



Ministerie van Justitie

Noblesse Oblige

Commissie evaluatie
Koninklijke beroepsorganisatie van
gerechtsdeurwaarders
(Artikel 85 Gerechtsdeurwaarderswet)

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Justitie
Schedeldoekshaven 100 | 2511 EX Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
T 0800 646 39 51 (ma t/m vrij 9.00 – 21.00 uur)

© Rijksoverheid | Maart 2009 | Publicatie-nr. 12732

Ten Geleide

Op 11 juli 2007 heeft de Staatssecretaris van Justitie besloten een Commissie in te stellen, overwegende dat het wenselijk is advies in te winnen over het functioneren van de KBvG en de wijze waarop een goede onafhankelijke ambtsvervulling kan worden gewaarborgd. De taakopdracht van de Commissie is verwoord in het instellingsbesluit dat is gepubliceerd in Staatscourant 25 juli 2007-141 (bijlage 1).

Artikel 2 van het instellingsbesluit luidt als volgt:

De Commissie heeft tot taak:

- *de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de KBvG te beoordelen;*
- *te adviseren over de positie die de KBvG gelet op het waarborgen van een goede en onafhankelijke ambtsbediening behoort in te nemen;*
- *te bezien of het wenselijk is tot wijzigingen in de Gerechtsdeurwaarderswet ofwel haar toepassing te komen.*

De Commissie is ingesteld op grond van een evaluatiebepaling in de Gerechtsdeurwaarderswet. Artikel 85 Gerechtsdeurwaarderswet bepaalt dat binnen vijf jaren na inwerkingtreding van de wet en vervolgens telkens na vier jaren een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de KBvG aan de Staten-Generaal dient te worden gezonden. Het rapport van deze Commissie strekt daartoe.

De Commissie is zoals blijkt uit het instellingsbesluit ingesteld tegen de achtergrond van de door het WODC opgestelde 'Trendrapportage gerechtsdeurwaarders'; toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening (2006, reeks onderzoek en beleid, nr. 247). De Commissie heeft de conclusies uit deze trendrapportage tot uitgangspunt genomen. Een samenvatting van de belangrijkste punten is als bijlage 2 opgenomen.

De samenstelling van de Commissie was als volgt:

voorzitter:

- Mr. A.R. van der Winkel, president Arrondissementsrechtbank Almelo;

leden:

- Mr. P.J.M. van den Biggelaar, directeur Raad voor Rechtsbijstand;
- Prof. mr. A.W. Jongbloed, hoogleraar executie- en beslagrecht, Universiteit Utrecht;
- Mr. B.C. de Nie, senior adviseur Nederlandse Vereniging van Banken, Amsterdam;
- G. Wind, gerechtsdeurwaarder te Deventer;
- W.W.M. van de Donk, gerechtsdeurwaarder te Eindhoven;
- Mr. H.D.L.M. Schruer, advocate te Rotterdam;

adviserend lid:

- Mr. B. Rijkhoek, wetgevingsjurist Directie Wetgeving, Ministerie van Justitie;

secretariaat:

- Mr. G.H. Lankhorst, beleidsadviseur Directie Rechtsbestel, Ministerie van Justitie;
- E.J.C. van der Vlis MPM, beleidsadviseur Directie Rechtsbestel, Ministerie van Justitie.

Het advies van de Commissie mondt uit in een aantal aanbevelingen die telkens na afloop van ieder hoofdstuk zijn opgesomd. De Commissie dankt alle personen die tijd hebben vrijgemaakt om de Commissie van informatie te voorzien.

Het advies is op 16 maart 2009 aangeboden aan de Staatssecretaris van Justitie, Mevr. mr. N. Albayrak

Inhoudsopgave

Ten Geleide		3
Hoofdstuk 1.	Inleiding: Een bijzonder ambt.	7
Hoofdstuk 2.	Opzet en werkwijze.	9
Hoofdstuk 3.	De KBvG als publiekrechtelijke beroepsorganisatie - een toetsingskader	11
Hoofdstuk 4.	De KBvG als PBO getoetst	13
Hoofdstuk 5.	De interne huishouding	21
Hoofdstuk 6.	Intern en extern toezicht	25
Hoofdstuk 7.	Kwaliteit van de beroepsuitoefening	27
Hoofdstuk 8.	Benoemingenbeleid	29
Hoofdstuk 9.	Register gerechtsdeurwaarder	33
Hoofdstuk 10.	KBvG en kantoor in moeilijkheden	35
Hoofdstuk 11.	De beroepsopleiding	37
Hoofdstuk 12.	De rituelen van het ambt	39
Hoofdstuk 13.	Het belang van de debiteur	41
Hoofdstuk 14.	Gerechtsdeurwaarder en nevenwerkzaamheden	45
Hoofdstuk 15.	Klachten	47
Hoofdstuk 16.	Tarieven ambtswerk	49
Hoofdstuk 17.	Toetsing van het ondernemingsplan	53
Hoofdstuk 18.	Tuchtrecht en de KBvG	55
Bijlage 1	Instellingsbesluit Commissie	61
Bijlage 2	Samenvatting WODC - Trendrapportage	63

Hoofdstuk 1.

INLEIDING: EEN BIJZONDER AMBT.

De Gerechtsdeurwaarderswet

1. Op 15 juli 2001 is, na een wordingsgeschiedenis van 28 jaar¹, de Gerechtsdeurwaarderswet in werking getreden. Hiermee is het oude Deurwaardersreglement komen te vervallen. De Gerechtsdeurwaarderswet heeft een aantal belangrijke vernieuwingen tot stand gebracht. De Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders is vervangen door de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), een publiekrechtelijke beroepsorganisatie die verordeningen kan vaststellen waaraan alle gerechtsdeurwaarders gebonden zijn. Er is een regeling gekomen voor een betere bescherming van cliëntengelden. Het (financiële) toezicht is aangescherpt. In navolging van de Wet op het Notarisambt geldt ook voor gerechtsdeurwaarders een wettelijke derdenrekening. De crux daarvan is dat de voor cliënten beroepsmatig geïnde gelden worden afgezonderd van het vermogen van de gerechtsdeurwaarder. Zo wordt gewaarborgd dat deze niet in een faillissement, surseance of schuldsaneringstraject van de gerechtsdeurwaarder vallen. Er is tuchtrecht ingevoerd. Dit tuchtrecht heeft op al het handelen van de gerechtsdeurwaarder betrekking, zowel zijn ambtelijke als niet-ambtelijke dienstverlening.

Bevordering van concurrentie

2. Daarnaast kent de wet enkele instrumenten die de concurrentie moeten bevorderen. De gedachte van de wetgever in 2001 was dat, wanneer de concurrentie goed wordt vormgegeven, de gerechtsdeurwaarders geprikkeld worden tot verbetering van productiviteit en kwaliteit en dat ook kosten gereduceerd kunnen worden. Concurrentie wil de wet bereiken door:

- Liberalisering van het benoemingsbeleid. De wet stelt voor benoeming tot gerechtsdeurwaarder niet langer de voorwaarde van een vacature of een nieuwe standplaats. Iedere kandidaat-gerechtsdeurwaarder die over een ondernemingsplan beschikt, waarover door een Commissie van deskundigen positief is geadviseerd, komt in beginsel voor benoeming in aanmerking. Hiermee wordt de toegang tot het beroep verruimd. Kandidaten kunnen immers zelf het initiatief tot vestiging nemen. Daardoor wordt ook de concurrentie bevorderd. De eis van een goedgekeurd ondernemingsplan moet redelijke zekerheid verschaffen dat de kandidaat-gerechtsdeurwaarder die voor benoeming in aanmerking wenst te komen over een sluitende financiering beschikt. Alleen dan mag hij in de voorgenomen plaats van vestiging kantoor houden.
- Om vrijere prijsvorming tot stand te brengen zijn de vaste tarieven voor de opdrachtgever losgelaten. Slechts ter bescherming van de debiteur zijn tarieven vastgesteld voor de kosten van ambtshandelingen die verhaald mogen worden.
- Gerechtsdeurwaarders zijn voor hun werkgebied niet langer gebonden aan de arrondissementsgrenzen, maar landelijk bevoegd om ambtelijke taken uit te voeren. De ministerieplicht geldt slechts voor het eigen arrondissement.

