

## 8 GERECHTSDEURWAARDERS

*Marijke ter Voert*

Gerechtsdeurwaarders hebben in het civiele recht de ambtelijke taak om te zorgen dat dagvaardingen, vonnissen of andere mededelingen gedurende de gerechtelijke procedure de belanghebbenden bereiken. Ze informeren gedaagden met een officieel stuk (exploot van betekening) dat tegen hen een procedure is aangespannen (dagvaarding) of brengen hen op de hoogte van een vonnis of een uitspraak, geven hen uitleg wat de mogelijkheden zijn en kunnen eventueel nog een minnelijke regeling treffen. Gerechtsdeurwaarders hebben tevens de bevoegdheid om vonnissen te executeren en beslag te leggen op geld en goederen. Ze hebben deze exclusieve taken om de samenleving rechtszekerheid te bieden en eigenrichting te voorkomen.

Gerechtsdeurwaarders zijn zowel openbare ambtenaren die door de Kroon worden benoemd, als ondernemers. Deze twee dimensies van beroepsuitoefening – de publieke en de bedrijfsmatige – kunnen botsen. Als openbaar ambtenaar dienen zij het algemeen belang; zij moeten onafhankelijk en onpartijdig optreden tussen schuldeiser en schuldenaar, en de maatschappij moet erop kunnen vertrouwen dat gerechtsdeurwaarders betrouwbaar en integer omgaan met de aan hen toevertrouwde staatsmacht. Als ondernemer zijn ze gericht op winstgevendheid en het voortbestaan van hun kantoor. Om de publieke belangen te borgen en niet alleen aan de werking van de markt over te laten is het beroep wettelijk gereguleerd. Die regulering is ingrijpend gewijzigd naar aanleiding van het traject marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW), dat het paarse kabinet in 1994 startte en de daaropvolgende aanbevelingen van de Werkgroep Gerechtsdeurwaarders (1997).<sup>1</sup> Als uitvloeisel daarvan is in 2001 de Gerechtsdeurwaarderswet ingevoerd om de marktwerking binnen de beroepsgroep te stimuleren.

We beschrijven in deze bijdrage het empirisch onderzoek dat de afgelopen 25 jaar is verricht op het gebied van de gerechtsdeurwaarderij en de inzichten die daaruit naar voren zijn gekomen. Het onderzoek laat zich verdelen naar vijf hoofdthema's. Ten eerste geven verschillende publicaties inzicht in de samenstelling van de beroepsgroep over de jaren heen. Ten tweede zijn er studies die de omvang van de werkzaamheden en de omzet beschrijven. Ten derde is onderzoek verricht naar de gevolgen van veranderingen in de regulering van

---

1 *Kamerstukken II 1994/95, 24036, nr.1; Kamerstukken II 1996/97, 24036, nr.36* (Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; brief inzake domeinmonopolie gerechtsdeurwaarder).

de beroepsgroep. Een vierde thema is de ontwikkeling van het aantal klachten en agressie tegen gerechtsdeurwaarders. Tot slot is onderzoek verricht naar de gevolgen van de veranderingen in de beroepspraktijk voor de opleiding tot gerechtsdeurwaarder.

We sluiten af met empirische vragen waarop toekomstig onderzoek zich zou moeten richten. Voordat we hierop ingaan, beschrijven we in hoofdlijnen veranderingen in de regulering van de gerechtsdeurwaarderij.

## 8.1 VERANDERINGEN IN REGULERING

Als uitvloeisel van het MDW-traject komt in 2001 het oude Deurwaardersreglement te vervallen en treedt de Gerechtsdeurwaarderswet (GDW) in werking.<sup>2</sup> Een belangrijke doelstelling van deze wet is het vergroten van de marktwerking binnen de beroepsgroep. Daartoe zijn drie veranderingen doorgevoerd: landelijke bevoegdheid, vrijere vestiging en vrije tarieven richting opdrachtgevers. Ten eerste mochten gerechtsdeurwaarders in het oude systeem alleen in het arrondissement waarin ze waren benoemd ambtshandelingen verrichten. Onder de nieuwe wet is die beperking opgeheven en hebben gerechtsdeurwaarders een landelijke bevoegdheid. Ten tweede was in de oude situatie sprake van een standplaatsenbeleid: pas als een plek vrij kwam, kon een nieuwe gerechtsdeurwaarder worden benoemd. In de nieuwe situatie kan een kandidaat-gerechtsdeurwaarder zich vrij vestigen als zijn ondernemingsplan wordt goedgekeurd door een commissie van deskundigen. Ten derde is het systeem van vaste tarieven voor ambtshandelingen vervangen door het invoeren van twee soorten tarieven: vaste tarieven voor schuldenaars en vrije tarieven voor opdrachtgevers.

Als tegenwicht tegen de toegenomen marktwerking is tegelijkertijd het toezicht op de beroepsgroep verscherpt. Ten eerste is de beroepsvereniging, de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders (KVG), opgegaan in de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), een publiekrechtelijke beroepsorganisatie (PBO) met verordenende bevoegdheden. De KBvG mag aan de beroepsgroep dwingende voorschriften opleggen en interne beroeps- en gedragsregels uitvaardigen waar alle leden zich aan moeten houden. In tegenstelling tot de oude situatie, waarin het lidmaatschap van de KVG vrijwillig was, zijn alle (toegevoegd kandidaat-)gerechtsdeurwaarders verplicht lid van de KBvG. De voornaamste doelstelling van de KBvG is het bevorderen van een goede beroepsuitoefening en vakbekwaamheid van de leden. Het is geen belangenvereniging (meer) voor gerechtsdeurwaarders. Ten tweede worden sinds de nieuwe wet eisen gesteld aan de

