

Samenvatting

Achtergrond

Gerechtsdeurwaarders verrichten ambtelijke handelingen op het terrein van het civiele recht: van het betekenen van dagvaardingen, vonnissen en andere mededelingen aan belanghebbenden, tot en met het executeren van vonnissen. De gerechtsdeurwaarder is, net als de notaris, zowel ondernemer als openbaar ambtenaar en mag in principe niet weigeren ambtshandelingen uit te voeren. Bij de executie van vonnissen oefent de gerechtsdeurwaarder publieke macht uit. Om te voorkomen dat schuldeisers het recht in eigen hand nemen (eigenrichting) en de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis zelf afdwingen, is de gerechtsdeurwaarder belast met deze taak. Hij dient daarbij onafhankelijk en onpartijdig te handelen in het belang van een betrouwbare en zorgvuldige rechtspleging. Behalve de belangen van de opdrachtgever moet de deurwaarder ook de belangen van andere betrokken partijen dienen. Bij het uitbrengen van dagvaardingen is er geen sprake van dwang. De ambtelijke bevoegdheid is in dit geval gebaseerd op de gedachte dat het van belang is zekerheid te hebben dat de wederpartij kennis heeft genomen van een (gerechtelijke) mededeling. Gerechtsdeurwaarders voeren tevens niet-ambtelijke taken uit, zoals de incasso van geldvorderingen, advisering en procesvoering. Deze nevenactiviteiten mogen niet zozeer de boventoon gaan voeren dat de gerechtsdeurwaarder feitelijk niet meer voor de ambtspraktijk beschikbaar is en zij mogen ook geen afbreuk doen aan het vertrouwen van het ambt van gerechtsdeurwaarder.

In juli 2001 is de Gerechtsdeurwaarderwet ingevoerd met onder meer als doel de marktwerking binnen de beroepsgroep te vergroten. Onder de nieuwe wet hebben gerechtsdeurwaarders een landelijke bevoegdheid gekregen, zijn de vestigingsmogelijkheden versoepeld, en zijn de tarieven voor opdrachtgevers vrij gelaten. Tevens is het toezicht op de beroepsgroep verscherpt door de beroepsvereniging te veranderen in een publiekrechtelijke organisatie met verordenende bevoegdheid en wettelijk tuchtrecht en financieel toezicht in te voeren.

De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor de kernfunctie van de gerechtsdeurwaarders omdat deze functie in het belang van de rechtspleging en rechtsbedeling bij wet is gereguleerd. De Minister is verantwoordelijk voor een goed functionerend stelsel dat de toegankelijkheid en de vereiste kwaliteit van die diensten waarborgt. Om op de hoogte te blijven van de werking van het stelsel, wil het ministerie tweejaarlijks een overzicht van de stand van zaken en ontwikkelingen op het gebied van de a) toegankelijkheid, b) continuïteit en c) kwaliteit van de dienstverlening.

Onderzoeksvragen

- 1 Hoe is de stand van zaken en welke ontwikkelingen doen zich voor op het gebied van de toegankelijkheid van de ambtelijke dienstverlening?
 - a het aanbod: het aantal (kandidaat-)gerechtsdeurwaarders en kantoren; schaalvergroting en uitbreiding werkgebied;
 - b de vraag: opdrachtgevers; omvang ambtelijke handelingen; factoren die de vraag beïnvloeden;
 - c de keuze van opdrachtgevers: criteria van opdrachtgevers; toegankelijkheid van ambtelijke diensten; tarieven en onderhandeling door opdrachtgevers.

- 2 Hoe is de stand van zaken en welke ontwikkelingen doen zich voor op het gebied van de continuïteit van de ambtelijke dienstverlening?
 - a in- en uitstroom bij de beroepsopleiding;
 - b in- en uitstroom van gerechtsdeurwaarders: aantal ondernemingsplannen, leeftijdsverdeling; man-vrouwverhouding;
 - c drempels om toe te treden tot het ambt;
 - d bedrijfseconomische situatie van kantoren: omzet; kosten; winstgevendheid.

- 3 Hoe is de stand van zaken en welke ontwikkelingen doen zich voor op het gebied van *kwaliteit* van de ambtelijke dienstverlening?
 - a kwaliteitsborging;
 - b resultaten van toezicht;
 - c beroepsethiek;
 - d oordelen over de kwaliteit.