Bijzondere wettelijke privileges en domeinmonopolie

3. Concurrentie (marktwerking) is voor de uitoefening van de gerechtsdeurwaarderpraktijk niet vanzelfsprekend. De wetgever heeft aan de gerechtsdeurwaarder in het belang van het goed functioneren van de rechtsorde bijzondere privileges en een domeinmonopolie toegekend. Het is een rechtsstatelijk belang dat vonnissen ten uitvoer worden gelegd op een snelle en zorgvuldige en efficiënte wijze: de nakoming van een rechterlijke uitspraak moet op een geordende manier – dat wil zeggen zonder eigenrichting – kunnen worden afgedwongen, en daarvoor is de gerechtsdeurwaarder in het leven geroepen. Bij al zijn ambtshandelingen oefent de gerechtsdeurwaarder publiekrechtelijke macht uit; bij de meeste ligt zijn macht als het ware in het verlengde van de macht van de rechter. Hij oefent in het belang van de rechtsorde een zekere ‘politie’ uit, bijvoorbeeld, bij het leggen van beslag of een ontruiming. De relatie die de gerechtsdeurwaarder daarbij heeft met zijn opdrachtgever is een wezenlijk andere dan een reguliere marktbetrekking. De uitvoering van werkzaamheden is immers nauw verbonden met wettelijke voorschriften in het publieke belang van een goed functionerend rechtsbestel, en niet direct met het belang van de opdrachtgever. Bovendien dient de gerechtsdeurwaarder ook de belangen van andere betrokken partijen in acht te nemen bij de uitvoering van een publieke taak ten behoeve van een der partijen. In die zin staat het bijzondere karakter van deurwaardersambt aan een uitsluitend op commercie gerichte praktijkuitoefening in de weg.

¹ De indiening van het wetsvoorstel in 1992 werd voorafgegaan door een ontwerp van de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders, opgesteld in 1973. Vervolgens is in 1982 een voorontwerp door de regering opgesteld.

Ambt met hybride karakter

4. Anderzijds dwingt het hybride karakter van het ambt (openbaar ambtenaar en ondernemer tegelijk) de gerechtdeurwaarder zich als een 'normale' ondernemer op te stellen en zijn aandacht te richten op winstgevendheid en continuïteit van zijn praktijk. Deze twee dimensies van beroepsuitoefening (de publieke en de bedrijfsmatige) kunnen conflicteren.

De deugden van de koopman zijn niet altijd dezelfde als die van de openbaar ambtenaar. Soms zijn ze met elkaar in strijd.

Ondernemerschap kan leiden tot mooie innovaties en creatieve oplossingen, maar ook de deur openen voor economische afwegingen op momenten en in situaties waarin dat ongewenst is.

Kortom, de hybride prikkelstructuur waarbinnen de gerechtdeurwaarder opereert bevat serieuze integriteitrisico's, bijvoorbeeld ten aanzien van belangenverstrengeling. Het goede functioneren van het rechtsbestel kan zo onder druk worden gezet. Een marktbenadering laat het financieel belang prevaleren, een ambtelijke benadering laat het publieke belang prevaleren. De wetgever heeft dit spanningsveld onderkend en met het oog daarop de KBvG de bevoegdheid gegeven in het belang van een goede beroepsuitoefening regulerend op te treden. De gedachte is dat de combinatie van publiekrechtelijke zelfregulering, tuchtrecht en financieel toezicht voldoende tegenwicht bieden aan mogelijke negatieve effecten van concurrentie op de publieke taakuitoefening.

Zelfregulering niet vanzelfsprekend

5. Hierbij moet worden aangetekend dat publiekrechtelijke zelfregulering van de beroepsuitoefening niet onomstreden is. In het in 1992 ingediende wetsvoorstel werd deze wijze van regulering door de wetgever principieel van de hand gewezen. De motivering luidde dat het bijzondere karakter van de ambtelijke werkzaamheden, de functie van het ambt in het belang van de handhaving van het burgerlijk recht en de publiekrechtelijke macht die de functie uitstraalt, het moeilijk voorstelbaar zouden maken, dat normen te dien aanzien zouden worden vastgesteld door organen die slechts verantwoording afleggen jegens de betrokken ambtenaren. In 1998 heeft de Raad van State geadviseerd de publiekrechtelijke zelfregulering te heroverwegen², maar het toenmalige kabinet heeft het advies niet gevolgd.

Hoofdstuk 2.

OPZET EN WERKWIJZE.

Taakopdracht en instellingsbesluit

6. In de Gerechtsdeurwaarderswet is een evaluatiebepaling opgenomen. Op grond van artikel 85 Gerechtsdeurwaarderswet dient binnen vijf jaren na inwerkingtreding van de wet en vervolgens telkens na vier jaren een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de KBvG aan de Staten-Generaal te worden gezonden. Het rapport van deze Commissie strekt daartoe. Op 11 juli 2007 heeft de Staatssecretaris van Justitie besloten een Commissie in te stellen, overwegende dat het wenselijk is advies in te winnen over het functioneren van de KBvG en de wijze waarop een goede onafhankelijke ambtsvervulling kan worden gewaarborgd. De taakopdracht van de Commissie is verwoord in het instellingsbesluit dat is gepubliceerd in Staatscourant 25 juli 2007-141 (bijlage 1).

Artikel 2 luidt als volgt:

De Commissie heeft tot taak:

- de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de KBvG te beoordelen;
- te adviseren over de positie die de KBvG gelet op het waarborgen van een goede en onafhankelijke ambtsbediening behoort in te nemen;
- te bezien of het wenselijk is tot wijzigingen in de Gerechtsdeurwaarderswet ofwel haar toepassing te komen.

7. De volle nadruk ligt op het functioneren van de KBvG als publiekrechtelijke beroepsorganisatie. Onlosmakelijk daarmee verbonden is echter het wettelijk stelsel, waarbinnen de KBvG haar rol speelt en welk wettelijk stelsel voor haar als PBO een gegeven is. Aandacht is dus tevens besteed aan de vraag, in hoeverre de bevoegdheden en middelen van de KBvG toereikend zijn voor het vervullen van de taken die de wet haar opdraagt. Het derde gedachtestreepje van de commissietaken is zodanig ruim geformuleerd dat de Commissie zich vrij heeft gevoeld om ook het een en ander te zeggen over de mate waarin de huidige PBO in staat moet worden geacht om met de actuele spanningen in het wettelijk stelsel om te gaan. Omgekeerd was ook relevant de vraag in hoeverre de huidige wettelijke regeling zich door de KBvG laat uitvoeren en nader laat reguleren.

WODC Trendrapportage

8. De Commissie is zoals blijkt uit het instellingsbesluit ingesteld tegen de achtergrond van de door het WODC opgestelde 'Trendrapportage gerechtsdeurwaarders'; toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening (2006, reeks onderzoek en beleid, nr. 247). Uit deze rapportage bleek dat de goede onafhankelijke ambtsvervulling door gerechtsdeurwaarders onder druk is komen te staan als gevolg van commercialisering. Sommige ontwikkelingen geven aanleiding tot zorg over de toekomst van het ambt. De Commissie heeft de conclusies zoals die naar voren kwamen in deze trendrapportage tot uitgangspunt genomen. Een samenvatting van de belangrijkste punten is als bijlage 2 afzonderlijk opgenomen.