---

2 *Stb.* 2001, 70.

bedrijfsvoering van kantoren en moeten gerechtsdeurwaarders inzicht geven in hun financiële situatie (zowel zakelijk als privé). Tevens zijn ze verplicht een derdenrekening te houden (art. 19 GDW), zodat geld dat voor opdrachtgevers is geïnd, wordt afgezonderd van het vermogen van de gerechtsdeurwaarder en niet in een eventueel faillissement kan vallen. Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) houdt vanaf de invoering van de GDW toezicht op de administratie en financiële gezondheid van kantoren en het beheer van de derdengelden. Ten derde is de controle op naleving van de regels verscherpt via het instellen van wettelijk tuchtrechtelijk toezicht door de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders. Alle (kandidaat-)gerechtsdeurwaarders zijn aan het tuchtrecht onderworpen. Voor 2001 waren gerechtsdeurwaarders onderworpen aan het ambtenarentuchtrecht (alleen van toepassing bij overtreding ambtsregels) en – voor zover men daarvan lid was – het verenigingsrecht van de KVG.

Op grond van een evaluatiebepaling in de GDW (art. 85) en tegen de achtergrond van de bevindingen van het WODC-onderzoek *Trendrapportage gerechtsdeurwaarders 2006* (Ter Voert & Van Ewijk, 2006) is in 2007 de Commissie evaluatie Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (commissie-Van der Winkel II) ingesteld.<sup>3</sup> In 2009 bracht deze commissie het adviesrapport *Noblesse oblige* uit (Commissie-Van der Winkel II, 2009). Het advies en de kabinetsreactie<sup>4</sup> daarop hebben geleid tot de Wijzigingswet, die deels in 2016 en deels in 2017 in werking is getreden.<sup>5</sup> In die wet zijn onder andere wijzigingen opgenomen ten aanzien van toezicht, tuchtrecht en titulatuur. Zo zijn de taken van het Bureau Financieel Toezicht (art. 30 e.v. GDW) uitgebreid van alleen controle op de financiële handel en wandel van gerechtsdeurwaarders, naar ook controle op hun integriteit. Tevens is de eis van onafhankelijkheid in de wet opgenomen (art. 12a GDW). De gerechtsdeurwaarder moet zowel de belangen van de opdrachtgever als die van de schuldenaar in het oog houden. Die onafhankelijkheid geldt ook in financieel en organisatorisch opzicht: de gerechtsdeurwaarder mag zijn ambt niet uitoefenen in enig verband waardoor zijn onafhankelijkheid wordt of kan worden beïnvloed. Ook het arsenaal aan tuchtrechtelijke maatregelen is aangepast, zodat ze aansluiten bij die van het notariaat (art. 43 GDW). De titulatuur is gewijzigd (art. 1 GDW), in die zin dat de titel kandidaat-gerechtsdeurwaarder alleen geldt voor de kandidaat die stage loopt; daarna krijgt de kandidaat de titel toegevoegd gerechtsdeurwaarder. Alleen de benoemde gerechtsdeurwaarder met een eigen kantoor wordt nog gerechtsdeurwaarder genoemd.

3 *Stcrt.* 2007, 141.

4 *Kamerstukken II* 2008/09, 31700 VI, nr. 13.

5 Wijzigingswet Gerechtsdeurwaarderswet (evaluatie functioneren Koninklijke Beroepsorganisatie, alsmede regeling enkele andere onderwerpen), *Kamerstukken II* 2015/16, 34047, nr. 16.

De commissie-Van der Winkel II heeft tevens diverse aanbevelingen meegegeven aan de KBvG. De KBvG is daarna actiever gaan optreden. Er zijn meer verordeningen en regels gekomen om de kwaliteit te borgen en er is meer aandacht voor de schuldenaar en de schuldhulpverlening. Ook de beroepsethiek is meer in de belangstelling gekomen (Van den Berg, 2013). Nieuwe verordeningen en bestuursregels komen echter niet zonder slag of stoot tot stand. Er is verdeeldheid binnen de beroepsgroep en kritiek op de KBvG vanuit de deurwaarders van de belangenvereniging Deurwaardersbelangen.nu.<sup>6</sup>

## 8.2 SAMENSTELLING BEROEPSGROEP

In verschillende publicaties en onderzoeken worden – al dan niet jaarlijks – ontwikkelingen beschreven van het aantal gerechtsdeurwaarders, hun geslacht en het aantal kantoren (jaarverslagen KBvG; Rechtspleging Civiel en Bestuur; Ter Voert & Van Ewijk, 2006; Ter Voert, 2016). De trends die hieruit naar voren komen zijn:

- De afgelopen 24 jaar is het aantal (toegevoegd/kandidaat-)gerechtsdeurwaarders gestegen en gedaald. De stijging vond tussen 1997 en 2012 plaats (van 589 naar 968), daarna begon de daling (760 begin 2019) en deze zal zich naar verwachting de komende jaren doorzetten (KBvG, 2019; Ter Voert, 2016).
- Over de jaren is er sprake van schaalvergroting en zijn verschillende gerechtsdeurwaarderskantoren gefuseerd. Het aantal kantoren in de zin van juridische eenheden is tussen 1997 en 2005 afgenomen van 225 naar 175. Daarna bleef dat aantal lange tijd vrij stabiel rond de 170, maar daalde in 2018 naar 159. Er zijn steeds minder kantoren met slechts één gerechtsdeurwaarder; in 2019 zijn dat er ongeveer 25 (Commissie-Oskam, 2019).
- Binnen de beroepsgroep zijn de mannen sterk oververtegenwoordigd. Het aantal vrouwen binnen de beroepsgroep is over de jaren wel licht gestegen. Van 2005 naar eind 2018 is het aantal vrouwelijke gerechtsdeurwaarders toegenomen van 8% naar 13%. Bij de toegevoegd gerechtsdeurwaarders is die stijging kleiner, namelijk van 33% naar 36%.<sup>7</sup>

## 8.3 OMVANG WERKZAAMHEDEN EN OMZET

### *Aantal ambtshandelingen*

De KBvG publiceert de laatste jaren gegevens over het aantal ambtshandelingen dat gerechtsdeurwaarders verrichten. In 2018 brachten gerechtsdeurwaarders ongeveer 294.000

6 [www.deurwaardersbelangen.nu/](http://www.deurwaardersbelangen.nu/).

