerechtsdeurwaarder, *Een gewichtig ambt gewogen; advies van de commissie tarieven gerechtsdeurwaarder*, Den Haag, mei 2001.

⁴⁸ Voskuil, K., 'Mensen met schulden zijn een melkkoe; tarieven deurwaarder veel te hoog', in: *Algemeen Dagblad* 20 oktober 2014.

⁴⁹ Kamerstukken II 2014/15, nr. 717, Aanhangsel van de Handelingen.

Uitgangspunten voor de tarieven van de commissie-Van der Winkel waren met name:

- a. Er zijn 24 ambtshandelingen en er is een bepaalde set werkzaamheden die daar deel van uit maken. Cebeon vond bij 3 van de 4 onderzochte ambtshandelingen een lagere tijdsbesteding, maar hogere overheadskosten.
- b. Koppeling tarieven aan exploten (behalve in het geval van ontvangen van executie-opbrengsten).
- c. In bepaalde gevallen mogen extra kosten van poging tot beslag of gijzeling, cq de kosten wanneer de ambtshandeling gestaakt is door toedoen van de schuldenaar (bijv doordat deze alsnog is gaan betalen) eenmalig doorberekend worden aan schuldenaar; ook voor tijdsintensieve ambtshandelingen gelden vaste verhogingen.
- d. Tarieven baseren op onderzoek bij bovengemiddeld doelmatig functionerende kantoren. Cebeon liet dat criterium los.
- e. Reiskosten, informatievoorziening en redelijke winst als vaste opslag op het tarief i.p.v. apart berekenen. Cebeon concludeerde dat met name informatievoorziening meer tijd kost dan in de opslag was voorzien (p. 37).
- f. De samenstelling van overhead (bijv. automatisering, maar ook autokosten en acquisitie) en winstopslag.
- g. Verschotten en niet-verrekenbare BTW worden apart berekend. Cebeon (p. 53) was van mening dat met verschotten soms een aparte inkomstenstroom wordt gecreëerd en adviseerde nader onderzoek.
- h. Relatering van de tarieven aan het salaris van de gerechtsdeurwaarder/ ondernemer bij een verondersteld aantal productieve uren en dat stellen op het equivalent van schaal 13 BBRA.
- i. Na vaststelling van de tarieven periodieke verhoging door indexerings.
- j. Indexering berekenen als: loonkostenstijging minus productiviteitsstijging = 0,6 factor, opgeteld met 0,4 factor overheadkosten, te berekenen als procentuele prijsstijging algemeen prijspeil (met cijfers van CBS). Cebeon (p. 41, 52) bevond dat indexerings per product of groep producten zou moeten worden bepaald.
- k. Kosten van exploten die een gebrek van een eerder exploit herstellen mogen niet ten laste van de schuldenaar worden gebracht.
- l. Indien niet in redelijkheid besloten had kunnen worden tot een ambtshandeling dient deze niet verhaald te worden op de schuldenaar.

Op vergelijkbare wijze als in het onderzoek dat ten grondslag lag aan het advies van de commissie-Van der Winkel heeft Cebeon een berekening gemaakt van de integrale kosten van vier veel voorkomende ambtshandelingen. De indicatieve berekening van de integrale kosten voor 2015 zijn vervolgens vergeleken met de Btag-tarieven in 2015.

De belangrijkste bevindingen van Cebeon was dat – anders dan tevoren werd gedacht – bij drie van de vier veelvoorkomende ambtshandelingen de berekende kostprijs aanmerkelijk hoger lag dan het Btag-tarief. De afwijking verschilde per product. Bij ‘overbetekening diverse beslagen’ lag het tarief nog ongeveer op een vergelijkbaar niveau als van de integrale kostenberekening. Bij de andere ambtshandelingen weken de tarieven duidelijk af van het berekende integrale kostenniveau. Bij het product ‘betekening titel’ was de relatieve afwijking duidelijk groter dan bij ‘dagvaarding’ en ‘beslag op periodieke betalingen’. Daarnaast bestond de indruk dat voor twee minder vaak voorkomende producten de tarieven van 2015 ook niet meer aansloten op de feitelijke integrale kosten.⁵⁰

De onderzoekers wezen erop dat het verschil enerzijds te maken heeft met tal van ontwikkelingen sinds de invoering van de Btag-tarieven en dat er wijzigingen in vrijwel alle schakels waren. De tijdsbesteding is gewijzigd per ambtshandeling, maar ook per type functionaris per product. De kosten van arbeid en van (indirecte) ondersteuning hebben zich onderling afwijkend ontwikkeld. Verder sloten de aannames achter de vaste opslagen minder aan bij de uitvoeringspraktijk op dat moment. Ook wordt een deel van de kosten nu via verschotten in rekening gebracht bij schuldenaren. Anderzijds zijn de Btag-tarieven achtergebleven bij de berekende gemiddelde kostprijs door de gehanteerde indexeringsregeling.

Reactie kabinet: toezegging instelling commissie

De toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie stelde in een reactie aan de Tweede Kamer op het Cebeon-onderzoek dat ‘de huidige tarieven niet rechtstreeks op basis van deze bevindingen [kunnen] worden aangepast’.⁵¹ Enkele maanden later schreef de minister van Veiligheid en Justitie daarover aan de Kamer:

“Gezien het inventariserende karakter van het onderzoek kunnen de huidige tarieven niet zonder meer op basis van deze bevindingen worden aangepast. De onderzoekers wijzen er bijvoorbeeld op dat een aantal aannames die aan de berekening van de huidige Btag-tarieven ten grondslag hebben gelegen gedateerd zijn. Herijking van de tarieven vergt dat nieuwe keuzes worden gemaakt, onder meer ten aanzien van de hoogte van de beperkte winststopslag. Het onderzoek toont verder aan dat de indexeringsystematiek tegen het licht moet worden gehouden. De verschillende ambtshandelingen hebben zich ondanks of misschien wel mede door de uniforme indexeringsystematiek uiteenlopend ontwikkeld qua kostenpeil, waardoor het besluit niet meer aansluit bij de realiteit. Ook de KBvG ziet in dat een toekomstbestendige vertaling van het onderzoek in nieuwe tarieven niet zonder nader onderzoek en besluitvorming mogelijk is. De KBvG heeft zelf in de afgelopen periode ook een aantal wensen geuit voor aanpassing anders dan uitsluitend de hoogte van het tarief. Dit alles in onderling verband beschouwd vraagt in mijn ogen om een herijking van het stelsel, en wel aan de hand van een meer fundamentele vervolgoedracht. Vanzelfsprekend staat daarbij voor mij voorop dat een gerechtsdeurwaarder voor zijn ambtshandelingen een redelijke vergoeding dient te krijgen.”⁵²

⁵⁰ Cebeon 2016, p. 10.

⁵¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VI, nr. 98.

⁵² Kamerstukken II 2016/17, 34 047, nr. 17.

De minister kondigde daarbij tegelijkertijd aan een onafhankelijke commissie in te zullen stellen.

“Om recht te doen aan het gewicht en de complexiteit van de voorliggende vraagstukken, als ook om de belangen van schuldeisers, gerechtsdeurwaarders én schuldenaren bij de beantwoording van deze vraagstukken te borgen, zal ik een onafhankelijke commissie instellen. Deze commissie krijgt de opdracht nader onderzoek te verrichten en aanbevelingen te doen om het Btag-stelsel te actualiseren en te komen tot een bestendige regeling voor de toekomst.”⁵³

De commissie heeft daarom als opdracht niet alleen te adviseren over de hoogte van de tarieven, maar ook over het stelsel zelf om tot een toekomstbestendig tariefstelsel te komen, waarbij recht wordt gedaan aan de balans tussen de belangen van de deurwaarders en de opdrachtgevers en het effect op de schuldenaars.

2.5 Uitgangspunten commissie

Complexiteit

a. Tussen schuldeiser en schuldenaar

De positie van de gerechtsdeurwaarder is een bijzondere. Er is immers sprake van een geschil tussen twee partijen waarbij de civiele rechter heeft uitgesproken dat de ene partij een vordering heeft op de andere en dat die vordering rechtens geïnd mag worden met behulp van een gerechtsdeurwaarder. Maar om dat te effectueren moet de schuldeiser de gerechtsdeurwaarder een opdracht geven en daartoe een contract met hem sluiten. Dat maakt echter nog niet dat de opdrachtgever ook de regie heeft. De gerechtsdeurwaarder is immers een openbaar ambtenaar die het recht dient en zich aan bepaalde waarden en normen heeft te houden en die ook de rechten en belangen van de schuldenaar in het oog moet houden. Dat gaat zowel over harde eisen als het bewaken van een beslagvrije voet als het voor meerdere uitleg vatbare ‘maatschappelijk verantwoord incasseren’.

b. Ambtenaar en ondernemer

Gerechtsdeurwaarders voeren niet alleen als openbaar ambtenaar ambtshandelingen uit, maar daarnaast verrichten ze als ondernemer ook andere zaken zoals incassowerkzaamheden, advies, procesvertegenwoordiging etc. De werkzaamheden in die functies lopen nogal eens door elkaar heen, waardoor het moeilijk is onderscheid te maken naar geldstromen en de administratie daarvan. Voor de opdrachtgever maakt dat niet uit zolang hij zijn geld maar krijgt, maar voor de schuldenaar wel, omdat de vergoedingssystematiek verschilt: bij incasso gaat het om percentages van de hoofdsom, bij ambtshandelingen om vaste tarieven.

⁵³ Kamerstukken II 2016/17, 34 047, nr. 17.

c. Tussen markt en overheid

In het verlengde daarvan functioneert de gerechtsdeurwaarder in beginsel in een vrije markt. De marktwerking is echter begrensd. Zo geldt de ministerieplicht en kunnen op basis daarvan gerechtsdeurwaarders in beginsel niet weigeren een ambtshandeling te verrichten. Verder zijn de schuldenaarstarieven voor ambtshandelingen door de overheid genormeerd. Ook de KBvG heeft als bestuursorgaan het ambt nader gereguleerd door middel van verordeningen en aanwijzingen. De verordeningen behoeven goedkeuring door de minister voor Rechtsbescherming. Het verleden heeft uitgewezen dat het verlenen van die goedkeuring geen automatisme is. Bovendien houdt het BFT toezicht op de sector. Waar nodig intervenueert de tuchtrechter op basis van klachten. Tegelijkertijd ziet de Autoriteit Consument en Markt (Acm) erop toe dat geen onnodige inbreuken op de marktwerking ontstaan.

d. Gevarieerde markt

Het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders gaat uit van de gemiddelde kostprijs voor de onderscheiden ambtshandelingen. Dat is een gemiddelde, de werkelijke kostprijs per ambtshandeling verschilt van geval tot geval en van gerechtsdeurwaarder tot gerechtsdeurwaarder en is afhankelijk van tal van factoren. De vastgestelde Btag-tarieven bieden rechtszekerheid aan mensen met schulden en aan gerechtsdeurwaarders, maar verschaffen een schijn-exactheid voor zover de indruk wordt gewekt dat het tarief de werkelijke kostprijs per ambtshandeling weergeeft.

e. Rol overheid

De overheid heeft een dubbele verantwoordelijkheid. De overheid is enerzijds stelselverantwoordelijke en anderzijds ook vaak opdrachtgever/schuldeiser. Dit brengt een extra zware verantwoordelijkheid met zich mee om bij de opdrachtgeversrol te voldoen aan de wet en de geest van de wet. Vanzelfsprekend geldt dat ook voor zover de overheid in voorkomende gevallen schuldenaar is.

Uitgangspunten

In het licht van het voorgaande en de complexiteit van het vraagstuk wil de commissie expliciteren wat de uitgangspunten zijn geweest bij haar advisering over het stelsel voor tarifiering van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders en bij haar aanbevelingen voor de bekostiging daarvan. Sommige uitgangspunten spreken (bijna) voor zich, zoals het beginsel dat schulden in principe moeten worden afbetaald. In een rechtsstaat geldt daarom als uitgangspunt dat vonnissen worden geëxecuteerd. De overheid dient dat te faciliteren. Dat betekent onder meer dat de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de gerechtsdeurwaarder geborgd moeten zijn.