Werkwijze van de Commissie

9. De Commissie heeft vijftien maal vergaderd. De analyses en bevindingen van de Commissie zijn niet uitsluitend gebaseerd op de WODC-Trendrapportage, omdat de gegevens uit die rapportage alweer uit het jaar 2005 dateren en de Commissie zich ook ervan wilde vergewissen dat die feiten en omstandigheden nog een weergave vormen van de actuele situatie. De Commissie heeft het functioneren van de KBvG ook willen analyseren aan de hand van signalen en ervaringen uit de praktijk. Daartoe zijn representanten van de volgende organisaties door de Commissie gehoord:

- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB);
- Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA);
- Vereniging van Incasso- en Procesadvocaten (Vipa);
- Bureau Financieel Toezicht (BFT);
- Commissie van Deskundigen (CvD);
- Bestuur Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG);
- Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK);
- Landelijk Overleg Sociaal Raadslieden (LOSRL);
- Ledenraad KBvG;
- Belgische Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders.

² Uit het advies van de Raad van State op de nota van wijziging: 8 Gelet op de bijzondere ambtelijke positie van de gerechtdeurwaarder alsmede de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het functioneren van het rechtsbestel, ligt het niet in de rede dat deze beroepsgroep wordt ondergebracht in een publiekrechtelijke beroepsorganisatie. Naar het oordeel van de Raad dient de Minister van Justitie, gelet op diens verantwoordelijkheid, direct betrokken te zijn bij de vaststelling van de beroeps- en gedragsregels.

Hoofdstuk 3.

DE KBvG ALS PUBLIEKRECHTELIJKE BEROEPSORGANISATIE - EEN TOETSINGSKADER

Artikel 57 Gerechtsdeurwaarderswet

10. Het toetsingskader bij de evaluatie van de rol die de KBvG als publiekrechtelijke beroepsorganisatie (PBO) speelt sinds de inwerkingtreding van de Gerechtsdeurwaarderswet (Gdw) in 2001 wordt uiteraard in de eerste plaats gevormd door de Gerechtsdeurwaarderswet zelf. Het gaat dan in het bijzonder om de taken die in Hoofdstuk VI van die wet (artikelen 56 tot en met 85) zijn toebedeeld aan de KBvG. Artikel 57 Gdw vervult hierin een centrale rol: De KBvG heeft volgens lid 1 tot (algemene) taak de bevordering van een goede beroepsuitoefening door de leden en van hun vakbekwaamheid. Langs welke weg invulling gegeven wordt aan deze wettelijke taak is door de wetgever aan de KBvG overgelaten. Lid 2 van artikel 57 Gdw bepaalt dat bij verordening beroeps- en gedragsregels van de leden van de KBvG worden vastgesteld, en dat ook regels kunnen worden vastgesteld voor de bevordering van de vakbekwaamheid van de leden. Relevant voor de (invulling van de) taakopdracht van de KBvG zijn verder de bepalingen over het vaststellen van verordeningen (artikelen 80 tot en met 83 Gdw) en de informatieverplichting tegenover de Minister van Justitie (art. 84 Gdw).

Vrijheid met verordenende bevoegdheid, maar geen vrijblijvendheid

11. Van vrijblijvendheid kan geen sprake zijn: de regelgevende bevoegdheid van de PBO is door de wetgever aan de PBO toebedeeld met het (vanzelfsprekende) doel om daadwerkelijk en actief te worden gebruikt. Het is niet zo dat de PBO ervoor kan kiezen om de beroepsgroep niet of slechts mondjesmaat aan normering te onderwerpen. Een dergelijke vrijheid bij de vervulling van wettelijk toebedeelde taken schept dus zeker ook een professionele verantwoordelijkheid.

De vraag wat men mag verwachten van de KBvG als publiekrechtelijke beroepsorganisatie, en of de KBvG aan die verwachting voldoet of niet, hangt nauw samen met het ideaalbeeld dat van een PBO bestaat. Ook dat vormt een toetsingskader. De KBvG mag vergeleken worden met andere PBO's als Nivra en NovAA, KNB en NOVA. De twee laatstgenoemde zijn door de Commissie uitgenodigd voor een hoorzitting. De Commissie heeft oog voor het feit dat die beide gekenschetst kunnen worden als de oudere en meer ervaren zusterorganisaties van de KBvG.

PBO-toetsingskader

12. De Commissie heeft een aantal typische PBO - eigenschappen als toetsingscriteria geformuleerd, waarvan sommige elkaar deels kunnen overlappen. Omdat zeker bij de professionele beroepsbeoefenaar waarden voorafgaan aan normen, is voor een volgorde gekozen waarbij de verordenende bevoegdheid als laatste wordt genoemd. Gekozen is voor een opzet waarin eerst de waarden aan bod komen, en vervolgens de normen. De volgorde van het elftal eigenschappen is afgezien daarvan willekeurig. Er is geen volgorde naar betekenis van gewicht aangebracht.

Een goed functionerende PBO:

1. draagt de verantwoordelijkheid voor een goede en onafhankelijke beroepsuitoefening uit;
2. heeft een goede verankering en voldoende status binnen de beroepsgroep – verordeningen worden mede daardoor aanvaard als de professionele norm en staan niet voortdurend binnen de beroepsgroep ter discussie (belang van zelfbinding);
3. bevordert de vakbekwaamheid (bijv. ook kennisdeling en bewaking van de beroepsopleiding) van de beroepsgenoten;
4. heeft een interne organisatie die adequaat en democratisch functioneert;
5. bevordert het "gildegevoel" en de onafhankelijkheid van de beroepsbeoefenaar, zodanig dat niet het concurrentieaspect overheerst maar dat een gezamenlijke kwaliteitsnorm wordt uitgedragen;

6. heeft een interne en externe relatiefunctie; a. intern: benut de bijzondere positie door tijdig waar nodig bemiddelend op te treden tussen beroepsgenoten om escalatie en reputatieschade bij het publiek te voorkomen; b. extern: netwerkt en onderhoudt actieve relaties, lobbyt en werkt samen met andere relevante spelers (pbo's juridische beroepsgroepen, rechterlijke macht, belangenorganisaties, ministeries, overheden, politiek)

7. speelt een agendabepalende, initiërende rol;

8. treedt waar nodig handhavend op en zorgt er zo voor dat de professionele norm hoog gehouden wordt, om te voorkomen dat alleen de tuchtrechter (repressief) moet trachten te handhaven;

9. maakt een actief gebruik van de verordenende bevoegdheid, maar met subsidiariteit en met proportionaliteit. De juiste relevante onderwerpen hebben de aandacht van de PBO betreffende een behoorlijke beroepsuitoefening. Het instrument van de verordening - en daarmee de toetsing door en verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie - wordt niet ontlopen door te kiezen voor normeringen met een lagere en onduidelijke status. a. een actief gebruik: de wetgever heeft geen PBO in het leven geroepen om een onbelemmerde commercie te waarborgen. b. een subsidiair en proportioneel gebruik: zodanig dat alleen datgene wordt geregeld wat geregeld mag en moet worden, en zodanig dat niet onnodig de marktwerking wordt beperkt;

10. gebruikt de verordenende bevoegdheid gericht op bescherming van het algemeen belang en gericht op een goede uitoefening van het beroep - niet hoofdzakelijk strekkende tot bescherming van het belang van de beroepsgenoten zelf (werkgroep Cohen);

11. heeft voldoende aandacht voor de concrete uitwerking van de professionele waarden in gedrags- en beroepsregels.

Hoofdstuk 4.