7 [www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/](http://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/) tabel 6.5.

dagvaardingen uit, legden zij 265.000 beslagen op periodieke inkomsten en voerden zij 5400 ontruiming uit. Het totale aantal ambtshandelingen is de laatste jaren afgenomen. Tussen 2016 en 2018 daalde de omvang van 3,1 miljoen naar 2,0 miljoen. Zowel het aantal dagvaardingen als het aantal beslagen en het aantal uitgevoerde ontruiming daalden (KBvG, 2019).

Voor de dalende vraag naar ambtshandelingen worden op basis van interviews (Van den Berg, 2013; Ter Voert, 2016; Commissie-Oskam, 2019) diverse oorzaken aangedragen. Deze hebben enerzijds te maken met de invoering van registers waarin – per debiteur – schulden en beslagen worden bijgehouden en met de inzet op preventie van schulden. Anderzijds wordt gewezen op wijzigingen in het rechtssysteem. Bij de registers gaat het om de invoering van de verwijzindex schuldhulpverlening (VISH) in 2014 en het digitaal beslagregister (DBR) in 2016. De VISH bevat een registratie van schuldenaren die schuldhulpverlening krijgen van een lid van de NVVK (Vereniging voor Schuldhulpverlening en Sociaal Bankieren). Gerechtsdeurwaarders maken gebruik van deze verwijzindex 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. Hetzelfde geldt voor het DBR. Daarin worden alle beslagen geregistreerd per debiteur.<sup>8</sup> Gerechtsdeurwaarders kunnen hierin de situatie van de schuldenaar bekijken, waardoor een onnodige stapeling van beslagen kan worden voorkomen en de beslagvrije voet beter in de gaten kan worden gehouden. Verder hebben bepaalde opdrachtgevers, incassobureaus en deurwaarders meer aandacht voor ‘maatschappelijk verantwoord incasseren’: dat wil zeggen betalingsachterstanden zo veel mogelijk voorkomen en indien ze toch ontstaan, deze zo vroeg en zo snel mogelijk en tegen zo laag mogelijke kosten oplossen (Van den Berg, 2015). Dit kan eveneens tot gevolg hebben dat minder ambtshandelingen nodig zijn.

Bij de wijzigingen in het rechtssysteem die tot minder ambtshandelingen hebben geleid, wordt vooral gewezen op de verhoging van het griffierecht in 2010. Dit heeft tot andere kosten-batenafwegingen geleid bij schuldeisers. Zaken worden minder snel aan de rechter voorgelegd of er wordt uitgeweken naar goedkopere alternatieven (zoals e-Court<sup>9</sup> of Digitrage).

8 Beslagen door overheidsinstanties zoals de Belastingdienst zijn daar nog niet op aangesloten.

9 E-court behandelde veel zaken van zorgverzekeraars. Sinds 2018 verlenen rechtbanken geen exequaturs meer voor de arbitrale vonnissen van E-court en ligt deze procedure feitelijk stil.

Voor de toekomst wordt een verdere daling verwacht in verband met verdergaande digitalisering. Het kan zijn dat dagvaardingen vaker elektronisch en zonder tussenkomst van een gerechtsdeurwaarder worden uitgevaardigd. In rechtseconomisch onderzoek is de meerwaarde van de deurwaarder bij het uitbrengen van dagvaardingen al in 2010 bekritiseerd. Het zou vooral een kostenverhogend effect hebben voor schuldenaren (Baarsma & Theeuwes, 2010). Deze studie geeft twee oplossingen voor een meer kosteneffectieve inrichting van invorderingsprocedures: (a) het beperken van een aantal ambtshandelingen in het domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarder door een andere logistiek (aangetekende brief met ontvangstbevestiging), en (b) het invoeren van een vereenvoudigde gerechtelijke incassoprocedure voor niet-betwiste vorderingen. Voorstanders van de betekening van een procesinleidend stuk door de gerechtsdeurwaarder benadrukken juist (kostenbesparende) voordelen, zoals het adviseren van de schuldenaar, het kunnen treffen van betalingsregelingen en het beoordelen van de verhaalsmogelijkheden. Volgens hen wordt hierdoor de schuldenaar beter geholpen, worden onnodige procedures voorkomen en worden gerechtelijke instanties minder belast (Ter Voert & Van Ewijk, 2006, p. 51-52; Van den Berg, 2013, p. 180-181).