Uit deze twee beginselen vloeit voort dat een schuldenaar in principe gehouden is de schuldeiser schadeloos te stellen voor de kosten die deze maakt om een gerechtsdeurwaarder een ambtshandeling te laten verrichten ter inning van zijn vordering (indemniteitsbeginsel). Om te voorkomen dat schuldenaars op onevenredig hoge of onredelijke kosten worden gejaagd, worden de kosten die de schuldeiser aan de schuldenaar in rekening mag brengen voor het laten verrichten van een ambtshandeling ter bescherming van de schuldenaar van overheidswege gefixeerd. Ook vindt de commissie dat het stelsel het belang van maatschappelijk verantwoord incasseren voorop dient te stellen. Mensen met schulden moeten niet onnodig op kosten worden gejaagd en het nastreven van een minnelijke oplossing door de gerechtsdeurwaarder moet worden gestimuleerd. Een beloning daarvoor ontbreekt in de huidige situatie.

De commissie onderscheidt in dat verband ook een verantwoordelijkheid van de schuldeiser. Schuldeisers moeten redelijke keuzes maken ten aanzien van hun schuldenaren, in het bijzonder wat betreft de keuze een ambtshandeling te laten verrichten. Schuldeisers mogen bovendien niet verdienen aan ambtshandelingen. Voor zover de mogelijkheid in de huidige situatie bestaat dat gerechtsdeurwaarders en opdrachtgevers overeenkomsten sluiten die erop zijn gericht dat een opdrachtgever kan verdienen aan ambtshandelingen (of aan activiteiten die daarmee rechtstreeks verband houden), dient die mogelijkheid bij of krachtens de wet te worden uitgesloten. Dit zal tot uitdrukking moeten komen in de contractafspraken die de schuldeiser maakt met de gerechtsdeurwaarder.

Daarnaast heeft de commissie uitgangspunten besproken die op zichzelf juist zijn, maar die, zo bleek gaandeweg, in combinatie met andere, even juiste, uitgangspunten, kunnen wringen. Bijvoorbeeld: 'de gerechtsdeurwaarder moet een redelijke vergoeding ontvangen voor de verrichting van ambtshandelingen (dus los van of naast incassowerk).' Zolang het over individuele zaken gaat klopt dit, al kan men over de vraag wat 'redelijk' is discussiëren, maar zodra het over bulkopdrachten gaat wordt onduidelijk of een redelijke vergoeding per dossier moet plaatsvinden of per opdracht, waarbij de inkomsten over alle dossiers (ook die niets opbrachten) daarin worden uitgesmeerd. De commissie heeft geconstateerd dat zulke bulkopdrachten vaak beter renderen dan maatwerkzaken, terwijl bij die eerste meestal (veel) lageren prijzen zijn afgesproken. Het roept de vraag op waarom dat geen redelijke vergoedingen zouden kunnen of mogen zijn.

Hetzelfde kan gelden voor het principe dat 'de vergoeding pas redelijk is indien deze tenminste gelijk is aan de gemiddelde kostprijs. De afgesproken prijs mag dus niet lager liggen dan het ambtstarief'. De commissie heeft veel discussie gehad over de vraag hoe er meer verantwoordelijkheid voor te verrichten ambtshandelingen en de kosten daarvan gelegd kan worden bij schuldeisers, bijvoorbeeld door het doorberekenen van vaste tarieven aan de opdrachtgever. Echter, kostprijzen voor dezelfde ambtshandeling kunnen tussen de kantoren (sterk) uiteenlopen. Wanneer genoemde principes op dossierniveau worden doorgevoerd betekent dat per saldo dat er sprake is van vaste opdrachtgevers-tarieven en (op dat belangrijke punt) uitschakeling van de marktwerking. Dat is een zeer forse ingreep in het stelsel die op gespannen voet zou staan met het mededingingsrecht.

Het botst bovendien met een ander principe dat de commissie heeft gehanteerd namelijk dat een minder ingrijpende verandering de voorkeur heeft boven een complete systeemwijziging. Een ingrijpende verandering van het systeem kan alleen voorgesteld worden als daar zwaarwegende argumenten voor zijn gebaseerd op aantoonbare feiten.

De commissie meent ook dat er voldoende prikkels moeten (blijven) bestaan om ervoor te zorgen dat gerechtsdeurwaarders (zo) efficiënt (mogelijk) werken. Die prikkels zijn zeker ook financieel van aard. Bijzondere contractvormen zijn niet per definitie uit den boze, maar het is wel belangrijk om te bewaken dat deze de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder niet in gevaar brengen. De commissie heeft er daarom wel naar gestreefd meer evenwicht te brengen in het risico voor de opdrachtgever en dat voor de opdrachtnemer.

Het is niet het doel van de commissie om de werkgelegenheid van gerechtsdeurwaarders in stand te houden. Wel is het van groot belang dat er voldoende gerechtsdeurwaarders van goede kwaliteit zijn om, ook op de langere termijn, aan de vraag naar ambtshandelingen te kunnen voldoen en dus zeker te stellen dat gerechtelijke vonnissen uitgevoerd (kunnen) blijven worden.

3

3 Onderzoeksbevindingen kostprijzen

3.1 Hoofdpijnen onderzoekopdracht

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven heeft de commissie door tussenkomst van het WODC ten behoeve van haar advisering nader onderzoek laten verrichten. Dit onderzoek is in opdracht van het WODC uitgevoerd door bureau Pro Facto uit Groningen. Het heeft geresulteerd in het rapport *Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders*.⁵⁴ Het onderzoek bestond uit twee delen. Deelonderzoek A betreft de integrale kostprijzen van ambtshandelingen verricht door gerechtsdeurwaarders. De twee onderzoeksvragen voor dit deelonderzoek luiden als volgt:

1. Wat is de integrale kostprijs van de ambtshandelingen genoemd in artikel 2 van het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag)?
2. Wat is de spreiding in de tijdsbesteding voor de ambtshandelingen onder de gerechtsdeurwaarders? Welke verschillen of oorzaken liggen ten grondslag aan die spreiding?

Deelonderzoek B betreft de gevolgen van het maken van prijsafspraken, anders dan het Btag-tarief, tussen schuldeisers en gerechtsdeurwaarders voor de bedrijfsvoering en het verdienmodel van de gerechtsdeurwaarders en voor de financiële positie van schuldenaren, gerechtsdeurwaarders en schuldeisers. De commissie behandelt deel B in hoofdstuk 4.

3.2 Kostprijzenonderzoek en onvolkomenheden

Voor deel A hebben de onderzoekers bij twaalf deurwaarderskantoren een casestudy verricht over de peiljaren 2016 en 2017. Een casestudy houdt in dat er verschillende gesprekken gevoerd zijn met medewerkers van een kantoor, dat relevante (jaar)stukken van dat kantoor bestudeerd en geanalyseerd zijn en dat er inschattingen van tijdsbestedingen gevraagd zijn. De kantoren varieerden in grootte (4 categorieën van klein tot zeer groot), stedelijkheid en afhankelijkheid van ambtelijke omzet, dus van het verrichten van ambtshandelingen. Vrijwel alle kantoren doen bijvoorbeeld ook incassowerk en voor het onderzoek was het van belang dat de ambtshandelingen niet een te grote of te kleine positie innemen in de omzet van het hele kantoor. Daarnaast hebben de onderzoekers een online-enquête uitgezet

⁵⁴ www.WODC.nl/publicaties/.

onder alle kantoren waarbij gevraagd werd naar de geschatte tijdsbesteding bij drie ambtshandelingen en bij twee processtappen. Het responspercentage was 20% (31 kantoren); de uitkomsten dienden om de casestudy's te spiegelen (p. 25). Tot slot hebben de onderzoekers over de kostprijzen van ambtshandelingen een panelbijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van zes deurwaarderskantoren met een optimale spreiding naar grootte en locatie.

De onderzoekers constateerden dat de tijdsbesteding bij 23 ambtshandelingen sinds een vorige meting van KPMG in 2000 gemiddeld flink is gestegen: wanneer de gemiddelde tijdsbesteding in 2000 op 100 wordt gesteld is deze volgens Pro Facto in 2018 146.⁵⁵ In 2015 had Cebeon in opdracht van het WODC onderzoek gedaan naar vier ambtshandelingen die gezamenlijk ruim 80% van alle uitgevoerde ambtshandelingen beslaan. Cebeon concludeerde dat de tijdsbesteding van twee producten (dagvaarding en beslag op periodieke betalingen) op ongeveer hetzelfde niveau als dat van 2001 lagen, van betekening titel met 5% is toegenomen en de overbetekening diverse beslagen met 19% is afgenomen.⁵⁶ De tijdsbesteding bij deze ambtshandelingen moeten echter volgens de onderzoekers van Pro Facto ten opzichte van 2000 in 2018 geïndexeerd worden op 192. Pro Facto legt uit dat de verschillende selectie- en onderzoeksmethoden van beide bureaus maken dat vergelijking van de resultaten van 2015 en 2018 'enigszins problematisch' is. Bovendien zijn de posten informatievoorziening en reiskosten van de gerechtsdeurwaarder bij Pro Facto wel en bij Cebeon niet in de gemeten tijden inbegrepen. In de benadering van Cebeon zijn deze inbegrepen in de overhead.

Als verklaring voor de grote groei in tijdbesteding tussen 2000 en 2018 voert Pro Facto aan dat de werkzaamheden per ambtshandeling, ondanks de automatisering, zijn toegenomen, dat de dossiers complexer zijn geworden, dat er meer communicatie plaatsvindt met vooral schuldenaren en dat de reistijden zijn toegenomen.

De onderzoekers van Pro Facto geven in hun rapport toe dat zij niet kunnen bepalen in hoeverre respondenten strategisch hebben geantwoord en dat het bureau, door gebrek aan aangeleverde gegevens, de resultaten niet ter verificatie heeft kunnen rondrekenen. Ook kan het beperkte aantal waarnemingen van invloed zijn geweest op de hogere uitkomsten. De commissie meent dat daardoor vraagtekens moeten worden geplaatst bij de betrouwbaarheid van de uitkomsten, hetgeen de onderzoekers in het onderzoeksrapport zelf ook erkennen.

⁵⁵ Pro Facto 2019, p. 27.

⁵⁶ Cebeon 2016, p. 30.

De onderzoekers concluderen op grond van de wel verkregen gegevens⁵⁷ dat de kostprijzen van vijftien ambtshandelingen hoger zijn dan het huidige Btag-tarief.⁵⁸ In de meeste gevallen gaat het om tientallen procenten tot wel 60% hoger. In acht gevallen viel de kostprijs juist lager uit; soms betrof het enkele euro's, maar bij sommige ambtshandelingen was het wel 40% lager. De commissie constateert dat een plausibele verklaring voor deze uitkomsten ontbreekt.

De geringe betrouwbaarheid van de cijfers blijkt ook uit bijlage 9 van het onderzoeksrapport. De daarin gerapporteerde standaarddeviatie van alle onderzochte handelingen is zeer groot ten opzichte van het geschatte gemiddelde. De commissie stelt derhalve vast dat het gemiddelde, zoals weergegeven in de eerste kolom, daardoor onvoldoende basis biedt voor een betrouwbare berekening van de kostprijs.

De onderzoekers geven ook nog de mogelijkheid van 'gewogen' kostprijzen, waarbij grotere kantoren (lees: bulkzaken) zwaarder meewegen, wat tot gevolg heeft dat dertien van de onderzochte 23 ambtshandelingen goedkoper zouden worden dan de huidige tarieven en de overige tien, op één na, zouden dalen ten opzichte van de ongewogen kostprijzen. De commissie is van oordeel dat deze weging de a-selectiviteit van de steekproef geweld aandoet; het onderzoek moest juist gebaseerd zijn op een a-selectie doorsnee van de branche, zonder een bepaalde categorie deurwaarderskantoren meer gewicht te geven. De weging verbetert de betrouwbaarheid van de gegevens zelf niet. De commissie laat de optie van gewogen kostprijzen daarom verder buiten beschouwing.

Verder merkt de commissie op dat de onderzoekers geprobeerd hebben onderscheid te maken naar grote en kleine kantoren c.q. eigenschappen van kantoren, maar dat leverde volgens het onderzoeksbureau geen betrouwbare gegevens op. Wel stellen de onderzoekers (op basis van één bevinding, maar er deden slechts drie grote kantoren (meer dan 20 fte) met het onderzoek mee), dat de tijdsbesteding bijna een factor 10 minder is bij bulk- dan bij maatwerkopdrachten.⁵⁹ Dat is volgens de commissie een indicatie dat bij bulkzaken ruimte is om van de Btag-tarieven als opdrachtgeverstarieven af te wijken en dus lager te offeren. Of dat juist is moet blijken uit de bevindingen van Pro Facto die in het volgende hoofdstuk behandeld worden.