Methode van onderzoek

Voor de rapportage is gebruikgemaakt van bestaande data (gegevens CBS, KBvG, BFT, beroepsopleiding Hogeschool Utrecht), literatuurstudie en aanvullend onderzoek. Het aanvullend onderzoek bestond uit:

- interviews bij elf gerechtsdeurwaarderskantoren van verschillende omvang. Bij twee kantoren zijn werkbezoeken afgelegd;
- interviews met zeven opdrachtgevers: een woningbouwvereniging, twee incassobureaus die vorderingen behandelen van banken, kredietverstrekkers, telecombedrijven, zorgverzekeraars en postorderbedrijven, twee advocaten, de IBG en het CJIB;
- analyse van jaarcijfers die het Bureau Financieel Toezicht heeft ontvangen van 171 gerechtsdeurwaarderskantoren over boekjaar 2003 en 186 kantoren over boekjaar 2004;
- een schriftelijke vragenlijst onder 156 kandidaat-gerechtsdeurwaarders (responspercentage 48%). In de enquête wordt gevraagd naar de

- drempels die worden ervaren voor benoeming tot gerechtsdeurwaarder in verschillende kantoorsettings (bestaand solitair kantoor, nieuw te starten kantoor, bestaand niet-solitair kantoor) en de toekomstperspectieven die kandidaten hebben;
- dossieranalyse van 268 klachten die tussen januari 2005 en 22 november 2005 bij de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders zijn ingediend en een gesprek met de voorzitter en secretaris van de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders.

Resultaten

Toegankelijkheid

Vraag en aanbod lijken redelijk met elkaar in evenwicht. Er zijn geen aanwijzingen dat opdrachtgevers onvoldoende toegang tot de ambtelijke dienstverlening hebben. Nederland telt in 2005 368 gerechtsdeurwaarders en 414 kandidaat-gerechtsdeurwaarders. Het aantal (kandidaat-)gerechtsdeurwaarders is in acht jaar tijd gestegen met 33%. Het aantal kantoren is in diezelfde periode echter gedaald. Er is dus sprake van schaalvergroting. Die schaalvergroting doet zich ook voor in de vorm van een toename van het aantal samenwerkingverbanden tussen kantoren. In totaal zijn er zeven formele samenwerkingsverbanden die een landelijke of regionale dekking bieden. Iets minder dan de helft van de kantoorvestigingen in Nederland maakt onderdeel uit van een samenwerkingsverband. Door de invoering van de vrije tarieven voor schuldeisers en de landelijke bevoegdheid is de concurrentie tussen gerechtsdeurwaarders toegenomen. Een zorgelijke ontwikkeling is de opkomst van resultaatafhankelijke prijsafspraken met opdrachtgevers, waardoor de onafhankelijke positie van de gerechtsdeurwaarder onder druk kan komen te staan.

Continuïteit

Ongeveer een kwart van de gerechtsdeurwaarders zal het ambt binnen tien jaar verlaten omdat ze 65 jaar worden. In principe zijn er voldoende kandidaat-gerechtsdeurwaarders om deze uitstroom op te vangen. Wel ziet het ernaar uit dat er weinig nieuwe solitaire kantoren bij zullen komen. Evenals bij het notariaat, vinden kandidaten het starten van een nieuw solitair kantoor niet aantrekkelijk en zien ze vooral knelpunten wat betreft het verwerven van voldoende marktaandeel, de hoogte van de investeringen en de mogelijkheid om parttime te werken. De meeste kandidaten willen gerechtsdeurwaarder worden in een associatief verband.

De gemiddelde winst per kantoor is tussen 2003 en 2004 met 24% gestegen. De verschillen tussen kantoren zijn groter geworden. Vooral bij de grote kantoren met meer dan 20 medewerkers is de winst sterk gestegen: gemiddeld met circa 30%. Daarentegen is bij de kleine kantoren met

minder dan zes medewerkers de winst sterk gedaald met gemiddeld 27%. In 2001 was ongeveer de helft van de omzet afkomstig van ambtelijke diensten. Recentere gegevens hierover zijn er niet.

In 2005 is het aantal deurwaarders met een risicovolle financiële situatie dat onder verscherpt toezicht staat bij het Bureau Financieel Toezicht, gestegen naar 20 en is één kantoor failliet gegaan. Risico's voor de continuïteit van bestaande kantoren zijn de voorfinanciering van opdrachtgevers, resultaatafhankelijke prijsafspraken en te grote afhankelijkheid van een enkele opdrachtgever.