#### *Niet-ambtelijke dienstverlening*

In aansluiting op de ambtspraktijk verrichten gerechtsdeurwaarders ook niet-ambtelijke diensten, zoals de minnelijke incassopraktijk, debiteurenbeheer, juridisch advies en procesvertegenwoordiging. Deze diensten mogen de goede en onafhankelijke vervulling van het gerechtsdeurwaardersambt, dan wel het aanzien daarvan, niet schaden of belemmeren (art. 20 GDW). Eind vorige eeuw, begin deze eeuw kwam iets minder dan de helft van de omzet voort uit niet-ambtelijke diensten (vooral de incassopraktijk).<sup>10</sup>

Een ontwikkeling die gerechtsdeurwaarders signaleren, is dat hun minnelijke incassopraktijk is gekrompen en de zaken complexer zijn. Veel schuldeisers zijn meer zelf gaan doen bij het incasseren van vorderingen. Dit heeft mede te maken met de Wet op de incassokosten (WIK), die in 2012 in werking is getreden. (Grote) organisaties hebben de afgelopen jaren eigen incassoafdelingen opgezet en hebben steeds beter zicht op de vorderingen die zij zelf kunnen innen. Voor die tijd werd het innen van vorderingen in de minnelijke fase nog veelal in zijn geheel uitbesteed aan deurwaarders (Ter Voert, 2016; Pro Facto, 2019). Schuldeisers incasseren de makkelijke zaken in de minnelijke fase vaker zelf. De meer ingewikkelde en moeilijk te innen vorderingen dragen ze over aan de gerechtsdeurwaarder. Gerechtsdeurwaarders ervaren dat zij in de minnelijke fase tegenwoordig relatief ingewikkelder en moeilijker te innen vorderingen behandelen, waaraan ze meer tijd en energie moeten besteden (Pro Facto, 2019, p. 49).

---

10 [https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/7353\\_XGP/table?ts=1572520641651](https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/7353_XGP/table?ts=1572520641651).

Procesvertegenwoordiging door gerechtsdeurwaarders is wel toegenomen. Dit is het gevolg van het inkrimpen van het procesmonopolie van de advocatuur in 1999, 2001 en 2010. Was tot 1999 inschakeling van een advocaat nog verplicht bij civiele handelszaken met een financieel belang boven de 5000 gulden, sinds 2010 ligt die grens boven de 25.000 euro. Uit onderzoek blijkt dat eisers (meestal de grote opdrachtgevers) vooral meer gebruik zijn gaan maken van gerechtsdeurwaarders in plaats van advocaten (Eshuis & Paulides, 2002; Eshuis & Geurts, 2016).

### *Omzet*

Gerechtsdeurwaarders hebben het financieel zwaar de afgelopen jaren. Het aantal kantoren dat onder verscherpt toezicht staat van het BFT is gestegen.<sup>11</sup> Dat zowel de incassopraktijk als het aantal ambtshandelingen is afgenomen, zien we terug in de omzetcijfers. Vanaf 2013 is er een daling van de omzet van kantoren.<sup>12</sup> De winst daalt al vanaf 2008. Factoren die aan die lagere winst bijdragen, zijn volgens de commissie-Oskam (2019) de resultaatafhankelijke contracten in combinatie met lagere inningspercentages, en het gegeven dat – vooral tijdens de economische crisis – meer tijd moet worden gestoken in het innen van een vordering. Tevens zijn de tarieven die gerechtsdeurwaarders in rekening mogen brengen bij schuldenaren (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag)) achtergebleven bij de werkelijke kosten (Boogaard, Nijhof & Kuipers, 2016). In 2014 ontstond discussie of de kostprijs van ambtshandelingen door automatisering niet zodanig was gedaald dat die tarieven voor schuldenaren omlaag konden. Naar aanleiding van Kamervragen hierover heeft de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie onderzoek laten verrichten. Op basis van tijdmetingen bij vier veelvoorkomende ambtshandelingen constateerde Cebeon (Boogaard et al., 2016) dat de kostprijzen juist hoger liggen dan de Btag-tarieven. Automatisering heeft de arbeidskosten voor eenvoudige taken wel omlaag gebracht, maar daarentegen zijn allerlei andere kosten gestegen (o.a. door toegenomen reistijd, kosten om aan toegenomen kwaliteitseisen te voldoen, automatiseringskosten) en zijn de aannames achter de jaarlijkse indexering van de Btag-tarieven niet meer actueel. Naar aanleiding van deze uitkomsten is in 2017 de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (commissie-Oskam) ingesteld. Deze commissie heeft in de zomer van 2019 een advies uitgebracht over het actualiseren van de Btag-tarieven (Commissie-Oskam, 2019). In het najaar van 2019 wordt een reactie van de minister voor Rechtsbescherming verwacht.

11 [www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/](http://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/) tabel 8.6.

12 [www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/](http://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/) tabel 7.7.

#### 8.4 GEVOLGEN VAN VERANDERINGEN IN DE REGULERING

In verschillende onderzoeken is aandacht besteed aan de gevolgen van de invoering van de GDW in 2001 voor gerechtsdeurwaarders en hun dienstverlening. Die onderzoeken laten verschillende gevolgen zien voor gerechtsdeurwaarders, schuldeisers en schuldenaren.

##### *Gerechtsdeurwaarders*

De marktwerking zette gerechtsdeurwaarders aan tot meer productiviteit en innovatie. Kantoren zijn landelijke samenwerkingsverbanden aangegaan en hebben ICT-systemen ontwikkeld waarmee snel informatie kan worden verzameld en neergeslagen in dossiers. Op basis daarvan kan sneller en efficiënter worden gewerkt. 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 worden gejaagd (Commissie-Oskam, 2019).