De commissie concludeert uit deze bevindingen dat het onderzoeksrapport als zodanig onvoldoende basis biedt om uitspraken te kunnen doen over de (hoogte van de) kostprijzen van ambtshandelingen. Naar het oordeel van de commissie zijn de uitkomsten van dit deel van het onderzoek niet voldoende betrouwbaar, of logisch. Terzijde merkt de commissie op dat de aanvankelijke onderzoeksopzet van de onderzoekers praktisch niet uitvoerbaar was.

⁵⁷ Uiteindelijk waren dat volgens de toelichting bij tabel 3.8 elf kantoren voor veel voorkomende en negen voor minder voorkomende ambtshandelingen in plaats van twaalf. Het is onduidelijk hoe zich dit verhoudt tot de mededeling in par 3.2 van het onderzoeksrapport dat slechts zeven kantoren gegevens ten behoeve van kostprijsberekening hebben geleverd over 2017.

⁵⁸ De tarieven zijn periodiek aangepast aan het dan geldende prijspeil (indexatie). Bij gelijke omstandigheden zouden de huidige tarieven dus kostendekkend moeten zijn.

⁵⁹ Pro Facto 2019, p. 28, 72.

De onderzoekers hebben om die reden op een laat moment de oorspronkelijke onderzoeksopzet ingrijpend moeten wijzigen. Zonder een uitspraak te doen over de door de onderzoekers aangeduide complicaties bij de uitvoering van het onderzoek, vergt een dergelijke wijziging van de onderzoeksopzet doorgaans een zorgvuldige begeleiding van en communicatie met de onderzoekspopulatie. De begeleiding van de bevraging van en de communicatie met de kantoren is beperkt geweest waardoor de interpretatiebreedte van de vragen groot was, evenals de kans op strategische beantwoording. Dat laatste wordt ook expliciet erkend door de onderzoekers zelf. De onderzoekers geven op verschillende plaatsen aan dat het onderzoek niet erg representatief is.

3.3 Aanknopingspunten advisering

De door Pro Facto verzamelde gegevens suggereren dat ambtshandelingen in de loop der tijd waarschijnlijk niet minder complex zijn geworden of minder tijd vergen en dat bijvoorbeeld de communicatie met schuldenaren meer tijd vraagt. De commissie wil dat signaal niet negeren, maar ziet zich voor de vraag gesteld op basis waarvan zij wel voorstellen kan doen tot actualisering van de tarieven voor ambtshandelingen.

Voor vier ambtshandelingen kan de commissie terugvallen op het eerder aangehaalde onderzoek dat in 2015 is uitgevoerd door Cebeon.⁶⁰ De resultaten daarvan waren als volgt:

Ambtshandeling	Tijdbesteding in 2015	Tijdbesteding in % t.o.v. KPMG (2001)
Dagvaarding	68	98%
Betekening titel	68	105%
Overbetekening diverse beslagen	46	81%
Beslag op periodieke betalingen	87	96%

Volgens gegevens van het CBS⁶¹ beslaan deze vier ambtshandelingen 82% van alle uitgevoerde ambtshandelingen. Met een actualisering van de directe kosten van deze vier ambtshandelingen wordt dus een groot deel van het totaal aantal ambtshandelingen bereikt.

Cebeon onderzocht met behulp van panelonderzoek nog twee weinig voorkomende ambtshandelingen, te weten betekening verzoekschrift faillietverklaring en executoriale verkoop. Cebeon concludeerde daar voorzichtig dat het plausibel leek dat het toenmalige Btag-tarief niet meer aansloot bij de integrale kosten van deze ambtshandelingen.

⁶⁰ Cebeon, 2016, p. 30.

⁶¹ CBS, KBvG *Gerechtsdeurwaarders in Nederland, Kerncijfers 2018*, p. 9.

Cebeon baseerde zich op de processtappenindeling en -omschrijving zoals KPMG die in 2000 had ontwikkeld ten behoeve van de commissie-Van der Winkel.⁶² In de tussentijd hebben veel veranderingen plaatsgevonden, maar daar zijn, zoals de commissie heeft geconstateerd, op basis van de vergaarde gegevens, geen harde uitspraken over te doen die te vertalen zijn in tarieven. Dat betekent dat de commissie voor de door Cebeon niet onderzochte ambtshandelingen moet terugvallen op het rapport van KPMG. Wel zullen deze aangepast moeten worden door middel van een verbeterde indexering. Daarnaast zijn er in 2017 respectievelijk 2019 nog twee ambtshandelingen bij gekomen, te weten het informatieverzoek op grond van het Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen (Btag 2 x) en bezichtiging zonder toestemming van een woning waarop een hypotheek rust (Btag 2 y). De tarieven voor deze ambtshandelingen zijn in samenspraak met de KBvG vastgesteld. De commissie gaat ervan uit dat deze tarieven niet problematisch zijn.

3.4 Indexering

Doel van de indexering is jaarlijks de veronderstelde kostprijsontwikkeling in de tarieven tot uitdrukking te brengen zonder dat daarvoor voorafgaand feitelijk onderzoek noodzakelijk is. Het is met andere woorden een manier om de tarieven te onderhouden. Dat betekent dat de indexeringsregeling een zo groot mogelijke voorspellende waarde moet hebben. De sinds 2001 gehanteerde samengestelde index is gebaseerd op Artikel 14 Btag en wordt als volgt bepaald:

$$\text{Btag-tarief-aanpassing} = 0,6 \times (A - B) + (0,4 \times C)$$

A = het procentuele verschil tussen het indexcijfer van het bruto uurloon, inclusief de bijzondere beloningen, op basis van de cao-lonen van alle werknemers van het jaar t-2 (dit is het tweede jaar voorafgaand aan het jaar waarin de gewijzigde bedragen zullen gelden) en het daaraan voorafgaande jaar t-3, zoals berekend door het CBS.

B = het procentuele verschil tussen het indexcijfer van de arbeidsproductiviteit in alle sectoren van het jaar t-2 en het daaraan voorafgaande jaar t-3, zoals berekend door het CBS.

C = het procentuele verschil tussen de consumentenprijsindexcijfers voor alle huishoudens van het jaar t-2 en het daaraan voorafgaande jaar t-3, zoals berekend door het CBS.

De indexeringsregeling is sinds haar inwerkingtreding in 2001 niet meer aangepast. De commissie constateert dat de indexeringsregeling op verschillende onderdelen aanpassing behoeft.

⁶² KPMG Consultants, *Analyse kostprijzen ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders*, Den Haag 2001.

Aanpassing weging componenten

De gewichten in de indexeringsformule hebben betrekking op het relatieve aandeel van respectievelijk loonkosten en overheadkosten in de exploitatiekosten van een gemiddelde gerechtsdeurwaarderpraktijk. Uit de cijfers die de commissie van het BFT ontving over de afgelopen jaren blijkt echter dat het aandeel van de loonkosten in het totaal van de kosten van kantoren van gerechtsdeurwaarders (ruim) 70% beloopt. De verhouding 60-40% van artikel 14 Btag komt dus onvoldoende overeen met de in de praktijk gegroeide verhouding tussen de onderscheiden componenten.

De commissie stelt daarom voor dat de weging van de componenten van de formule in art 14 lid 1 Btag wordt aangepast zodat deze beter overeenkomt met de inmiddels veranderde kostenstructuur van gerechtsdeurwaarderkantoren. De formule wordt dan:

$$0,7 \times (A - B) + (0,3 \times C).$$

Een andere index voor arbeidsproductiviteit

Cebeon constateert in zijn onderzoek dat drie van de vier onderzochte tarieven hoger liggen dan de in 2015 vastgestelde tarieven. De conclusie die Cebeon hieruit trekt is dat in algemene zin de Btag-tarieven zijn achtergebleven doordat de veronderstelde productiviteitstoename in de algemene indexering gebaseerd op alle sectoren in de economie niet strookt met de uitvoeringspraktijk van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders. Ook het ProFacto-rapport komt tot de conclusie dat de huidige Btag-tarieven in het algemeen niet voldoende zijn om de integrale kosten van ambtshandelingen te vergoeden. De lagere arbeidsproductiviteit in de zakelijke dienstverlening in vergelijking met de algemene arbeidsproductiviteit is een fenomeen dat algemeen bekend staat als de wet van Baumol. Volgens Baumol stijgen de kosten per eenheid product in de dienstensector relatief snel doordat de groei van de arbeidsproductiviteit in de dienstverlening achterblijft bij de productiviteitsverbetering in de landbouw en de industrie. De arbeidskosten per product in de dienstverlening nemen relatief sterker toe omdat werknemers in deze sectoren in het algemeen de loonstijging volgen die elders in de economie gebruikelijk is. Ook bij de gerechtsdeurwaarders heeft zich de veronderstelde productiviteitswinst niet voorgedaan. Daar bedraagt deze slechts enkele procenten. Dat heeft o.a. te maken met het feit dat een groot deel van de ambtelijke werkzaamheden zich niet goed leent voor automatisering en zelfs onderhevig is aan productiviteitsverlies, onder meer door aanvullende regelgeving, strengere kwaliteitseisen en een steeds groter wordend aantal burgers, bedrijven en instellingen die niet of verkeerd staan ingeschreven in de basisregistraties. Ook speelt een rol dat in de loop der jaren hoger geschoold, en dus duurder, personeel bij de kantoren werkzaam was, wat ook kostenverhogend werkt. De commissie is van mening dat de tot nu toe gehanteerde factor te generiek is en onvoldoende toegesneden is op de sector van de gerechtsdeurwaarders. De commissie stelt dan ook voor om een meer voor de sector van de gerechtsdeurwaarders representatieve index voor de arbeidsproductiviteit te gebruiken die met een jaarlijkse frequentie door het CBS wordt gepubliceerd. Voorwaarde daartoe is dat de CBS-cijfers, ook over het jaar t-2 tijdig beschikbaar zijn. Een goed alternatief voor de arbeidsproductiviteit van alle sectoren is de index voor arbeidsproductiviteit in de zakelijke dienstverlening.

De commissie stelt dan ook voor om als indexcijfer voor de arbeidsproductiviteit de arbeidsproductiviteit op basis van toegevoegde waarde van de sector Zakelijke Dienstverlening (bedrijfstak M-N) van de nationale rekening van het CBS te gebruiken.

Gedeeltelijke reconstructie van de Btag-tarieven

Zowel Cebeon als Pro Facto concluderen dat de Btag-tarieven naar alle waarschijnlijkheid achterblijven bij de ontwikkeling in de integrale kosten van de diensten die gerechtsdeurwaarders leveren. Overigens merken beide op dat de kostendekkendheid tussen de producten sterk kan verschillen. Pro Facto geeft echter geen betrouwbare kostenberekening op productniveau. Door het gebrek aan recente betrouwbare metingen ziet de commissie zich genoodzaakt om terug te grijpen naar twee rapporten waarin op productniveau redelijk nauwkeurige kostenschattingen zijn gemaakt. Dat is het rapport van KPMG⁶³ uit 2001 en het Cebeon-rapport uit 2015. Het laatste rapport bevat een kostprijsonderzoek van vier veel voorkomende ambtshandelingen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor 80% van alle ambtshandelingen. De door Cebeon voor het jaar 2015 berekende tarieven van deze ambtshandelingen zijn de volgende:

Ambtshandeling	Tarief 2015
Dagvaarding	€ 90,29
Betekening titel	€ 99,64
Betekening overig	€ 65,25
Beslag op periodieke betalingen	€ 134,71

Om recht te doen aan het geconstateerde verschil tussen de veronderstelde productiviteitsverbetering en de gerealiseerde productiviteitsstijging stelt de commissie voor de tarieven vanaf het laatste moment van gedetailleerde en betrouwbare vaststelling opnieuw, en wel met de herziene samengestelde index te indexeren.

De commissie stelt voor om de tarieven van de vier door Cebeon onderzochte ambtshandelingen vanaf 2015 en de tarieven van de overige ambtshandelingen vanaf 2001 met door haar voorgestelde herziene samengestelde index te indexeren naar het jaar 2019.

⁶³ Analyse kostprijzen ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders, Januari 2001, KPMG.

Risico-opslag

In dit bedrag is de component risico-opslag inbegrepen.⁶⁴ Volgens de analyse van KPMG ten behoeve van het rapport van de commissie-Van der Winkel uit 2001⁶⁵ moet deze opslag drie aspecten van het ondernemersrisico van de gerechtsdeurwaarder afdekken:

- a. het risico van oninbare vorderingen,
- b. het risico van het doen van personele en materiële investeringen ten behoeve van de ambtelijke praktijk en
- c. de materiële kosten die gemoeid zijn met het fysieke risico dat de deurwaarder in zijn beroepsuitoefening loopt.