DE KBvG ALS PBO GETOETST

Aan de hand van bovengenoemde elf maatstaven is bezien of de KBvG de wettelijke PBO-rol voldoende overtuigend weet te vervullen. Deze elf maatstaven worden hieronder van een nadere toelichting en toetsing voorzien.

Ad 1. draagt de verantwoordelijkheid voor een goede en onafhankelijke beroepsuitoefening uit;

Noblesse oblige

13. De reden van bestaan van de KBvG als PBO is haar gidsrol. De gerechtsdeurwaarder vervult een publieke functie en de KBvG ziet erop toe dat de beroepsgenoten waaronder ook de toetreders vertrekken vanuit de juiste (kern)waarden van de beroepsethiek. De ideale situatie is dat de KBvG de kernwaarden van de gerechtsdeurwaarder uitdraagt en zorgt dat de professionele norm "tussen de oren" zit bij iedere gerechtsdeurwaarder. Samen vormen de gerechtsdeurwaarders zo een kwalitatief hoogstaand "gilde" waarvan de leden elkaar de maat nemen ("noblesse oblige") en waarbij het aldus niet of nauwelijks nodig blijkt om tot een tuchtrechtelijke handhaving te komen. Die situatie kan alleen worden bereikt of benaderd als de waarden voldoende geëxpliciteerd zijn in voldoende concrete beroepsregels. Een PBO die ten aanzien van de beroepsethische kernvraag "wat betaamt een zorgvuldig handelende gerechtsdeurwaarder?" slechts in staat is om betrekkelijk vage beroepsnormen te formuleren biedt weinig meerwaarde ten opzichte van de wetgever die een dergelijke algemene normstelling ook wel zou hebben kunnen geven.

De verantwoordelijkheid voor een goede rechtsbedeling

14. De Nederlandse samenleving is een rechtsstatelijke samenleving. Het recht heeft voor de samenleving een dragende, fundamentele functie. Dit maakt een goede rechtsbedeling onmisbaar. In het belang daarvan functioneert de gerechtsdeurwaarder, maar de context waarbinnen hij zijn beroep beoefent is divers. Van belang zijn: de rechtsstaat en de rechtsorde (de normatieve context), de samenleving (de sociale context) en de markt (de economische context). Elk daarvan stelt autonome eisen, wat leidt tot spanningen tussen ambt, empathie en markt. Dit kan morele dilemma's oproepen. Als openbaar ambtenaar dient de gerechtsdeurwaarder het rechtsstatelijke kader als de heersende context te zien. De wet wordt niet alleen op zichzelf beschouwd, als een verzameling regels, maar ook tegen de achtergrond van rechtsstatelijke beginselen en waarden. De beroepsuitoefening resulteert dan niet in de houding dat alles wat niet verboden is, wel mag of kan. De gerechtsdeurwaarder behoort te handelen vanuit het besef dat hij de Staat vertegenwoordigt.

Kernwaarden

15. Waarden gaan aan normen vooraf. Normen kunnen op draagvlak rekenen indien de onderliggende waarden gezamenlijk worden gedeeld. De taak van de gerechtsdeurwaarder in de normatieve context van de rechtsstaat laat zich vertalen in een viertal plichten, elk beheerst door kernwaarden:

a. **Integriteit.**

De plicht om integer te handelen vormt het fundament van een goede beroepsuitoefening door de gerechtsdeurwaarder. Waarden: zuiverheid van oogmerk, onafhankelijkheid, onpartijdigheid.

b. **Waakzaamheid ten aanzien van verschillende belangen.**

De plicht daartoe vraagt vermogen tot inleving, een scherp oog, niet alleen voor de belangen van de crediteur, óók voor het te respecteren belang van de debiteur. De plicht sluit vereenzelviging met de opdrachtgever uit. Waarden: medeverantwoordelijkheid voor de samenleving, fair play, wellevendheid.

c. **Professionaliteit.**

Deze plicht ziet op vakmanschap: kennis van zaken en vaardigheid in de toepassing daarvan, maar ook op verantwoordelijkheid ten opzichte van beroepsgenoten. Waarden: prudentie, transparantie, nauwgezetheid, betrouwbaarheid.

d. **Dienstbaarheid.**

De plicht tot service komt vóór alles tot uiting in de ministerieplicht tegenover de individuele rechtzoekende, daarna ook in een publieke taakopvatting die het dienen van de rechtsorde als geheel centraal stelt. Waarden: paraatheid, rechtsstatelijke verantwoordelijkheid.

Houvast voor de beroepsgenoten

16. Een duidelijk besef van de bijzondere rol in het rechtsbestel met de bijbehorende waarden zal leiden tot duidelijke beroepsnormen. Concrete beroepsregels in de vorm van een duidelijk richtinggevend standpunt geven niet alleen de tuchtrechter - als sluitstuk op de

handhaving van de beroepsnorm - voldoende houvast bij de normtoepassing. Belangrijker is dat deze concrete normen ook aan de beroepsgeenoten zelf voldoende houvast bieden in het dagelijkse praktijkwerk. Dit geldt dan niet alleen ten opzichte van elkaar in de concurrentieverhoudingen, maar vooral ook ten opzichte van de cliënt of opdrachtgever, die vaak in de onterechte veronderstelling verkeert dat het in incassoland uitsluitend en alleen om de marktwerking draait, en die vanuit die achtergrond geneigd is om onredelijke onderhandelingsisen te stellen aan de individuele gerechtsdeurwaarders en aldus de beroepsgeenoten tegen elkaar uit speelt. Duidelijkheid is tenslotte ook gewenst jegens de debiteur, voor wie helder moet zijn namens wie en in welke hoedanigheid de gerechtsdeurwaarder bij hem aanklopt.

Ad 2 heeft een goede verankering en voldoende status binnen de beroepsgroep – verordeningen worden mede daardoor aanvaard als de professionele norm en staan niet voortdurend binnen de beroepsgroep ter discussie;

17. De KBvG heeft een hechte verankering nodig in de beroepsgroep. Opvallend is dat, hoewel de beroepsgroep relatief klein is (circa 400 gerechtsdeurwaarders en circa 500 kandidaten) toch homogeniteit en een gedeeld waardenkader ontbreken. Dat maakt het niet eenvoudig voor de KBvG om via zelfbinding tot beroepsnormering te komen, bijvoorbeeld over de randvoorwaarden die men wil stellen aan het beslag op roerend goed (is dat een uiterste middel als andere methoden gefaald hebben en zo ja hoe dient het dan te worden ingezet), of over de vraag in hoeverre men ook de debiteur (en niet alleen de opdrachtgever) als klant behoort te zien. Dat zijn thema's die nu onderbelicht blijven. Hier kan de gerechtsdeurwaarder – en de KBvG – zich met het instrument van de zelfbinding gunstig profileren. De autoriteit die de KNB en de NovA binnen hun beroepsgroep bezitten ontbreekt helaas nog bij de KBvG. De doorsnee advocaat of notaris lijkt er meer van doordrongen dat het om meerdere redenen nuttig is een krachtige en professionele PBO te hebben dan de gemiddelde gerechtsdeurwaarder. En autoriteit en gezag moeten ook worden verdiend. Begrip van en voor de PBO zou kunnen worden verbeterd wanneer de leden beurtelings, op uitnodiging van het bestuur en in het kader van een PE-activiteit, het bureau van de KBvG zouden bezoeken.