Door de marktwerking en vooral het vrijlaten van de tarieven voor schuldeisers zijn echter de risico's voor gerechtsdeurwaarders groter geworden. Opdrachtgevers moeten de kosten betalen voor de inzet van de gerechtsdeurwaarder, maar mogen deze kosten op de schuldenaar verhalen volgens het vaste tarief dat geldt voor schuldenaren (het Btag-tarief). Als het bedrag kan worden teruggevorderd op de schuldenaar, heeft de schuldeiser per saldo dus geen kosten. Wanneer het niet lukt om de ambtelijke kosten op de schuldenaar te verhalen, betaalt de opdrachtgever deze kosten aan de gerechtsdeurwaarder. Althans, dit was de situatie vóór de invoering van de GDW. Na 2001 kunnen opdrachtgevers onderhandelen over het tarief, en grote opdrachtgevers kunnen forse tariefkortingen bedingen via aanbestedingen van grote aantallen zaken (Ter Voert & Van Ewijk, 2006; Van den Berg, 2013; Pro Facto, 2019). Bij bulkopdrachten met bijbehorende prijsafspraken zien we een verschuiving van financiële risico's van de opdrachtgever naar de gerechtsdeurwaarder. De exacte verdeling van risico's kan verschillen per specifieke prijsafsprakvorm, maar doordat opdrachtgevers in deze situatie een zeer sterke onderhandelingspositie kunnen innemen, kunnen zij risico's in zeer sterke mate bij de gerechtsdeurwaarder leggen. Veel deurwaarderskantoren zien zich toch genoodzaakt dit soort contracten te accepteren om belangrijke klanten te behouden en voldoende werkvoorraad te houden (Pro Facto, 2019).

In opdracht van de commissie-Oskam heeft Pro Facto (2019) onderzocht welke contractvormen er zijn sinds de invoering van de marktwerking in 2001. 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 moet worden. Bij niet-inning draait de gerechtsdeurwaarder ook op voor het deel van de hoofdsom dat onder de afspraak valt. Incassoprovisies (6) of retourprovisies (7) betreffen kortingen vanaf een vooraf afgesproken gerealiseerde omzet of aantal aangeleverde dossiers. Een bijzondere vorm van retourprovisies zijn bonusmalussystemen (8) waarbij een hoger aantal geïnde vorderingen dan geprognosticeerd leidt tot hogere vergoedingen, en vice versa. Bij grote opdrachten komt het 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 nulkostenovereenkomst, waarbij de opdrachtgever nooit een rekening krijgt, alleen maar opbrengsten (Pro Facto, 2019, p. 48). De commissie-Oskam (2019) benadrukt dat het voor een toekomstbestendig stelsel van belang is dat schuldeisers bij individuele dossiers niet mogen verdienen aan het laten verrichten van ambtshandelingen door gerechtsdeurwaarders.

Bij veel contractvormen ontvangt de gerechtsdeurwaarder dus niet het Btag-tarief, maar minder of helemaal geen vergoeding. Daarmee verschuift het financiële risico van de opdrachtgever naar de gerechtsdeurwaarder. Bovendien krijgt de gerechtsdeurwaarder een financieel belang bij de afloop van een zaak en dit kan een risico zijn voor de onafhankelijke positie die hij moet innemen (Ter Voert & Van Ewijk, 2006).

Voor 2013 werden ook contracten afgesloten waarbij werd vastgelegd dat de gerechtsdeurwaarder de ‘out of pocket’-kosten<sup>13</sup> moest voorfinancieren. Sinds 2013 is dit niet langer toegestaan op grond van een bestuursregel van de KBvG, omdat voorfinanciering bij grote opdrachten gerechtsdeurwaarders in financiële problemen kan brengen.<sup>14</sup> De KBvG heeft tevens de Verordening grenzen tariefmodellen opgesteld om deurwaarders te beschermen tegen te lage tarieven en contracten waarmee hun onafhankelijkheid in het geding kan komen. Deze ligt nog ter goedkeuring bij het ministerie van Justitie en Veiligheid.

13 ‘Out of pocket’-kosten zijn de kosten die bij de behandeling in een dossier worden gemaakt en die door derden aan de gerechtsdeurwaarder worden gefactureerd. Bijv. kosten voor informatie-inwinning, verhaalsonderzoek, griffierecht, slotenmaker, transportbedrijf en verhuizers.

14 [www.kbv.nl/1184/wet-en-regelgeving.html](http://www.kbv.nl/1184/wet-en-regelgeving.html).

### *Schuldeisers*

De dienstverlening voor grote schuldeisers is door de invoering van de GDW verbeterd. Het ontstaan van samenwerkingsverbanden van gerechtsdeurwaarderskantoren met een landelijke dekking heeft ervoor gezorgd dat er steeds efficiënter gewerkt kan worden en dat grote opdrachtgevers met minder verschillende gerechtsdeurwaarders zaken hoeven te doen. Door de hoge mate van automatisering die dit met zich bracht, kunnen opdrachtgevers goed volgen of alles volgens afspraak verloopt en kunnen ze de prestaties van kantoren vergelijken (Ter Voert & Van Ewijk, 2006; Commissie-Oskam, 2019).

Een ander voordeel voor vooral grote opdrachtgevers is dat ze sinds de GDW kunnen onderhandelen over de tarieven, zoals we hiervoor zagen. Ze zijn dus goedkoper uit sinds de invoering van de GDW. Kleinere opdrachtgevers die geen onderhandelingspositie hebben, betalen doorgaans het Btag-tarief als de kosten niet op de schuldenaar kunnen worden verhaald (zie Ter Voert & Van Ewijk, 2006; Van den Berg, 2013; Pro Facto, 2019, p. 48).

### *Schuldenaar*

De dienstverlening richting schuldenaar is sinds de invoering van de GDW verslechterd (Ter Voert & Van Ewijk, 2006; Commissie-Van der Winkel II, 2009; Van den Berg, 2013, 2015). Door gestandaardiseerde processen en de landelijke bevoegdheid van deurwaarders is het maatwerk richting schuldenaar verdwenen. Meerdere deurwaarders komen over de vloer, en zicht op de totale omvang van de schulden ontbreekt. Het treffen van betalingsregelingen is daardoor moeilijker geworden en schuldenaren worden hierdoor sneller geconfronteerd met extra kosten: boven op de oorspronkelijke schuld komen (naast de buitengerechtigde incassokosten), deurwaarderskosten en een eventuele veroordeling tot proceskostenvergoeding. Een kleine schuld kan zo exponentieel groeien.