In de KPMG-analyse *Kostprijzen Tarieven Gerechtsdeurwaarders* (2001) is overwogen dat de eerste twee risico's beperkt zijn, en het derde risico niet kan worden gekwantificeerd. KPMG heeft vervolgens geadviseerd gezien het ambtelijke karakter van de werkzaamheden en het beperkte risico aan te sluiten bij de winstopslag voor producten die vanuit de overheid door ambtenaren op de private markt worden afgezet (Handleiding Overheidstarieven 2000). Dit advies is door de commissie-Van der Winkel overgenomen, hetgeen resulteerde in een vaste opslag van 7,69% (normatief 5% na winstbelasting). Cebeon heeft in 2015 op basis van gesprekken met gerechtsdeurwaarderskantoren en panelbijeenkomst geconstateerd dat de ondernemersrisico's sinds 2001 vermoedelijk zijn toegenomen en baseert dat op de volgende waarnemingen:⁶⁶

- de risico's van oninbaarheid liggen als gevolg van het loslaten van vaste opdrachtgeverstarieven meer bij de gerechtsdeurwaarderskantoren dan voorheen;
- door afgenomen betalingsmoraal, meer problematische schulden en toegenomen mondigheid van de debiteuren ontstaan extra risico's op oninbare vorderingen;
- door het achterblijven van de ontwikkeling in de Btag-tarieven komt de exploitatie van de ambtelijke praktijk steeds verder onder druk te staan;
- de fysieke risico's van het beroep lijken eerder toe te nemen dan af te nemen.

De KBvG heeft in 2016 het risico van oninbaarheid bij de opdrachtgever enigszins beperkt door een bestuursregel⁶⁷ met betrekking tot *out-of-pocket*-kosten:⁶⁸ bij voorfinanciering daarvan dient er te allen tijde volledige financiële dekking aanwezig te zijn. Zolang echter de bovengenoemde risico's blijven bestaan, acht de commissie een risico-opslag gerechtvaardigd. Bovendien geldt dat een onderneming die in een marktsituatie werkzaam is, investeringen zal moeten kunnen doen ten behoeve van innovatie en om te kunnen

⁶⁴ De opslag werd voorheen ook wel winstopslag genoemd. De commissie vindt dat met Cebeon (p. 39) geen juiste term aangezien de opslag niet bedoeld is om een redelijk inkomen te garanderen.

⁶⁵ Commissie tarieven gerechtsdeurwaarders, *Een gewichtig ambt gewogen, advies van de commissie tarieven gerechtsdeurwaarders*, bijlage 5, p. 119.

⁶⁶ Cebeon 2016, p. 38-39.

⁶⁷ <https://www.kbvg.nl/1184/gerechtsdeurwaarders/wet-en-regelgeving.html>.

⁶⁸ Dit zijn kosten van bijvoorbeeld verhuizers, slotenmakers, informatie, verschotten, leges of de griffierechten die benodigd zijn voor het uitvoeren van een ambtshandeling.

concurreren. Ook dat rechtvaardigt deze opslag. In de huidige Handleiding Overheids-tarieven kan echter geen basis meer gevonden worden voor een percentage risico-opslag, aangezien deze geen percentages meer daarvoor geeft. Bovendien kan naar het oordeel van de commissie de gerechtsdeurwaarderij niet helemaal vergeleken worden met (andere) overheidsdiensten. Het komt de commissie echter voor dat een risico-opslag redelijkerwijs niet lager kan zijn dan effectief 5%.

De commissie adviseert derhalve de huidige risico-opslag van bruto 7,69% te handhaven.

3.5 Conclusies en aanbevelingen Btag-tarieven

Het bovenstaande brengt de commissie tot het volgende advies ten aanzien van de aanpassing van de tarieven van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders.⁶⁹ In dit advies is de hierboven geadviseerde indexeringsformule van 70-30% toegepast met terugwerkende kracht vanaf 2001 resp 2015 en is de ongewijzigde risico-opslag verwerkt.

Tabel (in Euro)

Artikel	Ambtshandeling	Vastgestelde prijzen			Voorstel	Verschil 2019
		2001	2015	2019		
2a	Dagvaarding	63.79	77.84	81.83	[95.25]	[16.4%]
	Dagvaarding Cebeon		90.29	81.83	93.95	14.8%
2b	Betekening titel	61.38	74.92	78.75	[91.67]	[16.4%]
	Betekening titel Cebeon		99.64	78.75	103.67	31.6%
2c	Betekening verzoekschrift	50.46	61.58	64.74	75.36	16.4%
2d	Betekening overig	54.00	65.91	69.28	[80.64]	[16.4%]
	Betekening overig Cebeon		65.25	69.28	67.89	-2.0%
2e	Beslag roerende zaken	83.90	102.39	107.63	125.28	16.4%
2f	Beslag op safeloket	112.66	137.50	144.54	168.23	16.4%
2g	Beslag op rechten	166.02	202.63	213.01	247.93	16.4%
2h	Beslag aandelen op naam	182.23	222.42	233.81	272.12	16.4%
2i	Beslag op niet-periodieke bet.	133.68	163.16	171.52	199.63	16.4%
2j	Beslag op periodieke bet.	95.16	116.13	122.08	[142.11]	[16.4%]
	Beslag op periodieke bet. Cebeon		134.71	122.08	140.16	14.8%
2k	Beslag verhaal alimentatie	81.25	99.18	104.26	121.33	16.4%
2l	Beslag onder schuldeiser	111.30	135.85	142.81	166.21	16.4%

⁶⁹ Aangezien voor de twee nieuwe ambtshandelingen geen aparte berekening van loonkosten en indirecte kosten bestaat, kunnen deze niet geïndexeerd worden en kan de indexering alleen voor het totaal toegepast worden.

Artikel	Ambtshandeling	Vastgestelde prijzen			Voorstel	Verschil 2019
		2001	2015	2019		
2m	Executie tot afgifte roerende zaken	193.64	236.34	248.45	289.17	16.4%
2n	Beslag afgifte roerende zaken	83.28	101.64	106.84	124.36	16.4%
2o	Beslag onroerende zaken	115.26	140.68	147.90	172.11	16.4%
2p	Opheffing beslag	41.12	50.20	52.76	61.40	16.4%
2q	Beslag op schepen	254.06	310.11	325.98	379.39	16.4%
2r	Gerecht. Inbewaargeving	172.88	210.77	221.82	258.16	16.4%
2s	Aanplakking	63.13	77.03	80.97	94.28	16.4%
2t	Executoriale verkoop	220.85	269.55	283.36	329.79	16.4%
2u	Aanz. Overname exec o.z.	59.29	72.39	76.10	88.54	16.3%
2v	Ontruiming onr. Zaken	164.99	201.39	211.70	246.38	16.4%
2w	Gijzeling	191.77	234.08	246.07	286.37	16.4%
2x	Informatieverzoek EAPO (2018)			81.40	80.71	-0.8%
2y	Bezichtiging 550 Rv (2019)			146.11	146.11	0.0%
3a	Enkelvoudig derdenbeslag	8.12	10.02	10.43	12.13	16.3%
3b	Twee samenlopende derdenbeslagen	12.93	15.95	16.59	19.31	16.4%
3c	Daarop volgend derdenbeslag	4.81	5.92	6.16	7.19	16.7%
5	Vermindering	15.57	19.20	19.97	23.25	16.4%
6a	Getuigen	15.86	19.56	20.35	23.68	16.4%
6b	Getuigen	55.51	68.50	71.26	82.89	16.3%
7 (1)	Verhoging per kwartier	15.57	19.20	19.97	23.25	16.4%
7 (2)	Verhoging per kwartier	9.22	11.39	11.85	13.77	16.2%
8 (1)	Verhoging	19.64	24.21	25.19	29.33	16.5%
8 (2)	Verhoging	39.52	48.75	50.71	59.01	16.4%
8 (3)	Verhoging	77.27	95.36	99.18	115.39	16.3%

Dit voorstel leidt tot een gemiddelde stijging van de tarieven met 16% ten opzichte van de in 2019 vastgestelde tarieven. De grootste verschillen zijn +31,6% voor betekening van een titel en -2,0% voor overbetekening. Het grote verschil tussen deze twee ambtshandelingen is in het Cebeon-rapport reeds verklaard. De tijdsbesteding van (kandidaat) gerechtsdeurwaarders en juridische medewerkers voor betekening van een titel is ten opzichte van het uitgangsjaar 2001 aanmerkelijk gestegen vanwege bestudering van de rechterlijke beslissing en het adviseren hierover. Ook worden verhaalsmogelijkheden uitgebreider verkend, vooral in digitale informatiebronnen die nu meer voorhanden zijn. Dit alles speelt veel minder bij overbetekening van exploitatie. Bovendien heeft de automatisering juist bij overbetekening van titels tot grotere efficiencywinsten geleid waardoor de tijdsbesteding van (kandidaat) gerechtsdeurwaarders en overig (administratief) personeel duidelijk lager ligt dan in 2001.

4

4 Prijsafspraken

4.1 Onderzoek en bevindingen

Deel B van het onderzoek dat in opdracht van het WODC is uitgevoerd had als doel te onderzoeken of andere typen prijsafspraken tussen opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder dan volgens Btag leiden tot ander gedrag van de laatste met negatieve of positieve effecten voor schuldenaars, zichzelf (bijvoorbeeld de onafhankelijkheid, de bedrijfsvoering, het verdienmodel) en de opdrachtgever. De uitkomsten daarvan zouden aanleiding kunnen zijn om dit systeem, de marktwerking, aan te passen. Om dit uit te zoeken hebben de onderzoekers literatuuronderzoek gedaan en heeft het onderzoeksbureau in de bij deel A genoemde online-enquête tevens vragen over prijs- en prestatieafspraken gesteld. Het responspercentage was hier 28%. Voorts zijn met de twaalf kantoren verdiepende gesprekken gevoerd. Daarnaast is er met twaalf opdrachtgevers gesproken en met enkele organisaties die schuldenaren begeleiden (Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliden en Nationale ombudsman). Ook is er gekeken naar tuchtrechtzaken tegen gerechtsdeurwaarders. Tot slot heeft het onderzoeksbureau een panelbijeenkomst georganiseerd met relevante vertegenwoordigers van de drie partijen.

Volgens het onderzoeksrapport hanteert ruim meer dan de helft van de opdrachtgevers (van 45 onderzochte kantoren) het Btag-tarief als prijsafpraak met de gerechtsdeurwaarder, een klein deel daarvan Btag aangevuld met een uurtarief. Dat laatste is omdat het daar om bewerkelijke 'maatwerk'-zaken gaat. Kleine kantoren (tot 20 fte) maken meer (47% van de opdrachten) van Btag gebruik dan grotere (35% van de opdrachten). Opdrachtgevers zijn hier vaak advocaten en het midden- en kleinbedrijf. De opdrachtnemende (kleine) kantoren van gerechtsdeurwaarders maakten hier in de gemeten twee jaar over de gehele linie meestal geen winst.

Bij ongeveer een derde van de opdrachten hanteerden de onderzochte kantoren andere prijsafspraken dan Btag (in 16% van de gevallen waren er geen gegevens). Op dossierniveau is dat een groter percentage, aangezien juist bij prestatiecontracten veel dossiers in één opdracht kunnen zitten. Van deze contracten wilde de commissie weten welke gevolgen die hebben voor de betrokken partijen. De onderzoekers vonden negen bijzondere soorten prijsafspraken die niet op de Btag-tarieven zijn gebaseerd,⁷⁰ waarvan er vier in het onderzoek zelf voorkwamen, namelijk negatieve afdoening, *no cure no pay*, incassoprovisie en kostenmaximering. Incassoprovisie of *kick back fees* kwam nog het meest (12%) voor.

⁷⁰ Zie p. 26 voor een overzicht van typen prijsafspraken.