Kwaliteit

Voor de ontwikkelingen op het gebied van kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening zijn de resultaten van toezicht door de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders en het BFT, beroepsethische dilemma's en oordelen over de kwaliteit in beeld gebracht.

Het aantal klachten dat bij de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders is ingediend, is toegenomen van 350 in 2002 naar 528 in 2005. Die stijging zal voor een deel samenhangen met de toegenomen omvang van het werk van gerechtsdeurwaarders en het aantal te verrichten handelingen. Het overgrote deel van de klachten wordt ingediend door schuldenaren. De tuchtkamer verklaart jaarlijks tussen de 40 en 65 klachten gegrond. Kanttekeningen die bij de werking van het tuchtrecht worden geplaatst zijn onder andere de lange doorlooptijden, de geringe sancties die de Kamer oplegt en de beperkte (anonieme) en late publicatie van tuchtrechtelijke uitspraken.

Bij het BFT staat in 2004 en 2005 ongeveer 5% van de gerechtsdeurwaarders onder verscherpt toezicht. Bij deze gerechtsdeurwaarders is de financiële situatie zodanig risicovol dat ze minimaal één keer per jaar worden gecontroleerd en ze diverse keren per jaar financiële gegevens moeten overleggen. Verder constateert het BFT bij ongeveer eenderde van de kantoren die het in 2004 en 2005 heeft onderzocht, tekortkomingen in de betaalorganisatie, periodieke informatievoorziening of bewaringspositie. In 2005 zijn drie gerechtsdeurwaarders uit het ambt gezet naar aanleiding van klachten van het BFT. Eén kantoor waar twee van deze gerechtsdeurwaarders werkzaam waren, is failliet gegaan.

Dit voorval heeft vraagtekens gezet bij de effectiviteit van het toezicht. Een snellere aanpak van problemen zou mogelijk moeten zijn door bijvoorbeeld een bewindvoerder te benoemen die orde op zaken kan stellen.

Verder zijn er verschillende ontwikkelingen die een bedreiging vormen voor de onafhankelijke en onpartijdige positie van de gerechtsdeurwaarder en ten koste kunnen gaan van de dienstverlening aan de schuldenaar. Ten eerste kan de omzet van een kantoor te sterk afhankelijk zijn van enkele grote opdrachtgevers en worden er soms te hoge commerciële risico's genomen, waardoor gerechtsdeurwaarders in een kwetsbare

positie komen. Ten tweede komt de onafhankelijke en onpartijdige positie van de gerechtsdeurwaarder onder druk te staan in situaties waarbij ze prijsafspraken met opdrachtgevers maken waarbij ze zelf een financieel belang hebben bij de uitkomst van een zaak, of in situaties waarbij gerechtsdeurwaarders pakketten vorderingen 'opkopen'.

Een andere kwestie vormt de verhouding tussen ambtelijke en niet-ambtelijke werkzaamheden. Als het accent sterk op de niet-ambtelijke werkzaamheden ligt, is het de vraag of de ambtelijke status niet te veel ten dienste van commerciële activiteiten wordt gebruikt. De vraag is tevens hoeveel buitengerechtelijke incassozaken doorgaan naar het gerechtelijke traject. In dergelijke zaken heeft de gerechtsdeurwaarder immers ook belang bij een succesvolle inning. Recente gegevens over de verhouding ambtelijke en niet-ambtelijke activiteiten van kantoren en de doorstroom van het niet-ambtelijke naar het ambtelijke traject zijn niet bekend. Het is aan te bevelen dergelijke gegevens in de toekomst wel te vergaren.

De toegenomen automatisering en het ontstaan van samenwerkingsverbanden met een landelijke dekking zorgen ervoor dat er steeds efficiënter gewerkt kan worden en dat opdrachtgevers goed kunnen controleren of alles volgens de afspraken verloopt. De kwaliteit van de diensten voor grote opdrachtgevers lijkt verbeterd. Voor schuldenaren is dit echter niet het geval. Door de landelijke bevoegdheid van gerechtsdeurwaarders krijgen schuldenaren met steeds meer gerechtsdeurwaarders te maken. Het treffen van betalingsregelingen wordt daardoor moeilijker. Bovendien is er minder maatwerk voor schuldenaren en zijn ze door de toegenomen schaalvergroting en automatisering meer onderdeel van een gestandaardiseerd proces geworden.