Verder zijn er signalen dat deurwaarderskantoren zich door zeer strakke prijsafspraken gedwongen voelen om meer dan strikt noodzakelijk omzet te halen uit ambtshandelingen, waardoor de kosten voor schuldenaren toenemen. Op basis van interviews met gerechtsdeurwaarders en opdrachtgevers, uit een enquête onder gerechtsdeurwaarderskantoren en uit een analyse van klachten en uitspraken bij de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders, concludeert Pro Facto (2019) echter dat ze geen grootschalige problemen hebben geconstateerd ten aanzien van de benadering van schuldenaren. Opdrachtgevers en gerechtsdeurwaarders erkennen dat sommige prijsafspraken in principe een prikkel hebben die negatief kan uitwerken voor schuldenaren, maar erkennen niet dat er op grote schaal misstanden zijn. De sector lijkt onder druk te staan, maar de doorwerking hiervan op de benadering van schuldenaren lijkt slechts incidenteel voor te komen. De onderzoekers merken op dat het een lastig fenomeen is om onderzoek naar te doen en dat er ook sprake kan zijn van

strategisch antwoordgedrag van respondenten. Hierop volgend heeft de commissie-Oskam BFT-gegevens geanalyseerd om vast te stellen of prestatiecontracten tot meer ambtshandelingen leiden. Het beeld bleek gemengd te zijn: onder prestatiedruk worden meer ambtshandelingen verricht, maar ook meer activiteiten in de minnelijke sfeer. Daarnaast vonden ze geen verband tussen prestatiedruk en ingrijpende maatregelen, zoals beslagen en ont-ruiming (Commissie-Oskam, 2019, p. 50-51). Om het stelsel van gerechtsdeurwaarders en de tarieven toekomstbestendig te maken adviseert de commissie-Oskam dat het tariefstelsel zodanig moet worden ingericht dat het bereiken van minnelijke oplossingen tussen schuldeiser en schuldenaar zonder tussenkomst van de rechter wordt aangemoedigd en (beter) wordt beloond.

### 8.5 KLACHTEN EN AGRESSIE

De ontwikkeling van het aantal klachten dat bij kantoren wordt ingediend, uitkomsten van tuchtrechtspraak en agressie tegen gerechtsdeurwaarders kunnen indicaties geven van veranderingen in de kwaliteit van de dienstverlening van gerechtsdeurwaarders. Het hoeft echter niet. Een toename aan klachten kan ook een uiting zijn van slechter communicerende schuldeisers, toegenomen stress bij schuldenaren en toegenomen mondigheid en agressie tegen gezagsdragers in het algemeen. Gerechtsdeurwaarders brengen bovendien geen vrolijke boodschap, en de kans op klachten en agressie tegen deze beroepsgroep lijkt dan ook groot. Bij zaken die escaleren werken volgens Odekerken (2017) de volgende factoren op elkaar in:

- het gedrag van gerechtsdeurwaarders, schuldenaren én derden (bijv. bejegening door schuldeisers, incassobureaus);
- de perceptie en beleving van de partijen in een conflict;
- hun persoonlijke en dispositionele kenmerken;
- triggers (kritieke momenten);
- het ontbreken van momenten van de-escalatie.

Volgens Odekerken (2017) zouden gerechtsdeurwaarders zelf het een en ander kunnen doen om escalatie te voorkomen. Gerechtsdeurwaarders hebben verschillende stijlen van optreden. Ze zouden meer aandacht voor een ‘sociale manier van incasseren’ moeten hebben; dat wil zeggen aandacht voor de persoon van de schuldenaar, meer persoonlijk contact, een respectvolle bejegening en een vroegtijdige aanpak van problemen.

De KBvG houdt sinds enige jaren het aantal klachten dat bij kantoren binnenkomt en het aantal agressiemeldingen bij. Tevens rapporteert de monitor Rechtspleging Civiel en Bestuur jaarlijks over de ingediende klachten bij de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders.

De ontwikkelingen die daaruit naar voren komen, worden in de volgende paragrafen beschreven.

### *Klachten*

Gerechtsdeurwaarderskantoren hebben tussen 2016 en 2018 minder klachten ontvangen over hun werk: het aantal klachten daalde van 4400 naar 3100 (KBvG, 2019; CBS, 2019). De klachten gaan over uitingen van onvrede over het werk van gerechtsdeurwaarders, en niet over de vordering zelf. Hierin zijn klachten die zijn ingediend bij de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders niet meegenomen. De grootste kantoren hebben in 2018 de meeste klachten – bijna 2000 – ontvangen (CBS, 2019).

Het aantal tuchtzaken dat bij de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders is ingediend, laat een stijgende lijn zien in de periode 2002-2017. In 2002 kwamen 350 klachten binnen, in 2017 is dat toegenomen naar 1278. In 2018 vindt echter een opmerkelijke daling plaats naar 660 klachten.<sup>15</sup> Dit komt waarschijnlijk doordat klagers per 1 januari 2018 griffierecht à € 50 moeten betalen als ze een zaak willen indienen.<sup>16</sup> Opmerkelijk is ook het – in vergelijking met voorafgaande jaren – hoge aantal gegrond verklaarde klachten in 2018, namelijk 100. Dat aantal wisselde in de jaren daarvoor en lag toen tussen de 26 en 76. Of er in 2018 sprake is van meer gerechtsdeurwaarders die over de schreef gaan, strengere toetsing door de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders of iets anders is niet duidelijk. Gezien de miljoenen dossiers die gerechtsdeurwaarders jaarlijks afhandelen, valt de omvang van het aantal tuchtzaken en gegronde klachten overigens mee. Bovendien gaan bij gerechtsdeurwaarders alle klachten rechtstreeks naar de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders. Er is geen filterende instantie zoals bij de advocatuur en het notariaat. Daar worden bijvoorbeeld veel klachten afgevangen of bemiddeld door de lokale deken of de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie.