De vijf andere typen prijsafspraken werden in dit onderzoek dus niet geconstateerd en in 3% van de gevallen ging het om nog weer andere, niet nader gespecificeerde, prijsafspraken. Bijzondere contracten komen vooral bij bulkopdrachten voor waarbij de opdrachtgevers vooral landelijke partijen zijn, zoals postorderbedrijven, telecombedrijven, energiebedrijven, zorgverleners en de rijksoverheid (CJIB, DUO, etc). Van de 45 onderzochte kantoren hadden 33 de afgelopen twee jaar winst gemaakt; de grotere relatief vaker dan de kleinere. De onderzoekers stellen dat kantoren die winst hebben gemaakt, voor een belangrijker deel van de omzet afhankelijk zijn van landelijke overheidspartijen.⁷¹ Verder blijkt dat waar met bijzondere contractvormen wordt gewerkt er eerder winst wordt gemaakt, dan waar Btag-contracten worden gebruikt. De onderzoekers constateren dat bijzondere contractvormen niet nadelig voor de kantoren zelf zijn (en vanzelfsprekend ook niet voor de opdrachtgevers aangezien zij de bepalende partij zijn). Het onderzoeksbureau heeft onderzocht of er voor schuldenaren wel nadelige gevolgen zijn, maar heeft die niet kunnen constateren. Wel waren er gesprekspartners die stelden dat er sprake was van ‘ongewenst of onethisch gedrag’, maar daarbij niet met ondersteunend bewijs konden komen, dus ook niet voor een verband met het type prijsafpraak. In de tuchtrechtszaken die de onderzoekers onderzochten is daarvoor evenmin steun gevonden.

Overigens constateren de onderzoekers ook dat opdrachtgevers het gedrag van gerechtsdeurwaarders niet alleen sturen door het type prijsafpraak, dus op geld, maar ook door kwaliteitseisen (bijvoorbeeld ‘maatschappelijk verantwoord incasseren’) in het contract vast te leggen, ook al is dat volgens het onderzoek ‘nog niet op het gewenste niveau’. Andere selectiecriteria van opdrachtgevers zijn volgens het rapport: landelijke dekking, goede communicatie en coördinatie van werkzaamheden en kwaliteit van dienstverlening aan de schuldenaar. Alles overziend concluderen de onderzoekers dat ‘er geen grootschalige problemen zijn ten aanzien van [de] benadering van schuldenaren. De sector lijkt onder druk te staan, maar de doorwerking hiervan op de benadering van schuldenaren lijkt slechts incidenteel voor te komen.’⁷²

4.2 De riemen die we hebben

De commissie constateert dat het onderzoek van Pro Facto naar prijsafspraken weinig concludent is en op de meeste onderzoeksvragen geen antwoord geeft. In de interviews bij vijftien kantoren en tijdens de panelbijeenkomst met zes gerechtsdeurwaarders hebben de onderzoekers geen negatieve of positieve effecten van prestatiecontracten voor schuldenaars of gerechtsdeurwaarders gevonden. De onderzoekers hebben niet kunnen constateren dat prestatiecontracten leiden tot ‘grote problematiek op het gebied van onheuse bejegening van schuldenaren, of onwenselijk gedrag door gerechtsdeurwaarders in algemene zin’. Dat kan volgens de onderzoekers veroorzaakt zijn door strategisch

⁷¹ Pro Facto 2019, p. 66.

⁷² Pro Facto 2019, p. 75.

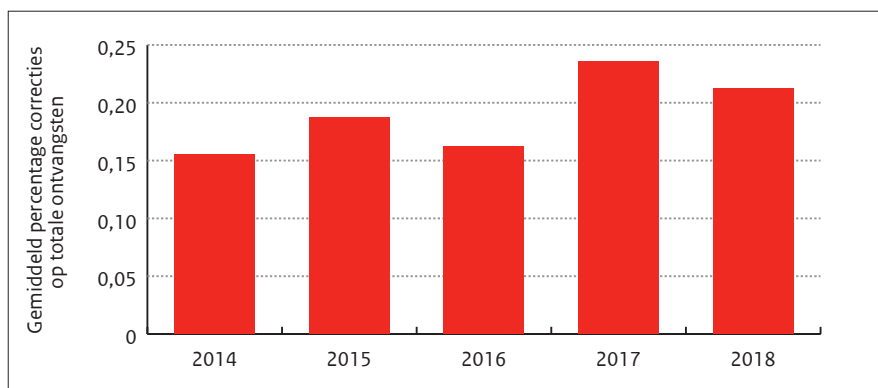
antwoordgedrag van de respondenten en gesprekspartners.⁷³ Overigens achten ze het ook onrealistisch te verwachten dat hier goed onderzoek naar gedaan kan worden.⁷⁴

De commissie heeft geprobeerd op een andere manier zicht te krijgen op gewenste en ongewenste gedragseffecten van prestatiecontracten. Daartoe heeft zij de dataset van BFT nader geanalyseerd op effecten van prestatiecontracten op de omvang van ambtelijke en niet-ambtelijke handelingen. Het onderzoek van de commissie betreft daarmee alle gerechtsdeurwaarderskantoren. De BFT-dataset bevat geen informatie over prestatieafspraken die kantoren met opdrachtgevers hebben afgesloten. Deze informatie is ook elders niet voorhanden. De commissie is vervolgens in de BFT-dataset op zoek gegaan naar een alternatieve manier om de mate waarin kantoren betrokken zijn bij prestatiecontracten in beeld te krijgen. Dit bleek wel mogelijk en de commissie heeft met de BFT-gegevens een signaleringsfactor (een *proxy*) berekend. Gerechtsdeurwaarderskantoren dienen volgens de in de Administratieverordening gerechtsdeurwaarders (2013) voorgeschreven systematiek inzicht te geven in hun bewaringspositie. Deze positie wordt bepaald door de omvang van de ontvangen gelden die aan de schuldeiser toekomt. Van deze gelden moet de gerechtsdeurwaarder de som van tussentijdse afdrachten, verschotten en verdiensten aftrekken. De administratieverordening geeft voorts de verplichting om een correctie toe te passen wegens contractafspraken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om kortingen, retourprovisies en bonus/malus-constructies met opdrachtgevers. Indien deze afspraken tot lagere verdiensten voor de gerechtsdeurwaarder leiden en/of hogere opbrengsten voor de opdrachtgever kunnen deze worden gekwantificeerd in de correctiefactor waarmee de bewaringspositie wordt verhoogd. Immers, de gerechtsdeurwaarder dient een hoger bedrag door te storten naar de opdrachtgever. De commissie gebruikt de relatieve omvang van deze correctiefactor op de totale ontvangsten als de mate waarin een kantoor op basis van prestatieafspraken werkt. De correctie als percentage van de totale ontvangsten is dus een *proxy* van contractueel vastgelegde prestatiedruk. Als de correctiefactor een hoger percentage van de totale ontvangsten inneemt betekent dit dat een groter deel van de totale ontvangsten in het kader van prestatieafspraken aan opdrachtgevers moet worden doorgegeven. Figuur 5 laat zien dat in de loop van de laatste jaren het aandeel correctie op totale ontvangsten is toegenomen van gemiddeld 15% naar 22%.

⁷³ Pro Facto 2019, p. 74.

⁷⁴ Pro Facto 2019, p. 74.

Figuur 5 – Gemiddeld percentage correcties op totale ontvangsten in de jaren 2014 t/m 2018 (op basis van eerste kwartaal gegevens).



Het grootste deel van de correcties treffen we aan bij de grotere kantoren. Er zijn 33 van de onderzochte 148 kantoren die geen correctiefactor toepassen. Het merendeel daarvan zijn kleine tot middelgrote kantoren.

De commissie heeft voorts bekeken of kantoren met relatief veel prestatieafspraken ook meer ambtshandelingen verrichten. Dat zou erop kunnen duiden dat prestatieafspraken deze kantoren aanzetten tot sneller gebruik van ambtshandelingen. Om dit te toetsen heeft de commissie enkele regressiemodellen opgesteld waarin de omzet in verschillende producten wordt verklaard door de omvang van het kantoor (in fte personeel inclusief gerechtsdeurwaarders en vennoten), de mate waarin het kantoor gebruik maakt van automatisering (uitgedrukt in kantoorkosten per fte) en de *proxy* van prestatiedruk. De modellen controleren voor de observatiejaren 2014 tot en met 2018. De commissie vond in deze modellen een significant positieve relatie tussen de *proxy* en ambtelijke omzet, verdiensten, het aantal exploitatiekosten, derdenbeslagen onder bank en derdenbeslagen periodieken. Ze vond echter geen verband tussen de *proxy* en verschotten, het aantal dagvaardingen, beslagen roerende zaken, beslagen onroerende zaken en ontruiming. Het totale beeld is derhalve gemengd: er bestaat een positief verband tussen prestatiedruk en ambtelijke omzet en derdenbeslagen. Dat kan wijzen op ongewenste druk vanuit gerechtsdeurwaarders op schuldenaren, die wordt veroorzaakt door prestatiedruk vanuit de schuldeisers. Daar tegenover staat echter dat ook een positief verband is gevonden tussen prestatiedruk en verdiensten. Verdiensten bestaan onder andere uit dienstverlening door gerechtsdeurwaarders in de minnelijke sfeer. Dit kan derhalve worden aangemerkt als een positief effect van prestatieafspraken. Vervolgens zien we ook dat het aantal diep ingrijpende maatregelen als beslagen op roerende zaken, beslagen op onroerende zaken en ontruiming geen relatie met prestatieafspraken blijkt te hebben. Dit beeld bevestigt de indruk van Pro Facto dat er geen evident negatieve effecten van prestatieafspraken kunnen worden gevonden. Het beeld van de commissie is daarbij meer ingekleurd: onder prestatiedruk worden er meer ambtshandelingen verricht, maar ook meer activiteiten in de

minnelijke sfeer. Daarnaast is er geen verband tussen prestatiedruk en diep ingrijpende maatregelen, zoals beslagen en ontruiming.

Het onderzoek van Pro Facto suggereert dat de omvang van kantoren ertoe doet: grote kantoren kunnen het zich permitteren te investeren in automatisering en daardoor ook bulkopdrachten verwerken. Ook dit onderdeel heeft de commissie meer kwantitatief onderzocht op basis van gegevens van BFT en zij komt op basis hiervan tot een genuanceerder beeld. Van elk kantoor is met behulp van Data Envelopment Analyse de technische efficiëntie berekend. Hierbij is gekeken naar de inputs die kantoren voor hun productie gebruiken (fte ambtelijk bevoegden, fte personeel en fte vennoten) en de outputs die zij voortbrengen (aantal dagvaardingen, exploitatie, ontruiming, beslagen en derdenbeslagen). Vervolgens is met behulp van (Tobit) regressiemodellen geanalyseerd of verschillen in efficiency-scores tussen kantoren kunnen worden verklaard. Omvang van de kantoren bleek geen duidelijke verklaring te geven, maar wel de hoogte van de kantoorkosten per fte. Dat wil zeggen, kantoren die relatief veel kantoorkosten per fte hebben zijn in het algemeen efficiënter. Dit is een aanwijzing dat kantoren met meer kosten voor (kantoor)automatisering per fte ook efficiënter zijn. Dit wil overigens niet automatisch zeggen dat deze kantoren ook winstgeverder zijn. Er is slechts een zwak (positief) verband tussen efficiëntie en bedrijfsresultaat gevonden.

Het onderzoek van de commissie wordt bevestigd door cijfers van het CBS waaruit blijkt dat grote kantoren in 2018 een hoger succespercentage (66%) hebben dan kleine (43%) of middelgrote kantoren (56%). Met succesvol wordt bedoeld: een dossier wordt afgesloten met een positieve afrekening of kasstroom. Ook hebben grote kantoren een grotere recuperatiegraad (de verhouding tussen totale ontvangsten en de hoofdsommen van de afgesloten dossiers), namelijk 53%, terwijl het gemiddelde in 2018 32% was. De totale hoofdsom van de afgesloten dossiers bedroeg € 5,3 mld.⁷⁵

⁷⁵ CBS, KBvG Gerechtsdeurwaarders in Nederland, kerncijfers 2018, p. 12.