Ad 3 bevordert de vakbekwaamheid (bijv. ook kennisdeling en bewaken van de beroepsopleiding) van de beroepsgeenoten;

18. Het is belangrijk dat de KBvG meer activiteiten op het vlak van de vakbekwaamheid ontplooit, zowel vanuit het belang van kennismanagement ten behoeve van de beroepsgroep als vanuit het belang van beïnvloeding van het publieke debat. De KBvG behoort de kwaliteit van de gerechtsdeurwaarders van morgen nauwgezet te bewaken via een actieve bemoeienis met de beroepsopleiding. Daarnaast behoort de KBvG de kwaliteit te bewaken van de gerechtsdeurwaarders van vandaag via de permanente educatie. Dit toezicht op de permanente educatie verloopt op zichzelf goed, al zou de "puntenscore-handhaving" niet op het bordje van de tuchtrechter thuishoren, maar van de PBO zelf. Bevordering van de vakbekwaamheid betekent onder andere dat de KBvG bepaalde modellen en berekeningstools voor de beroepspraktijk ontwikkelt, uitdraagt en actualiseert. Wenselijk is ook dat de KBvG de rechtspraak van de tuchtrechter stelselmatig annotteert en in geannoteerde vorm publiceert. Dat kan dan weer worden gebruikt in een cursus beroepsethiek. Op dergelijke terreinen zou wel meer activiteit kunnen plaatsvinden. Het nieuwe periodiek "De Gerechtsdeurwaarder" zou daar ook een rol in kunnen hebben.

Ad 4 heeft een interne organisatie die adequaat en democratisch functioneert;

19. Het huishoudelijke samenspel tussen bestuur, ledenraad en algemene ledenvergadering moet niet stroef verlopen. Een soepel samenspel betekent niet dat alle neuzen in dezelfde richting staan, maar wel dat de democratie levendig is en dat het proces van besluitvorming uiteindelijk resulteert in een norm die door eenieder gedragen en gerespecteerd wordt. Een goed functionerende interne democratie vergemakkelijkt dit proces van zelfbinding. Het beeld dat uit diverse hoorzittingen naar voren komt is dat deze interne democratie nog te wensen overlaat. De Commissie heeft oog voor het feit dat de PBO nog jong is en dat in redelijkheid niet kon worden verwacht dat een dergelijk systeem van checks and balances als bij toverslag tegelijkertijd met de invoering van een nieuwe Gerechtsdeurwaarderswet optimaal gaat functioneren. Wel mocht worden verwacht dat na een zekere aanloopperiode de PBO-democratie soepel gaat functioneren. Die ontwikkeling is vooralsnog uitgebleven, en vraagt om bijzondere aandacht en maatregelen.

Ad 5 bevordert het "gildegevoel" en de onafhankelijkheid van de beroepsbeoefenaar, zodanig dat niet het concurrentieaspect overheerst maar dat een gezamenlijke kwaliteitsnorm wordt uitgedragen;

Kwaliteit scheidt vertrouwen

20. De term "gilde" kan een negatieve klank hebben, in de zin dat er een exclusiviteit wordt beoogd, een besloten club die anderen buitensluit. Het gaat echter veeleer om het positieve aspect, te weten het hoog houden van bepaalde kwaliteitsnormen, en wel door de beroepsgroep zelf, en niet omdat de tuchtrechter bepaald heeft dat iets niet mag of dat iets zus of zo moet. Een gilde heeft een goede naam te verliezen en heeft alle belang bij het vertrouwen dat het publiek stelt in de beroepsbeoefenaar. Een actieve PBO vormt het middelpunt van een zodanig gilde. Onderdeel hiervan is dat de PBO een duidelijke visie heeft op de ontwikkelingen in de gerechtsdeurwaarderspraktijk, niet achter de actualiteiten en feiten aan loopt, en die ontwikkelingen zoveel mogelijk tracht te sturen. Het is de indruk van de Commissie dat de marktwerking hier en daar "op de loop is gegaan" met het beroep en met de PBO. Een PBO kan niet slechts een verzameling van concurrenten zijn, een ondernemersvereniging. Er moet een bereidheid zijn om kennis met elkaar te delen. De cultuur van onderling wantrouwen moet plaats maken voor de overtuiging dat gerechtsdeurwaarders samen de kwaliteitsnorm en de beroepseer hoog houden. Het gilde wil dat het ambt onafhankelijk, integer en vakbekwaam wordt uitgeoefend.

Ad 6 heeft een interne en externe relatiefunctie;

Venster op de buitenwereld

21. Intern goede relaties onderhouden binnen de beroepsgroep betekent de ontwikkelingen voor willen zijn en conflicten en problemen zoveel mogelijk binnen de beroepsgroep oplossen. De PBO dient handelend op te treden en zich niet te beperken tot het vervullen van de secretariaatsfunctie van de beroepsgroep. Extern relaties onderhouden betekent de beroepsgroep goed neerzetten in het publieke debat en niet verkrampd of terughoudend zijn om contacten te onderhouden met andere spelers in het veld, zoals de advocatuur, de rechterlijke macht of de NVVK en de LOSR. Dat vergt zekere diplomatieke kwaliteiten. Dit venster op de buitenwereld staat nog niet echt open. Het opzoeken van de dialoog is geen tweede natuur, zeker niet in het publieke domein. Een nauwere band met de zusterorganisaties KNB en NovA is ook gewenst. Soms zal daarbij sprake zijn van convergerende belangen, soms juist (verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter bijvoorbeeld) van divergerende belangen. Nu het bureau van de KBvG ruim een jaar geleden van Baarn naar Den Haag is verhuisd, mag worden verwacht dat de contacten tussen de drie juridische PBO's zullen worden geïntensiveerd.

Het publieke debat opzoeken

22. Een goede PBO zoekt ook – juist met het oog op een verantwoorde uitoefening van de maatschappelijke functie die de gerechtsdeurwaarder heeft – actief het publieke debat op. Het commentaar van de KBvG op de ontwerp-NEN-certificeringsnormen voor de schuldhulpverlening, het commentaar op een recent Groenboek van de Europese Commissie³ inzake tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en de reactie op het eindrapport van de Commissie fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht worden in dit verband genoemd als een waardevolle bijdrage aan die discussie. Ook bij dergelijke Europese projecten kan meer het contact worden gezocht met de NOVA en de KNB. Een verbetering is dat de KBvG sinds enige tijd weer een aparte commissie wetgeving heeft, net als de KVG had tot aan de inwerkingtreding van de Gerechtsdeurwaarderswet in 2001.

Ad 7 speelt een agendabepalende, initiërende rol;

23. De PBO moet voorop lopen bij allerlei ontwikkelingen die de beroepsgroep betreffen. De KBvG kan de beroepsgroep nog beter profileren en de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de beroepsgroep uitdragen. Dat kan via persberichten en projecten met andere maatschappelijke organisaties. Een zekere terughoudendheid past bij het sluiten van convenanten, nu in de uitoefening van de publieke functie executiebevoegdheden niet zomaar contractueel kunnen worden beperkt⁴. Uitzondering op deze regel is het geval dat twee wettelijke trajecten elkaar dreigen te doorkruisen (zoals bij het NVVK-CJIB convenant) en er een "modus vivendi" moet worden gevonden. De KBvG is er dan om de pijnpunten te inventariseren en (mede) de weg naar een oplossing te wijzen.

³ Groenboek van de Europese Commissie inzake efficiënte tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in de Europese Unie: transparantie van het vermogen van schuldenaars d.d. 6 maart 2008 (COM 2008, 128).

⁴ De NVVK heeft in het verleden een intentieverklaring (zwakker dan een convenant) afgesloten met de KBvG die het mogelijk zou moeten maken een wederzijdse blik in elkaars databases te verrichten. De gerechtsdeurwaarder kan zo te weten komen dat er een traject van minnelijke schuldhulpverlening aanhangig is gemaakt bij een van de leden van de NVVK en zijn cliënt adviseren de activiteiten te beperken in afwachting van de schuldhulpverlening en ter besparing op nodeloze incasso- en executiekosten.