### *Agressie*

Veel gerechtsdeurwaarders komen in aanraking met vormen van agressie, zoals verbaal of fysiek geweld en intimidatie. Uit een enquête onder gerechtsdeurwaarders blijkt dat in 2009 97% en in 2011 92% van hen te maken heeft gehad met enige vorm van agressie (Abraham, Flight & Roorda, 2011, p. 29). De agressiemeldingen die kantoren hebben gerapporteerd aan de KBvG zijn tussen 2016 en 2018 ook iets afgenomen: van bijna 900 naar 700 (KBvG, 2019). Het gaat hierbij om agressie tegen (kandidaat-)gerechtsdeurwaarders en medewerkers van kantoor. In 2018 heeft dit geleid tot 26 aangiftes (CBS, 2019).

---

15 [www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/](http://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/), tabel 8.4.

16 Als uitvloeisel van de Wet doorberekening kosten toezicht juridische beroepen. De klager krijgt dit bedrag terug als zijn klacht gegrond is verklaard.

## 8.6 GEVOLGEN VOOR DE OPLEIDING

De veranderingen in de beroepspraktijk van de gerechtsdeurwaarder hebben invloed gehad op de beroepsopleiding. Ten eerste is – mede door de verslechterde marktomstandigheden van kantoren – de instroom in de beroepsopleiding de afgelopen jaren sterk gedaald. In 2017 waren er 9 aanmeldingen, in 2018 13.<sup>17</sup> Bovendien werd in 2015 geconstateerd dat stagiairs onvoldoende werk hadden en hun opleiding niet konden afmaken. Afgestudeerden hadden vervolgens geen perspectief op een aanstelling als toegevoegd gerechtsdeurwaarder (Van den Berg, 2015).

Ten tweede is het curriculum van de opleiding aangepast aan de ontwikkelingen in de beroepsuitoefening van de laatste jaren. Er is meer aandacht voor ontwikkelingen in de beroepsuitoefening en kennis van de rol van de gerechtsdeurwaarder in de rechtsstaat. Ook de beroepsethiek heeft een grotere plaats gekregen in het curriculum (Van den Berg, 2013).

## 8.7 SAMENVATTING EN HOE VERDER

De afgelopen 25 jaar is er veel veranderd voor gerechtsdeurwaarders. Na een periode van groei zijn de laatste jaren de marktomstandigheden verslechterd. Dit zien we terug in een dalende omzet en winst, een dalend aantal (toegevoegd) gerechtsdeurwaarders en kantoren, en de afgenomen instroom in de beroepsopleiding. De marktomstandigheden zijn veranderd door afnemende werkzaamheden in de minnelijke incassomarkt en de ambtelijke dienstverlening. Bovendien daalde het rendement voor gerechtsdeurwaarders door de resultaatafhankelijke contracten in combinatie met lagere inningspercentages, het gegeven dat meer tijd moet worden gestoken in het innen van een vordering en achterhaalde Btag-tarieven. Het stimuleren van de marktwerking in 2001 heeft geleid tot schaalvergroting en efficiëntere manieren van werken. De keerzijde is echter dat grote opdrachtgevers meer macht hebben gekregen en financiële risico's meer bij de gerechtsdeurwaarder zijn komen te liggen. Hierdoor kan hun onafhankelijke positie in het geding komen. Doordat deurwaarders maar moeten zien dat zij de kosten vergoed krijgen, krijgen ze een toenemend belang bij het incasseren van schulden. Tevens kent de marktwerking nauwelijks een prikkel om het belang van de schuldenaar zorgvuldig in het oog te houden. Maatwerk en betalingsregelingen zijn moeilijker geworden omdat schuldenaren met meerdere gerechtsdeurwaarders te maken krijgen. Als nieuwe maatregelen zoals het DBR, VISH en maatschappelijk ver-

<sup>17</sup> [www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/](http://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/), tabel 6.6.

antwoord incasseren effectief zijn, dan zou de kwaliteit van de dienstverlening voor de schuldenaar beter moeten worden.

In economisch slechte tijden kunnen ethische principes onder druk komen te staan. Voor de toekomst is vooral onderzoek naar het ethisch handelen van deurwaarders een aandachtspunt.

Ten eerste is gebleken dat het lastig is om via onderzoek zicht te krijgen op de kwaliteit van de dienstverlening voor schuldenaren. Hoe onafhankelijk stelt de gerechtsdeurwaarder zich op en hoe goed informeert hij schuldenaren? Worden VISH en DBR daadwerkelijk altijd geraadpleegd, wordt er bovenmatige druk uitgeoefend en worden er onnodige ambtshandelingen verricht? Op basis van de huidige gegevens komen wel incidenten naar boven, maar bestaat er geen breed beeld over het functioneren van de beroepsgroep. Schuldenaren zullen zelf niet altijd klagen, en mogelijk weten ze niet altijd wat ze van een goede gerechtsdeurwaarder mogen verwachten. Een breder onderzoek naar de kwaliteit van dienstverlening voor schuldenaren zou hier meer inzicht in moeten geven. Hierbij verdient ook onderzoek naar de meerwaarde van de betekening van procesinleidende stukken door gerechtsdeurwaarders aandacht. Hoe vaak wordt persoonlijk betekend en uitleg gegeven? Neemt de schuldenaar contact op met de gerechtsdeurwaarder? En hoe vaak worden betalingsregelingen getroffen of wordt afgezien van verdere procedures omdat er toch niets te halen valt? De rol van de deurwaarder bij het uitbrengen van dagvaardingen kan bij verdere digitalisering van de rechtspraak minder worden, en sommigen pleiten ervoor om de deurwaarder helemaal geen rol meer te geven. Op basis van inzicht in de eventuele meerwaarde van de betekening door de gerechtsdeurwaarder kan een meer gefundeerde beslissing hierover worden genomen.