4.3 Conclusie en aanbevelingen

De commissie concludeert dat het onderzoeksrapport, noch haar eigen onderzoek aanknopingspunten biedt om de marktwerking af te schaffen. De commissie is zich ervan bewust dat er in incidentele gevallen niettemin sprake is van onnodige ambtshandelingen die schuldenaren op hoge(re) kosten jagen en waar ook Pro Facto zijdelings gewag van maakt, maar kan bij gebrek aan kwantitatieve gegevens niet bepalen of er sprake is van meer dan incidentele gevallen. Op incidenten kan geen beleid gemaakt worden. Daarom concludeert de commissie dat er geen dwingende argumenten zijn gevonden die nopen tot aanpassing van de marktwerking en tot ingrijpen in de contractvrijheid tussen opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder, op twee uitzonderingen na, die hieronder beschreven zullen worden. Dit betreft: het afdragen van gelden aan de schuldeiser na betaling van de eigen verdiensten en *out-of-pocket*-kosten en het beginsel dat de opdrachtgever de kosten draagt als blijkt dat er niets te halen valt bij de schuldenaar.⁷⁶

Afdragen ontvangen gelden aan opdrachtgever na betaling eigen verdiensten en *out-of-pocket*-kosten

De commissie meent dat het de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder in gevaar brengt als een prijsafsprake inhoudt dat de gerechtsdeurwaarder pas de afgesproken vergoeding voor zijn werkzaamheden krijgt als de hoofdsom geheel of gedeeltelijk is geïnd. Gerechtsdeurwaarders zijn immers openbare ambtenaren die dienstbaar zijn aan het tenuitvoerleggen van gerechtelijke vonnissen. Zij behoren alleen al daarom op een tijdig moment een redelijke vergoeding te ontvangen voor het verrichten van ambtshandelingen.

De commissie stelt daarom voor in regelgeving vast te leggen dat de gerechtsdeurwaarder uit tenuitvoerlegging ontvangen gelden eerst de afgesproken vergoeding inclusief *out-of-pocket*-kosten inhoudt en daarna het overige afdraagt aan de opdrachtgever.

De commissie acht het denkbaar dat de KBvG daarin voorziet door middel van een verordening. Daarin kan worden bepaald dat het de gerechtsdeurwaarder pas is toegestaan ontvangen gelden af te dragen aan de opdrachtgever nadat de *out-of-pocket*-kosten en eigen verdiensten zijn betaald.

Bij geen verhaal draagt opdrachtgever en niet de gerechtsdeurwaarder de kosten

Een tweede voorstel dat moet zorgen voor een betere bescherming van de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder betreft de situatie van gehele oninbaarheid van een vordering. Het zou niet zo mogen zijn dat in dat geval de gerechtsdeurwaarder zelf met de kosten blijft zitten.

⁷⁶ De commissie is zich er daarbij van bewust dat de KBvG een conceptverordening Grenzen tariefmodellen gerechtsdeurwaarders heeft voorgesteld die deels de materie uit dit hoofdstuk dekt. De commissie wil echter geen uitspraken doen over de inhoud van deze conceptverordening; de aanbevelingen van de commissie spreken voor zichzelf

De commissie adviseert daartoe in regelgeving vast te leggen dat, indien er uiteindelijk geen verhaal is bij de schuldenaar, de opdrachtgever de kosten draagt van de verrichte ambtshandeling(en). Over de hoogte van die kosten moeten in het contract afspraken gemaakt zijn. De vergoeding moet op het niveau van de gehele opdrachtenportefeuille redelijk zijn.

Deze voorstellen acht de commissie een noodzakelijke beperking van de marktwerking⁷⁷ maar ze grijpen, indien geëffectueerd, slechts in beperkte mate in in de contractvrijheid tussen gerechtsdeurwaarder en opdrachtgever. Ze bevorderen bovendien dat de opdrachtgever meer verantwoordelijkheid (en risico) draagt voor het invorderingsproces. De schuldeiser/opdrachtgever zal daardoor, voorafgaand aan het verzoek om een gerechtelijk procedure te starten, een inschatting moeten maken van de inbaarheid van de vordering en de haalbaarheid van de opdracht. Het voorkomt op die wijze tegelijkertijd dat de schuldenaar kosten van onnodige ambtshandelingen bij zijn schuld opgeteld krijgt. Eveneens vermindert het de druk op de gerechtsdeurwaarder om ten behoeve van zijn eigen inkomen verder te gaan dan nodig en wenselijk of zelfs toelaatbaar zou zijn (gevaar van onrechtmatig gebruik van derdengelden). Het betekent immers dat de gerechtsdeurwaarder minder lang op zijn vergoeding hoeft te wachten en dat het risico van niet-inning niet meer geheel bij hem ligt.

Mogen derden verdienen aan Btag?

Zoals bij de uitgangspunten in paragraaf 2.5 beschreven heeft de commissie geen zwaarwegende argumenten gevonden om de marktwerking voor gerechtsdeurwaarders zelf ter discussie te stellen. Voor een goede werking van de markt is het nodig dat er geen grote beperkingen gesteld worden aan bijvoorbeeld de contractvrijheid tussen opdrachtgevers en gerechtsdeurwaarders. Anderzijds is er hier niet helemaal sprake van een vrije markt zoals tussen gewone producenten en hun afnemers. Immers, het is uiteindelijk de schuldenaar die de prijs betaalt, maar niet betrokken is bij de contractonderhandelingen tussen opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder.

Daarom acht de commissie het redelijk om aan te bevelen dat in regelgeving wordt vastgelegd dat derden, waaronder opdrachtgevers, op dossierniveau niet aan ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders mogen verdienen.

Concreet betekent dit dat er geen dossiers meer mogen voorkomen waarbij gerechtsdeurwaarders een deel van de vergoeding voor ambtshandelingen die van de schuldenaar zijn ontvangen doorgeeft aan de opdrachtgever. De doorgegeven vergoedingen staan bekend als retourprovisies of *kick-back fees*. Deze provisie kunnen in de praktijk zowel gerechtsdeurwaarders als schuldeisers aanzetten tot veelvuldig gebruik van ambtshandelingen. Hierbij wordt het belang van de schuldenaar niet naar behoren meegewogen.

⁷⁷ Voor het belang dat de wetgever hieraan hecht cf art 60 lid 2, Gerechtsdeurwaarderswet.

5

5 Toekomstperspectief

5.1 Maatschappelijk verantwoord incasseren

De commissie is van mening dat de adviezen zoals neergelegd in de vorige hoofdstukken een bijdrage leveren aan een toekomstbestendig stelsel. Voor de toekomstbestendigheid van het stelsel zijn echter verdergaande maatregelen nodig. De commissie onderschrijft met de regering het uitgangspunt dat de positie tussen schuldeiser en schuldenaar met zich brengt dat incasseren op een maatschappelijk verantwoorde wijze moet gebeuren.⁷⁸ Incasserende partijen dienen zich tenminste te houden aan de geldende wet- en regelgeving, waarbij zowel de belangen van de schuldeiser als schuldenaar worden behartigd. Bij het incasseren van openstaande vorderingen worden geen onnodige kosten gemaakt, wordt een persoonsgerichte aanpak gehanteerd en worden schuldenaren niet onnodig onder druk gezet. Daarbij gaat het vaak om mensen met schulden die kwetsbaar zijn en te kampen kunnen hebben met (problematische) schulden. Het kan niet zo zijn dat mensen met schulden (nog) verder in de problemen worden gebracht, bijvoorbeeld door het onnodig op kosten jagen van schuldenaren, of het incasseren van te hoge kosten.

De verantwoordelijkheid van schuldeisers / opdrachtgevers, en de positie en rol van gerechtsdeurwaarders behoeven daarbij nadere aandacht. Dat geldt in het bijzonder voor zover het gaat om de vergoeding van werkzaamheden gericht op het bereiken van een minnelijke oplossing en de adequate vergoeding voor ambtshandelingen aan de gerechtsdeurwaarder in gevallen waarbij de schuldeiser toevoegingsgerechtigde is en de schuldenaar onvoldoende verhaal biedt.

5.2 De gerechtsdeurwaarder en minnelijke oplossingen

Versterking positie coördinerend gerechtsdeurwaarder

Vanwege het belang van maatschappelijk verantwoord incasseren vraagt de commissie bijzondere aandacht voor de positie en rol van gerechtsdeurwaarders, aangezien zij als spilfiguur een belangrijke intermediaire rol vervullen tussen schuldeisers en schuldenaren. Die rol heeft de regering ook onderkend in het kader van het voorstel van Wet vereenvoudiging beslagvrije voet.⁷⁹ Het voorstel voorziet in de aanwijzing van één duidelijk aanspreekpunt voor mensen met schulden als het gaat om de hoogte van de beslagvrije voet: de coördinerende deurwaarder. Aan deze deurwaarder is de beslagene gehouden het netto-inkomen, voor

⁷⁸ Zie ook Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 465.

⁷⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34 628, nrs. 1-3.

zover dit hoger ligt dan de beslagvrije voet, af te dragen. Eventuele andere beslagleggende partijen nemen de door de coördinerend gerechtsdeurwaarder vastgestelde beslagvrije voet over, inclusief eventueel tussentijds herberekeningen. Deze coördinerend gerechtsdeurwaarder zal kunnen helpen voorkomen dat zich bij de schuldenaar loonbeslagen van meerdere gerechtsdeurwaarders ophopen, zonder dat er perspectief is op betaling, waardoor het enige effect is dat een vermeerdering van de schuld optreedt.

Deze wetswijziging spoort met de reeds sinds 1 januari 2016 door de KBvG voor gerechtsdeurwaarders geïntroduceerde werkwijze.⁸⁰ Het sluit ook aan bij de aanbeveling in een preadvies van de KBvG om de deurwaarder die de leiding heeft bij de inning in geval van samenloop van beslagen met de vaststelling van de beslagvrije voet ten behoeve van de andere beslagleggers te belasten.⁸¹ De commissie onderschrijft het belang van de wettelijke introductie van deze coördinerend gerechtsdeurwaarder, maar ziet tegelijkertijd deze ontwikkeling als een eerste stap om tot een verdere ontwikkeling van het maatschappelijk verantwoord incasseren te komen.

De commissie adviseert dan ook de rol van de coördinerend gerechtsdeurwaarder in de toekomst verder te versterken.

De commissie ziet mogelijkheden daartoe door de coördinerend gerechtsdeurwaarder eenzelfde positie te verschaffen bij schuldhulpverlening en het bevorderen van minnelijke regelingen.

Bevorderen minnelijke regelingen

Wat het bevorderen van minnelijke regelingen betreft, overweegt de commissie dat het (tarief)stelsel het nastreven van een minnelijke oplossing door de gerechtsdeurwaarder nadrukkelijker moet stimuleren om onnodige kosten bij schuldenaren te voorkomen. Tegelijkertijd ontbreekt een beloning daarvoor. Er is immers alleen een tarief voor de ambtshandeling, niet voor het niet (volledig) uitvoeren of voorkomen van een ambtshandeling. Het rappelleren van schuldenaren om tijdig te betalen om zo meer kosten te voorkomen, is in 2001 niet in de opslag opgenomen. Ook kan het treffen van betalingsregelingen met schuldenaren, die wel willen betalen maar niet in één keer kunnen betalen, kostenverhogend werken. Dit is destijds echter niet aangemerkt als ambtshandeling.⁸² De gerechtsdeurwaarder kan derhalve na een vonnis alleen kosten in rekening brengen door beslag te leggen. Een onafhankelijke en onpartijdige beoordeling van de aangetroffen situatie kan echter nog tot de conclusie leiden dat het leggen van beslag niet zinvol is, of dat de schuldenaar alsnog bereid blijkt mee te werken aan een oplossing. In dergelijke gevallen is het niet nodig een beslaglegging, die reeds in gang is gezet, te voltooien. Theoretisch

⁸⁰ Zie artikel 7, zevende lid, Verordening digitaal beslagregister (Stcrt. 2015, 39706).

⁸¹ J. Rijdsdijk, O.M. Jans en J. Feikema, *Naar een nieuwe beslagvrije voet; vereenvoudiging in een tweetrapsraket*, Preadvies KBvG juni 2014., p. 332.

⁸² Zie ook Cebeon, 2016, p. 37.

kan de gerechtsdeurwaarder in zo'n situatie de kosten bij zijn opdrachtgever in rekening brengen, maar in de praktijk lijken dergelijke afspraken onder druk van de marktwerking zelden of nooit tot stand te komen. Daarin schuilt in de visie van de commissie een ongewenste prikkel voor de gerechtsdeurwaarder om na het verkrijgen van een vonnis juist executie daarvan na te streven, in plaats van een minnelijke oplossing te bereiken. De commissie is van oordeel dat moet worden voorzien in een aparte vergoeding voor werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder die erop gericht zijn om na een vonnis alsnog tot een minnelijke oplossing te komen, dan wel volledige uitvoering van ambtshandelingen te voorkomen.