Contact met de samenleving zoeken

24. Ook contacten met de samenleving moeten meer worden gezocht, zoals het recente succesvolle project “gerechtsdeurwaarder in de klas”, waarbij - in samenwerking met het Nibud - voorlichting over de omgang met geld werd gegeven aan middelbare scholen. De KBvG heeft daar zeker belang bij nu de beroepsgroep enerzijds geen spontane sympathie opwekt bij de gemiddelde burger, maar anderzijds wel van groot belang is als laatste schakel in de keten van de civiele rechtshandhaving, en dus dicht bij de burger staat. Gerechtsdeurwaarders hebben nog altijd met een negatief imago te maken. Ze worden vooral gezien als meedogenloze uitvoerders van gerechtelijke vonnissen, verantwoordelijk voor het afsluiten van gas en licht en voor huisuitzettingen. Het beeld van deurwaarder Dreverhaven uit Bordewijks roman “Karakter” uit 1937 blijft de beroepsgroep achtervolgen. Goede voorlichting en een daarop geënte praktijk, krachtig uitgedragen en bevorderd door de KBvG, kan bijdragen aan een realistisch beeld.

Ad 8. Treedt waar nodig handhavend op en zorgt er zo voor dat deze professionaliteitsnorm ook hoog gehouden wordt, om te voorkomen dat alleen de tuchtrechter (repressief) moet trachten te handhaven;

25. Als het gaat om de rechtshandhavende rol van de KBvG bij de overtreding van beroeps- en gedragsregels is sinds ongeveer een jaar meer activiteit te zien. Tijdens de hoorzitting bleek ook dat de KBvG zich langzamerhand meer bewust is geworden van haar rechtshandhavende rol en meer in staat is om uit de huid van een belangenvereniging (wat de KvG tot 2001 was) te kruipen. Dat vraagt om gezag en lef, maar ook om steun van het ministerie. De KBvG moet soms ook voor de muziek uit durven lopen, en in staat zijn beslissingen te nemen die sommige leden pijn doen. Waarden gaan aan (beroeps)normen vooraf (zie ad 1), en dat moet uitgedragen worden. Een krachtige PBO zal zich niet te gemakkelijk neerleggen bij bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, maar zal ook tegen de trend in durven gaan, en waar nodig individuele leden te corrigeren. De Commissie ziet op dit punt recent bemoedigende acties waarbij de KBvG in de uitoefening van taak als toezichthouder haar verantwoordelijkheid heeft genomen. Het blijft van belang dat de KBvG als PBO in dit opzicht voldoende wordt toegerust en na toerusting die middelen ook voortvarend inzet.

De KBvG heeft recentelijk een gerechtsdeurwaarder gesommeerd te stoppen met een zogenaamde consumentenactie tegen een nutsbedrijf waarbij een eigen zakelijk belang werd vermengd met een collectieve actie jegens zijn (voormalige) opdrachtgever (zie persbericht? Komt dit terug; anders puntjes). Als ander voorbeeld kan worden genoemd het incident dat gerechtsdeurwaarders betrokken bleken te zijn bij de oprichting van een aan het kantoor gelieerd handelsinformatiebureau⁵. Enkel en alleen vanuit een ondernemersperspectief bezien kan dit een winstgevend project zijn. Maar de gerechtsdeurwaarder is eerst en vooral openbaar ambtenaar: het bevoorrechte ambt brengt zowel privileges als beperkende spelregels met zich mee. De directe betrokkenheid bij de oprichting van de inlichtingen-BV's plaatste serieuze vraagtekens bij de omgang met vertrouwelijk verkregen informatie vanuit de gemeentelijke basisadministratie (GBA). De gerechtsdeurwaarder heeft een geprivilegieerde positie bij de toegang tot de GBA en moet daarom waken voor rolvermenging en zelfs voor de schijn van rolvermenging. De KBvG heeft de betrokken gerechtsdeurwaarders direct aangezegd dat de banden met het handelsinformatiebureau moesten worden verbroken, wat ook onmiddellijk is geschied. Ook al bleek dit ingrijpen snel en effectief, het onderstreepte wel dat de KBvG – bij gebreke aan een register met nevenactiviteiten van gerechtsdeurwaarders – zelf ook geen duidelijk beeld heeft van welke niet-ambtelijke beroepsmatige activiteiten binnen de beroepsgroep worden ondernomen. De Commissie constateert dat de KBvG op dit punt werkt aan verbetering en dat het register op dit moment wordt opgezet.

Ad 9. maakt een actief gebruik van de verordenende bevoegdheid, maar met subsidiariteit en met proportionaliteit: de juiste relevante onderwerpen hebben de aandacht van de PBO betreffende een behoorlijke beroepsuitoefening. Het instrument van de verordening (en daarmee de toetsing door en verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie) wordt niet ontlopen door te kiezen voor normeringen met een lagere en onduidelijke status;

26. Hieronder volgt een inventarisatie van de verordeningen van de KBvG.

Verordening Beroeps- en gedragsregels gerechtsdeurwaarders

- Integriteit (onafhankelijkheid, onpartijdigheid, geheimhoudingsplicht, correct financieel handelen, etc.)
- Kwaliteit/professionaliteit (actieve informatieplicht gevallen waarin men weigert een opdracht aan te nemen, waarin een opdracht tussentijds teruggegeven moet worden aan de opdrachtgever, of als een opdrachtgever recht heeft op gefinancierde rechtsbijstand).
- Verboden (niet dreigen met maatregelen die men niet kan nemen).

Administratieve verordening

- Administratieve organisatie geregeld, inclusief de controle daarop.
- Organisatorische en boekhoudkundige regels

Verordening ledenraad

- Praktische regels van huishoudelijke orde omtrent de vergadering van de ledenraad.

Verordening bevordering vakbekwaamheid (incl. reglement)

- Verplichting voor gerechtsdeurwaarders zich te blijven bijscholen.
- Mogelijkheid geopend om leden te verplichten bepaalde vormen van onderwijs te volgen.
- Nadere uitwerking bijscholingsplicht: verplichting voor leden om elk jaar een bepaald aantal opleidingspunten te behalen.
- Nadere toekenningscriteria opleidingspunten.

Reparatieve verordening I KBvG

- Wijziging van de Verordening beroeps- en gedragsregels en van de Administratieve verordening gerechtsdeurwaarders.

De thans geldende verordeningen zijn op de laatste twee na allemaal door het Ministerie van Justitie in de jaren 2000-2001 opgesteld op grond van artikel 94 Gdw ter gelegenheid van de inwerkingtreding van de huidige wet. Sinds 2001 is er derhalve nauwelijks verordenende activiteit waarneembaar. Opvallend is ook dat het tot dusverre bijna uitsluitend intern gerichte onderwerpen betreft.

Verschillende typen normeringen

27. Er bestaan wel normeringen met een zwakkere status, zoals een richtlijn met betrekking tot de onafhankelijkheid van Gerechtsdeurwaarders, een richtlijn informatieverschaffing door de eerste beslaglegger, en een KBvG-memo met betrekking tot de ontruiming en de afvoer van aan de openbare weg geplaatste goederen. Waarom hier gekozen is voor normeringen zonder status van verordening is niet helemaal duidelijk. De verklaring is in ieder geval niet gelegen in een behoefte – die op zich begrijpelijk zou zijn – om gedurende een zekere periode een bepaald onderwerp eerst eens met “soft law” in te kaderen, op voorlopige wijze te normeren, om dan vervolgens aan de hand van de opgedane ervaringen de teksten te condenseren c.q. op te waarderen tot een verordenende tekst. Een dergelijke tweetrapsraket is de Commissie niet tegengekomen.