Ten tweede blijkt dat er verdeeldheid is binnen de beroepsgroep en dat het lastig is voor de KBvG om bestuursregels en verordeningen goedgekeurd te krijgen. De vraag dient zich dan aan hoe effectief de bestuursregels en verordeningen zijn. Aanvaarden gerechtsdeurwaarders deze als een professionele norm waar ze zich aan moeten houden en worden ze nageleefd? Hoe wordt er gehandhaafd?

In februari 2020 kwam de minister voor Rechtsbescherming met een reactie op het advies van de commissie-Oskam. Om gerechtsdeurwaarders op een onafhankelijke en onpartijdige wijze hun ambtelijke werk te kunnen laten doen, verhoogt het kabinet de Btag-tarieven. Ook gaat het paal en perk stellen aan vormen van prijsafspraken waarbij schuldeisers verdienen aan de ambtshandelingen die gerechtsdeurwaarders verrichten of waarbij het

incassorisico te veel bij de gerechtsdeurwaarder komt te liggen.<sup>18</sup> Daarnaast zijn er plannen om de griffierechten voor vorderingen onder de € 5000 te verlagen.<sup>19</sup> Hierdoor kan de markt voor gerechtsdeurwaarders weer aantrekken. Het zal ook belangrijk zijn om de gevolgen van deze voorgestelde veranderingen te evalueren en vooral te bezien welke gevolgen ze hebben voor schuldenaren (die immers met verhoogde Btag-tarieven te maken krijgen) en of de onafhankelijke en onpartijdige positie van de gerechtsdeurwaarder hierdoor inderdaad verbetert.

## LITERATUUR

Abraham, M., Flight, S., & Roorda, W. (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak* (Onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007-2009-2011). Amsterdam: DSP-Groep.

Baarsma, B., & Theeuwes, J. (2010). *Kosteneffectiviteit domeinmonopolie gerechtsdeurwaarder: Ambtshandelingen tegen lagere kosten bij gelijke rechtszekerheid*. Amsterdam: SEO.

Berg, I. van den (2013). *De gerechtsdeurwaarder: ambtenaar en ondernemer: Ontwikkelingen in de beroepsuitoefening en de gevolgen voor de opleiding* (Proefschrift Universiteit Utrecht). Apeldoorn: Maklu.

Berg, I. van den (2015). *Maatschappelijke ontwikkelingen en de gevolgen voor de beroepsuitoefening van de (kandidaat-)gerechtsdeurwaarder en de opleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Boogaard, R., Nijhof, W., & Kuipers, J. (2016). *Tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders: Toetsend onderzoek tarieven van een aantal producten*. Amsterdam: Cebeon.

CBS (2019). *KBvG Gerechtsdeurwaarders in Nederland: Kerncijfers 2018*. Geraadpleegd oktober 2019, van [www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/19/kbvg-gerechtsdeurwaarders-in-nederland-kerncijfers-2018](http://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/19/kbvg-gerechtsdeurwaarders-in-nederland-kerncijfers-2018).

Commissie-Oskam (Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders) (2019). *Tussen ambt en markt*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

18 [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/04/tweede-kamer-beleidsreactie-rapport-van-de-commissie-herijking-tarieven-ambtshandelingen-gerechtsdeurwaarders](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/04/tweede-kamer-beleidsreactie-rapport-van-de-commissie-herijking-tarieven-ambtshandelingen-gerechtsdeurwaarders).

19 [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/15/tk-uitwerking-scenario-griffierechten](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/15/tk-uitwerking-scenario-griffierechten).

Commissie-Van der Winkel I (Commissie tarieven gerechtsdeurwaarder) (2001). *Een gewichtig ambt gewogen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Commissie-Van der Winkel II (Commissie evaluatie Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders) (2009). *Noblesse oblige*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Eshuis, R.J.J., & Geurts, T. (2016). *Lagere drempels voor rechtzoekenden: Evaluatie van de verhoging van de competentiegrens 2011* (Cahier 2016-14). Den Haag: WODC.

Eshuis, R.J.J., & Paulides, G. (2002). *Van rechtbank naar kanton: Evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999*. Den Haag: WODC.

KBvG (2019). *Jaarverslag 2018*. Geraadpleegd november 2019, van [www.kbvg.nl/2338/jaarverslag](http://www.kbvg.nl/2338/jaarverslag).

Odekerken, M.W.A. (2017). *Het incasseren van ongenoegen: Deurwaarders en schuldenaren* (Proefschrift Universiteit Utrecht). Den Haag: Boom juridisch.

Pro Facto (2019). *Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders*. Den Haag: Pro Facto/WODC.

Rechtspleging Civiel en Bestuur. Geraadpleegd november 2019, van [www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/](http://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/).

Voert, M. ter (2016). *Juridische beroepen in de toekomst: Ontwikkelingen binnen advocatuur, notariaat en gerechtsdeurwaarderij* (Cahier 2016-13). Den Haag: WODC.

Voert, M.J. ter, & Ewijk, M.D. van (2006). *Tendrapportage gerechtsdeurwaarders 2006: Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening* (Onderzoek en beleid, nr. 247). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Werkgroep Gerechtsdeurwaarders (1997). *Project markwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit: Rapport van de werkgroep gerechtsdeurwaarders*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken/Ministerie van Justitie.