Op grond daarvan beveelt de commissie aan om aan te sluiten bij het bestaande artikel 4, eerste lid, van het Btag,⁸³ waarin een regeling is opgenomen voor de vergoeding van ambtshandelingen die geen doorgang vinden wanneer de schuldenaar, op het moment dat de deurwaarder aan de deur verschijnt om beslag te leggen, alsnog volledig betaalt. Het artikel behoeft naar het oordeel van de commissie een zodanige aanvulling, dat ook wordt voorzien in een vergoeding aan de gerechtsdeurwaarder in gevallen waarin na het verkrijgen van een vonnis, en voordat beslag wordt gelegd, alsnog gedeeltelijke of gefaseerde nakoming van de verplichting wordt overeengekomen. De commissie acht het redelijk dat de gerechtsdeurwaarder in dat geval ten laste van de schuldenaar een percentage ontvangt van het tarief van de ambtshandeling die niet geheel tot uitvoering komt. Daarmee worden zijn minnelijke inspanningen in de executiefase niet afhankelijk van de vraag of, en zo ja welke afspraken hierover met de opdrachtgever zijn gemaakt. Ook stimuleert een dergelijke vergoeding mensen met schulden om zich ook na een vonnis nog in te spannen voor een minnelijke oplossing. Daarmee is voor de schuldenaar na een vonnis niet alles verloren: tot aan het moment dat beslag wordt gelegd behoudt hij in beginsel de mogelijkheid om een deel van de executiekosten af te wenden.

De commissie adviseert artikel 4 Btag aan te vullen met een aanspraak op een vergoeding aan de gerechtsdeurwaarder in gevallen waarbij na het verkrijgen van een executoriale titel alsnog gedeeltelijke of gefaseerde nakoming van de betalingsverplichting wordt overeengekomen. Deze vergoeding bedraagt de helft van het tarief van de ambtshandeling die niet meer geheel wordt uitgevoerd.

Mocht het vervolgens toch nog tot volledige uitvoering van een ambtshandeling komen, dan ontvangt de deurwaarder aanvullend de rest van het tarief voor die betreffende ambtshandeling. Zo wordt ook voorkomen dat de schuldenaar extra kosten zou moeten betalen in geval een poging tot minnelijke schikking mislukt.

⁸³ Artikel 4 Btag luidt: "Onverminderd de artikelen 9, 10 en 11, bedragen de kosten, bedoeld in artikel 434a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, voor de ambtshandeling, bedoeld in artikel 2, onder b, d tot en met o en q tot en met w, die geen doorgang vindt, de helft van het bedrag, vastgesteld bij of krachtens het desbetreffende onderdeel van artikel 2, indien: a. de gerechtsdeurwaarder ter plaatse van de uitvoering van de desbetreffende ambtshandeling is aangetreden, en b. de ambtshandeling geen doorgang heeft gevonden omdat de schuldenaar vrijwillig de uit de executoriale titel blijkende verplichting tot de prestatie nakomt die met die ambtshandeling zou worden afgedwongen, of omdat zijn gehele of gedeeltelijke prestatie leidt tot beëindiging van de tenuitvoerlegging van de executoriale titel."

5.3 Opmachtgever als toevoeginggerechtigde

Wie minder draagkrachtig is en een juridische probleem heeft, kan in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De rechtzoekende – zoals deze persoon dan wordt genoemd – ontvangt onder bepaalde voorwaarden rechtsbijstand van een advocaat tegen betaling van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Voor de kosten van ambtshandelingen die in het kader van een toevoeging worden verricht geldt een bijzondere regeling. Artikel 40, eerste lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr) bepaalt dat gerechtsdeurwaarders van rijkswege 75% ontvangen van het bedrag dat zij volgens het Btag zouden hebben mogen berekenen. Hetzelfde lid bepaalt ook dat de verschotten voor rekening van de opdrachtgever blijven – de rechtzoekende dus.

Artikel 40, eerste lid, Bvr is bedoeld om een minvermogene te vrijwaren van de kosten die in het kader van de executie worden gemaakt. Uit de Wet op de rechtsbijstand en uit het daarop gebaseerde Besluit valt echter niet af te leiden dat het ook de bedoeling is geweest om aan de minvermogene een bijzondere positie te verlenen ten aanzien van de opbrengsten van de executie. Daar is ook geen goede reden voor. Daarom geldt ook voor opbrengsten in dit geval de algemene regel uit het Burgerlijk Wetboek (BW), dat van de executie-opbrengst de executiekosten worden afgetrokken en dat de netto-opbrengst voor de schuldeiser is.⁸⁴ Ook in toevoegingszaken dient de gerechtsdeurwaarder de kosten van executie tegen het Btag-tarief op de schuldenaar te verhalen. Voor zover het bedrag dat kan worden verhaald lager is dan 75% van het toepasselijke Btag-tarief kan de gerechtsdeurwaarder zijn declaratie bij de griffie indienen. De kosten worden dus alleen door de overheid gedragen in het geval de schuldenaar van de rechtzoekende onvoldoende verhaal biedt.

In haar rapport uit 2001 heeft de commissie-Van der Winkel opgemerkt dat de plicht van de gerechtsdeurwaarder ambtshandelingen in opdracht van minder draagkrachtigen ook daadwerkelijk te verrichten, zich niet laat verenigen met een beperking van zijn recht op volledige betaling van een redelijke vergoeding.⁸⁵ De commissie-Van der Winkel heeft daarom aanbevolen de hoogte van de vergoeding van ambtshandelingen voor minder draagkrachtigen gelijk te stellen aan het vaste schuldenaartarief.

Deze aanbeveling is echter niet door de regering overgenomen. Het is de commissie niet duidelijk geworden op welke gronden de aanbeveling terzijde is gelegd. In de toelichting op het Besluit van 4 juli 2001, waarin de regering reageert op het commissierapport, wordt niet op de aanbeveling ingegaan. Dat knelt, nu deze aanbeveling van de commissie-Van der Winkel ook de huidige commissie onverminderd actueel en relevant voorkomt. Uitgangspunt is immers dat een vergoeding redelijk is als deze overeenkomt met de gemiddelde kostprijs van de ambtshandeling, vermeerderd met een risico-opslag. Een vergoeding die 75% bedraagt van hetgeen als redelijk wordt beschouwd, is in de zienswijze van de commissie uit

⁸⁴ Zie ook Gerechtshof Amsterdam 24 april 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1418.

⁸⁵ Advies van de commissie tarieven gerechtsdeurwaarder 2001, p. 35-36.

de aard der zaak niet redelijk. De commissie is van oordeel dat niet van de gerechtsdeurwaarder kan worden verlangd dat hij zijn diensten tegen betaling van een bedrag onder kostprijsniveau verleent. De gerechtsdeurwaarder komt, ook in het geval de inning bij de schuldenaar niet of niet geheel is geslaagd, het volledige Btag-tarief toe.

De commissie heeft nagezocht welke overwegingen de wetgever heeft gehanteerd om het tarief in artikel 40, eerste lid, Bvr tot 75% te beperken. Reeds in artikel 5 van het Besluit vergoeding kosteloze rechtsbijstand uit 1957 was van een beperking van het tarief sprake, toen nog van 50%. Dit besluit is evenwel zonder toelichting gepubliceerd.

Bij gebrek aan houvast in de wetsgeschiedenis heeft de commissie alleen kunnen gissen naar het doel dat met de beperking van het tarief is beoogd. In het bijzonder heeft de commissie zich daarbij de vraag gesteld of de beperking van het tarief nuttig zou kunnen zijn bij het tegengaan van perverse prikkels. Een dergelijke prikkel zou kunnen liggen in het gegeven dat de opdrachtgever niet zelf de kosten draagt en daardoor geen noodzaak ervaart om kosten en baten van de ambtshandeling af te wegen. De commissie overweegt daarbij evenwel dat in toevoegingszaken ook sprake is van betrokkenheid van de advocatuur, en daarmee in beginsel is voorzien in een extra afweging van nut en noodzaak van het laten verrichten van een ambtshandeling. Verder geldt ook in toevoegingszaken het uitgangspunt dat de kosten van de inzet van de gerechtsdeurwaarder tegen het Btag-tarief op de schuldenaar moeten worden verhaald. Enkel en alleen in gevallen waar de schuldenaar onvoldoende verhaal biedt, staat de overheid garant. Het aantal gevallen waarin daarvan sprake is zal naar verwachting van de commissie gering zijn. Voor het overige heeft het tuchtrecht een corrigerende werking op gevallen waarin evident sprake is van het onnodig verrichten van ambtshandelingen.

Het staat de commissie bij zaken waarin de opdrachtgever een toevoegingsgerechtigde is voor ogen dat als de incasso bij de schuldenaar gedeeltelijk is geslaagd, maar het geïnde bedrag onvoldoende is om de kosten van de ambtshandeling uit te voldoen, de overheid het geïnde bedrag aanvult tot het volledige Btag-tarief.

De commissie adviseert dat de overheid de aanvult tot het volledige Btag-tarief voor de ambtshandeling van de gerechtsdeurwaarder in zaken waarin sprake is van een toevoeging en het geïnde bedrag onvoldoende is om daaruit de kosten van de ambtshandeling te betalen.

Bijlagen

Bijlage 1 - Instellingsregeling

Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 mei 2017, nr. 2070235 houdende instelling van de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Instellingsregeling Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders)

De Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;
Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;
Besluiten:

Artikel 1 (Begripsbepalingen)

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. Minister: Minister van Veiligheid en Justitie;
- b. Commissie: Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2 (Instelling en taak)

1. Er is een Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.
2. De Commissie heeft tot taak:
 - a. te adviseren omtrent aanpassingen binnen of van het huidige stelsel voor tarifiering van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders teneinde tot een toekomstbestendig stelsel te komen;
 - b. op basis van de uitkomsten concrete aanbevelingen te doen over de bekostiging van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders.
3. In aanvulling op de taakomschrijving zoals bedoeld in artikel 2, tweede lid, oefent de commissie haar taak uit met in achtneming van het volgende:
 - a. De commissie maakt bij de uitvoering van zijn taak een afweging tussen een goede, verantwoorde en efficiënte bedrijfsvoering van de gerechtsdeurwaarder (inclusief een redelijke ondernemingsvergoeding), de bescherming van de schuldenaar tegen te hoog oplopende kosten en de belangen van de schuldeiser, alles binnen de rechtsstatelijke uitgangspunten;
 - b. De kosten van ambtshandelingen zullen niet uit publieke middelen worden bekostigd;
 - c. De commissie kan de reikwijdte van de ambtshandelingen zo nodig heroverwegen;
 - d. De commissie kan het WODC inschakelen voor onderzoek.

Artikel 3 (Samenstelling, benoeming, ontslag)

De commissie bestaat uit een voorzitter en vijf andere leden.

Artikel 4 (Rapportageverplichting)

1. De commissie brengt voor 1 december 2017 eindverslag uit met betrekking tot haar taak, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel a tot en b.
2. De commissie kan een tussentijds verslag uitbrengen.
3. De termijn voor het uitbrengen van de eindrapportage, bedoeld in het eerste lid, kan worden verlengd.

Artikel 5 (Archiefbescheiden)

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden, waaronder gespreksverslagen, over aan het archief van de Directie Rechtsbestel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Artikel 6 (Inwerkingtreding en instellingsduur)

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 februari 2018.