Mogelijke onderwerpen voor verordeningen op korte termijn

28. Welke onderwerpen zijn dan blijven liggen die (eerder) geregeld hadden kunnen of zelfs moeten worden? Naar de huidige stand van zaken zijn concrete beroepsnormen nuttig ten aanzien van:

- a. de invulling van de ministerieplicht en richtsnoeren bij de onafhankelijkheid jegens de opdrachtgever;
- b. de handelwijze en verantwoordelijkheid tegenover de debiteur, waaronder de klachtenprocedure, maar ook aard en omvang van de voorlichting, en de doorverwijzingsplicht naar andere instanties;
- c. de mate waarin samenwerking met andere vormen van verwante dienstverlening is toegestaan;
- d. normering van opgave van nevenbetrekkingen, functies en belangen;
- e. normering van nevenwerkzaamheden;
- f. de mate van participatie door niet-gerechtsdeurwaarders in een gerechtsdeurwaarderskantoor
- g. beleid bij beslaglegging, inclusief de inzet van het instrument beslag op roerende zaken.

De meeste van deze onderwerpen betreffen de publieke attitude, die meer de aandacht moet krijgen, juist van een PBO. Dat naar een grove schatting 70% van de omzet afkomstig is uit de incassobranche en circa 30% uit ambtelijke werkzaamheden (en dat deze quote verder afneemt ten gunste van de incasso) lijkt onvermijdelijk zijn weerslag te hebben op de publieke attitude van de gerechtsdeurwaarder. Maar het is de PBO die hier het tegenwicht behoort te bieden.

⁵ Deze kwestie deed zich voor tijdens de behandeling in de Tweede Kamer voorjaar 2008 van wetsvoorstel 31 240. Men zie de Brief van de Staatssecretaris van Justitie d.d. 1 juli 2008, TK 2007-2008, 31 240, nr. 8.

29. Een voorbeeld is de soms zeer forse participatie van opdrachtgevers en andere derden in gerechtsdeurwaarderskantoren. De Commissie acht dat strijdig met de onafhankelijke uitoefening van het ambt. Hierover lijkt nu binnen de beroepsgroep consensus te ontstaan. Dit is een bemoedigende eerste stap, waarbij wel aangetekend wordt dat de KBvG van meet af aan dit had kunnen en moeten uitdragen. Het is thans zaak om door te zetten en de participatie niet alleen van opdrachtgevers maar van derden überhaupt te normeren, waarbij de vergelijking kan worden gezocht met de advocatuur. De norm is hier dat gerechtsdeurwaarderskantoren uitsluitend aan gerechtsdeurwaarders in eigendom toebehoren. De KBvG behoort voorop te lopen bij het formuleren en herijken van de geldende beroeps- en gedragsnormen. De KBvG is dus zowel een “codificerend” wetgever (de praktijk volgend, dat wil zeggen de ervaringen optekend en helder vastleggend wat de geldende beroepsmoraal is) als een initiator voor verandering (een leidende wetgever, d.w.z. de beroepspraktijk indien nodig naar de hand zettend, de weg wijzend).

Subdelegatie

30. Het KBvG-bestuur heeft sinds 2004 de mogelijkheid om zelf bepaalde nadere regels op te stellen ter uitwerking van verordeningen. In artikel 80 lid 5 Gdw is deze mogelijkheid van “subdelegatie” opgenomen⁶. Aan deze wijziging ging een lange discussie tussen de KBvG en het Ministerie van Justitie vooraf. Het nieuwe artikellid luidt:

“5. Een verordening kan aan het bestuur van de KBvG de bevoegdheid toekennen tot het geven van nadere regels betreffende het in de verordening behandelde onderwerp.”

Volgens de memorie van toelichting moet het daarbij gaan om gedetailleerde uitwerkingen van verordeningen die met enige regelmaat moeten worden bijgesteld en die aan het bestuur kunnen worden overgelaten. In dergelijke gevallen is het nogal moeizaam om telkens de verordening te moeten wijzigen. Dit vijfde lid is ontleend aan artikel 89 lid 5 van de Wet op het Notarisambt. Van deze mogelijkheid kan meer gebruik worden gemaakt, mits het beperkt blijft tot uitwerkingskwesties, zoals bijvoorbeeld het precieze aantal permanente educatiepunten die een gerechtsdeurwaarder jaarlijks dient te behalen. De Staatssecretaris van Justitie geeft immers slechts fiat ten aanzien van een (concept)verordening, en niet ten aanzien van nadere door het bestuur gestelde regels. Het is dus niet de bedoeling dat via een al te royaal gebruik van het instrument subdelegatie, al dan niet gepaard gaande met zeer algemene en vage normen in de verordening zelf, dit instemmingvereiste wordt ondergraven. De optie van subdelegatie is uitsluitend voor detailkwesties bedoeld, ter nadere invulling van wat in een verordening genormeerd is, en is niet voor de grote thema's bedoeld. Ondenkbare is bijvoorbeeld dat een normering op de samenwerkingsverbanden – die node wordt gemist – in de vorm van subdelegatie of via een memo tot stand zou kunnen komen: dit betreft een kernthema waarvoor alleen een verordening goed genoeg is.

De verordening is de Koninklijke weg

31. De PBO dient een onderwerp dat kennelijk normering behoeft in beginsel alleen langs de “Koninklijke” weg van een verordening te regelen. Primair zou de KBvG zich moeten richten op het maken van verordeningen, zoals de taakomschrijving in de wet ook luidt. De reden hiervoor wordt in feite hierboven weergegeven in het citaat uit het advies van de Raad van State in 1998: een directe betrokkenheid van de Minister van Justitie bij de vaststelling van beroeps- en gedragsregels is noodzakelijk tegen de achtergrond van de bijzondere verantwoordelijkheid die de gerechtsdeurwaarder als ambtsdrager heeft in ons rechtsbestel. Normeringen die niet de gedaante van een verordening hebben onttrekken zich aan die vaststellingstoets. Andere normeringen zijn te vaag en te vrijblijvend, en ontwijken de goedkeuringsbevoegdheid van de Minister van Justitie. Maar er zijn ook nog andere argumenten: een verordening geeft de tuchtrechter voldoende houvast. Daarnaast geeft een memo of een aanbeveling of een richtlijn de suggestie (met name ook bij de opdrachtgevers!) dat er geen of nauwelijks bindingskracht bestaat.

Niet regeren per memo

32. Bekend is dat in een rechtszaak de bindende status van een memo van de KBvG is uitgesproken door het Gerechtshof te Amsterdam⁷; Toch zou het niet per geval aan de rechter ter beslissing moeten worden overgelaten om uit te maken of een bepaalde missive van de PBO voldoende bindingskracht heeft: in een duidelijkere vormgeving van een verordening zou dat buiten kijf moeten staan. Op zichzelf is het goed dat op korte termijn via een memo duidelijkheid wordt geboden over de verplichting om elkaar als gerechtsdeurwaarders te informeren over een door de ander gelegd beslag, omdat een verordening nu eenmaal niet kan worden ingezet als een spoedvoorziening. Maar na de uitspraak van het Gerechtshof had het juist voor de hand gelegen om de bindingskracht die het memo had gekregen door het arrest van het Hof om te zetten in een verordening. Een PBO kan niet regeren per memo.

⁶ Bij wijzigingswet gepubliceerd in Staatsblad 2004, 50.

⁷ Gerechtshof Amsterdam, 23 augustus 2007, LJN BB3779, 82/07 GDW.