Artikel 7 (Citeertitel)

Deze regeling wordt aangehaald als: Instellingsregeling Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 23 mei 2017

De Minister van Veiligheid en Justitie, S.A. Blok

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, R.H.A. Plasterk

Toelichting

Met de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet in 2001 zijn de vaste tarieven voor ambtshandelingen vervangen door vrije prijsvorming in de relatie tussen opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder en zijn de kosten die op de schuldenaar kunnen worden verhaald vaste door de overheid vastgestelde op kostprijs gebaseerde bedragen. Deze vaste schuldenaars-tarieven zijn bedoeld om de schuldenaar te beschermen tegen te hoog oplopende kosten, zijn vastgelegd in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) en worden jaarlijks geïndexeerd. De afgelopen jaren hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die het huidige stelsel onder druk hebben gezet zoals meer marktwerking, kwaliteitseisen, maatschappelijke, technologische en economische ontwikkelingen. Daarbij kan ook gedacht worden aan aanvullende eisen aan of uitbreiding van specifieke ambtshandelingen, zoals raadpleging en vulling van het beslagregister of de jaarlijkse berekening van de beslagvrije voet. De schuldenaars-tarieven van ambtshandelingen lijken – ondanks jaarlijkse indexatie – niet altijd meer gelijk te lopen met de kostprijs (Rapport Tarieven

Ambtshandelingen Gerechtsdeurwaarders, Cebeon, 5 juli 2016). Daarnaast speelt nog een aantal ontwikkelingen een rol. Zo kunnen er vraagtekens worden gezet bij de proportionaliteit van bij schuldenaren in rekening gebrachte kosten gelet op de hoogte van de onderliggende vordering, als ook bij de verdeling van de kosten van ambtshandelingen tussen schuldenaar en schuldeiser. De maatschappelijke kosten van (ambtelijke) incasso dienen, overeenkomstig de Rijksincassovisie, zo laag mogelijk te blijven. Hoewel uitgangspunt in Nederland is dat vonnissen uiteindelijk door een gerechtsdeurwaarder moeten kunnen worden geëxecuteerd, zal onnodige schuldophoging zoveel mogelijk moeten worden vermeden. Bij al deze vraagstukken speelt mee dat de armoede en schuldenproblematiek in Nederland in de afgelopen 5 tot 10 jaar sterk is toegenomen en er dientengevolge meer aandacht is voor de positie van schuldenaren. Uitgangspunt daarbij is wel dat vorderingen moeten worden betaald en dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van hun financiële verplichtingen. Tegelijkertijd is de exclusieve rol van de gerechtsdeurwaarder in het rechtsbestel essentieel. Hij kan ondernemer zijn en dient voor zijn ambtelijke werk – mits efficiënt en noodzakelijk – een redelijke (ondernemers) vergoeding te ontvangen. De hoogte van deze vergoeding is afhankelijk van factoren als bijvoorbeeld ondernemersrisico (als daarvan sprake is), opleidingsniveau en tijdsbesteding. Het voorafgaande maakt dat het huidige stelsel onder de loep genomen dient te worden. Daarbij kunnen met inachtneming van het gestelde in artikel 2, tweede en derde lid van deze regeling alle uitgangspunten die aan het huidige stelsel ten grondslag liggen ter discussie komen. In een brief aan de Tweede Kamer [TK 2016–2017, 34 047, nr. 17] is aangekondigd dat er een adviescommissie zal worden ingesteld die de opdracht krijgt nader onderzoek te verrichten en aanbevelingen te doen om het stelsel te actualiseren en te komen tot een bestendige regeling voor de toekomst.

Deze aanbevelingen (inclusief mogelijke tarifiering en indexering) dienen concreet en uitgewerkt te zijn en – des gewenst – voor directe invoering geschikt. Met dit besluit wordt de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders ingesteld met de in artikel 2 omschreven taak.

De aanwijzing van de leden van deze commissie en vaststelling van de vergoeding wordt in een apart besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie geregeld. Gekozen is voor mr P. Oskam (burgemeester Capelle ad IJssel) als voorzitter met bestuurlijke ervaring en met gevoel voor de maatschappelijke en rechtsstatelijke belangen die bij dit onderwerp spelen. Naast de voorzitter zal de commissie bestaan uit vijf leden vanuit de beroepsgroep, de schuldenaren, opdrachtgevers van gerechtsdeurwaarders en twee wetenschappers met respectievelijk financieel-economische en rechtswetenschappelijke kennis.

Bijlage 2 - Geraadpleegde bronnen

Literatuur en onderzoek

Bitter, S., N. Middag, S. Roelofsen, M. Visschers en D. Wijkstra, *De gerechtsdeurwaarder van de toekomst; een onderzoek naar ontwikkelingen in de deurwaarderij*, Universiteit Utrecht, juni 2015.

Boogaard, R., W. Nijhof en J. Kuipers, *Tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders; toetsend onderzoek tarieven van een aantal producten*; eindrapport, Cebeon, 5 juli 2016.

CBS, KBvG Gerechtsdeurwaarders in Nederland; *Kerncijfers over de eerste helft van 2018*, Den Haag 28 november 2018.

CBS, KBvG Gerechtsdeurwaarders in Nederland, *kerncijfers 2018*, Den Haag 2019.

Cebeon, *Tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders, toetsend onderzoek tarieven van een aantal producten*, eindrapport 2016.

Commissie tarieven gerechtsdeurwaarder, *Een gewichtig ambt gewogen; advies van de commissie tarieven gerechtsdeurwaarder*, Den Haag, mei 2001.

Commissie evaluatie Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders, *Noblesse oblige*, Den Haag, maart 2009.

Ernst & Young Consulting, *Procesmodellen gerechtsdeurwaarders, een inventarisatie met een focus op ambtelijk werk*, Utrecht, 2000.

Jungmann, N., A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer en I. van den Berg, *Paritas Passé, Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*, KBvG/Hogeschool Utrecht, LOSR/MOgroep, maart 2012.

KPMG Consultants, *Analyse kostprijzen ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders*, Den Haag 2001.

Kruit, R.J., *Resultaten van een onderzoek naar de verrichting van ambtshandelingen door gerechtsdeurwaarders in 2005*, Utrecht, Capgemini Nederland bv., 2006.

Raad voor de rechtspraak, *Incassozaken; rapport van de coördinatiegroep incassozaken*, Den Haag 14 september 2018.

Rijsdijk J., O.M. Jans en J. Feikema, *Naar een nieuwe beslagvrije voet; vereenvoudiging in een tweetrapsraket*, preadvies KBvG juni 2014.

Voert, M.J. ter en E.M.T. Beenackers, *Juridische beroepen in de toekomst; Ontwikkelingen binnen advocatuur, notariaat en gerechtsdeurwaarderij*, WODC Cahier 2016-13, Den Haag 2016.

Voert, M.J. ter en M.D. van Ewijk, *Tendrapportage gerechtsdeurwaarders 2006, Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening*, WODC, Den Haag 2006.

Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders (KBvG), *Ik zal handhaven; meerjarenbeleidsplan 2016-2020*, Den Haag 2016.

Putten, S.J.W. van der, en M.R. van Zanten (red.), *Compendium Beslag- en executierecht*, SDU Den Haag 2018.

WODC, *Verkrijging van een executorialie titel in incasso zaken*, Den Haag december 2012.

Artikelen

Dijk, H. van, 'Einde van het ondernemerschap van de gerechtsdeurwaarder?', in: *Nederlands Juristenblad*, 26 april 2019, p. 1165.

Frederik J., 'Onderteken dit manifest en maak Nederland @schuldvrij', in: *de Correspondent* 16 oktober 2017.

Gludemans-Voogd, N., 'Scherpere tanden voor beslag- en executierecht', in: *Advocatenblad* 14 november 2018.

Huls, N., 'Naar een herwaardering van de gerechtsdeurwaarder als publieke ondernemer', in: *Nederlands Juristenblad* 2 februari 2018, afl. 5, p. 350-356.

Knoop, B., 'Deurwaardersleed: ontslagen en geen skybox meer', in: *Het Financieele Dagblad*, 8 augustus 2017.

Knoop, B., 'In naam van de Koning, maar met een winst oogmerk', in: *Het Financieele Dagblad*, 22 augustus 2017.

Kuijpers, K., T. Muntz en T. Staal, 'Leed vermarkt; onderzoek handel in schuld', *De Groene Amsterdammer*, 5 juli 2017.

Kuijpers, K., T. Muntz en T. Staal, 'Eén bedrijf is verantwoordelijk voor ruim tien procent van alle schuldzaken bij kantonrechters', *De Groene Amsterdammer* 16 oktober 2017.

Kuijpers, K., T. Muntz en T. Staal, 'Direct Pay stopt per direct met het voeren van rechtszaken', *De Groene Amsterdammer*, 27 oktober 2017.

Kuijpers, K., T. Muntz en T. Staal, 'Deurwaarders kunnen de schulden niet meer verantwoord innen', *De Groene Amsterdammer*, 28 november 2018.

Moerman A.J. en I. van den Berg, 'Paritas passé; ongelijke incassobevoegdheden en de gevolgen daarvan voor schuldeisers en schuldenaren', in: *Beslag en executie in de rechtspraak*, nummer 3, april 2012.

Putten, S.J.W. van der, 'De gerechtsdeurwaarder als ambtenaar-ondernemer; renovatie geboden, instorting dreigt', in: *Tijdschrift voor de Procespraktijk*, 2017/1.

Voskuil, K., 'Tarieven deurwaarder veel te hoog', in: *Algemeen Dagblad* 20 oktober 2014.

Wind, G., 'Terug naar één tarief voor het ambtswerk', in: *De Gerechtsdeurwaarder*, 2017, nr. 2, p. 8-13.

Zweers, A., 'Schuldindustrie is opeenstapeling van perverse prikkels', in: *Nederlands Juristenblad*, 5 oktober 2018, p. 2465-2466.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1991/92, 22 775, nrs. 1-3. (Wetsvoorstel Gerechtsdeurwaarderswet en Memorie van Toelichting).

Kamerstukken II 1996/97, 24 036 en 22 775, nr. 61 (Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; brief inzake domeinmonopolie gerechtsdeurwaarder).

Kamerstukken II 1998/99, 22 775, nr. 14. (derde nota van wijziging voorstel Gerechtsdeurwaarderswet).

Kamerstukken II 2014/15, 34 047, nr. 3 (memorie van toelichting voorstel van wet tot wijziging Gerechtsdeurwaarderswet in verband met de evaluatie functioneren Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, alsmede de regeling van enkele andere onderwerpen in die wet).

Kamerstukken II 2016/17, 34 047, nr. 17 (enkele onderwerpen inzake gerechtsdeurwaarders).

Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VI, nr. 101 (tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders).

Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VI, nr. 98 (ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders).

Kamerstukken II 2016/17, 34 628, nrs. 1-3. (wetsvoorstel vereenvoudiging beslagvrije voet).

Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 465 (bestrijding misstanden incassomarkt).

Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 2284 (een ongelijk speelveld op de incassomarkt).

Aanhangsel Handelingen II 2011/12, nr. 2310 (het bericht dat de onafhankelijkheid van deurwaarders gevaar loopt).

Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 717 (naar aanleiding van het bericht “Mensen met schulden zijn een melkkoe”).

Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1219 (de winstuitkering aan deurwaarders).

Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 2242 (de onafhankelijkheid van gerechtsdeurwaarders en de verwevenheid met incassobureaus).

Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 3040 (hoge kosten die een gerechtsdeurwaarder in rekening kan brengen).

Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 3045 (onafhankelijkheid van deurwaarders en de verwevenheid met incassobureaus).

Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1954 (onafhankelijkheid van deurwaarders en de verwevenheid met incassobureaus).

Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 542 (Incassobureaus kopen schulden op om ze daarna met harde hand te innen).

Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 496 (incassobureaus die de rechtbank misbruiken om hun klanten te intimideren).

Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2970 (het tekortschietende toezicht op deurwaarders).

Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1505.

Rechtspraak

ABRvS 24 februari 2016, 201501992/1/A3, ECLI:NL:RVS:2016:473

Gerechtshof Amsterdam 24 april 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1418

Bijlage 3 - Gesprekspartners

mevrouw mr C. Bakhuis-Van Kesteren, Manager Internal Audit, Risk & Compliance/
Gerechtsdeurwaarder Flanderijn gerechtsdeurwaarders / bestuurslid Koninklijke
beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders

de heer mr O.J. Boeder, bestuurslid Deurwaardersbelangen.Nu

mevrouw W. Breedland-Brandsma, Centraal Justitieel Incassobureau

de heer mr M.M. van den Brink, Centraal Justitieel Incassobureau

de heer J.M.A. le Conge, lid Raad van Bestuur DSW Zorgverzekeraar

mevrouw mr M.C. Kaptein MPMM, directeur Bureau Financieel Toezicht

de heer C.F. Klaassen, CEO Direct Pay Services bv

de heer D. Kruiswijk, Vereniging Credit Management Bedrijven

de heer M. van Leeuwen, directielid Flanderijn gerechtsdeurwaarders

de heer H. Mannessen RA, Bureau Financieel Toezicht

mevrouw M. Middelhof, Bureau Financieel Toezicht

de heer J. Smit, Dienst Uitvoering Onderwijs

de heer M.L.B. Snels, hoofd afdeling Verzekerdenbeheer en Premie-incasso
DSW Zorgverzekeraar

de heer E. Verdult, bestuurslid Deurwaardersbelangen.Nu

de heer mr A.R. van der Winkel, president gerechtshof Arnhem-Leeuwarden,
voormalig voorzitter Commissie tarieven gerechtsdeurwaarder

de heer mr A. Wolfsen, (oud-)voorzitter van de Commissie onderzoek oorzaken
kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel

de heer drs A. Zweers, directeur Communicatie Direct Pay Services bv

Deze brochure is een uitgave van:

**Commissie herijking tarieven
ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders**

Juli 2019 | 122719