Concept-Kwaliteitsverordening

33. Een concept-verordening op de kwaliteit van de kantoororganisatie was ten tijde van het opstellen van dit rapport – na een relatief lange periode van voorbereiding – in conceptvorm gereed. Zogenaamde “best practices” zijn in een bijbehorend reglement opgenomen. De Commissie heeft zich hierover geen inhoudelijk oordeel kunnen en willen vormen, maar constateert wel dat de verordening primair ziet op diverse aspecten van de kantoororganisatie en slechts ten dele antwoord geeft op allerlei beroepsethische vragen naar wat een behoorlijk handelend gerechtsdeurwaarder betaamt. Zeker nu het in de voorgestelde vorm gaat om kwaliteitsnormen en “best practices” lijkt het ook zinvol om gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheid – geboden in artikel 80 lid 3 Gdw – om een concept voor advies voor te leggen aan de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders.

Ad 10: gebruikt de verordenende bevoegdheid gericht op bescherming van het algemeen belang en gericht op een goede uitoefening van het beroep - niet hoofdzakelijk strekkende tot bescherming van het belang van de beroepsgenoten zelf (werkgroep Cohen);

34. Een goede PBO moet (veel) meer zijn dan alleen een branche- of belangenvereniging. De PBO-status lijkt soms voor de KBvG als een nieuw kledingstuk dat nog niet helemaal lekker zit. De KBvG kan met meer overtuigingskracht uitdragen dat de gerechtsdeurwaarder niet alleen in het bezit is van een “licentie tot incasso” maar dat vooral ook een “nobile officium” wordt vervuld. Bij de PBO-status hoort dat men zich ook als een gezaghebbend toezichthouder weet op te stellen. Aan een branche- of belangenvereniging is een rechtshandhavende functie vreemd, maar bij een PBO hoort juist wel toezicht op de naleving van beroeps- en gedragsregels. De KBvG wordt in dit opzicht ook geconfronteerd met tegengestelde verwachtingen. Sommige leden verwachten juist van de KBvG dat die zich (meer) opstelt als een ondernemersvereniging, waarbij juist ook de belangen van kleinere kantoren zouden moeten worden gediend.

Ad 11: heeft voldoende aandacht voor de concrete uitwerking van de professionele waarden in gedrags- en beroepsregels;

35. De door de overheid geïntroduceerde concurrentie in de gerechtsdeurwaarderpraktijk is vooral zo verstaan dat het vrije marktmechanisme geen strobreed meer in de weg zou mogen worden gelegd. De KBvG dient als PBO tegen deze opvatting krachtig stelling te nemen. Marktwerking lijkt voornamelijk als een doel op zich beschouwd en niet als een middel om tot betere dienstverlening te komen binnen de randvoorwaarden van een goede, integere ambtsbediening. Deze eenzijdige benadering miskent het feit dat het om geconditioneerde concurrentie gaat, en dat de KBvG in het leven is geroepen om het publieke belang van een goede ambtsbediening te bevorderen. Het belang van een goede ambtsbediening kan er zonodig toe nopen bij verordening bepaalde vormen van concurrentie te beperken. Mededingingsrechtelijk is een dergelijke beperking van de marktwerking ook toegestaan. Het ministerie van Justitie dient de KBvG hierin te steunen. De Minister van Justitie toetst een verordening van de PBO ter gelegenheid van de goedkeuring ook aan aspecten van marktwerking.

Een mededingingsbeperkende ondernemersvereniging

36. Gerechtsdeurwaarders zijn, evenals advocaten en notarissen, (ook) ondernemers en de KBvG is mededingingsrechtelijk gezien een ondernemersvereniging. Artikel 81, lid 1 van het EG-Verdrag verbiedt ‘alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen Lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst’.

Hierbij dient echter te worden aangetekend dat niet iedere verordening kan worden beschouwd als mededingingsbeperkend. Eén en ander vloeit voort uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Wouters, welke uitspraak hier in herinnering wordt geroepen.⁸

EG-Hof van Justitie aanvaardt uitzondering

In deze zaak ging het om de samenwerking tussen advocaten en accountants. De samenwerkingsverordening van de Nederlandse Orde van Advocaten had als uitgangspunt dat advocaten geen samenwerkingsverplichtingen mochten aangaan waardoor de vrijheid en onafhankelijkheid in de uitoefening van het beroep, met inbegrip van de behartiging van het partijbelang en de daarmee samenhangende vertrouwensrelatie met de cliënt in gevaar zou kunnen worden gebracht. Samenwerking met niet-advocaten was dan ook enkel mogelijk indien en voor zover deze andere beroepsgroep daartoe werd erkend door de orde. Dit samenwerkingsverbod werd getoetst door het Hof aan de Europeesrechtelijke bepalingen inzake mededinging, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening. Het Hof heeft daarbij uitgemaakt dat niet ieder besluit van een ondernemersvereniging dat de concurrentie beperkt noodzakelijkerwijs inbreuk maakt op

⁸ HvJ EU 19 februari 2002, NJ 2002, 425

artikel 81, eerste lid, van het EU Verdrag. Indien het verbod noodzakelijk is voor een goede beroepsuitoefening, kan dit zijn toegestaan. Daarvoor moet allereerst rekening worden gehouden met de noodzaak om regels vast te stellen inzake organisatie, bekwaamheid, deontologie, toezicht en aansprakelijkheid, ten einde ervoor te zorgen dat de nodige garantie van integriteit en ervaring wordt geboden aan de eindgebruikers van professionele diensten en een goede rechtsbedeling te verzekeren (rechtsoverweging 97). Het Hof besloot dat het mededingingsbeperkende besluit (de samenwerking tussen advocaten en accountants niet toe te staan) uitgaande van beroepsorganisatie redelijkerwijze noodzakelijk kan worden geacht ter verzekering van de goede uitoefening van het beroep van advocaat.

Een tussenconclusie

37. Een conclusie die de Commissie wel onder ogen heeft gezien, maar nadrukkelijk niet wil trekken, is dat de KBvG de afgelopen jaren onvoldoende van de grond is gekomen en dat het daarom meer voor de hand ligt om een geheel andere weg in te slaan, bijvoorbeeld door de PBO-structuur te verlaten en/of de ambtelijke status maar te laten varen nu de commercie zozeer de boventoon is gaan voeren. Op zichzelf is dat een denkbare koers indien geconstateerd moet worden dat de bevoorrechte wettelijke ambtelijke status steeds minder “tussen de oren zit”, en indien de oranje leeuw van de gerechtsdeurwaarder steeds meer verwordt tot een aantrekkelijk merk, een vehikel om de marktpositie ten opzichte van anderen te versterken.

Niet verhuizen maar verbouwen

38. Voor een dergelijke radicale koerswijziging is het in de ogen van de Commissie te vroeg: de huidige Gerechtsdeurwaarderswet bestaat krap acht jaar, de KBvG is nog jong, een nieuw wettelijk stelsel staat niet per direct in elk opzicht perfect. Eerst zou naar aanleiding van dit adviesrapport een serieuze poging moeten worden ondernomen om met enkele aanscherpingen en verduidelijkingen de bedoelingen van het huidige stelsel beter tot zijn recht te laten komen en de KBvG als publiekrechtelijke beroepsorganisatie overeind te houden. Dat zou dan wel een laatste kans moeten zijn. Hoe een dergelijke verbouwing eruit zou kunnen zien, is in dit rapport beschreven, telkens zoveel mogelijk uitmondend in concrete aanbevelingen.

Aanbevelingen Hoofdstuk 4

Aanbeveling 1.

De KBvG expliciteert de kernwaarden van het beroep en formuleert daarbij concrete normen van beroepsethiek. Zij annoteert de tuchtrechtspraak publiekelijk.

Aanbeveling 2.

De KBvG bemoeit zich actief met de beroepsopleiding. Zij ontwikkelt de vakbekwaamheid, ook met modellen voor de beroepspraktijk.

Aanbeveling 3.

De KBvG zoekt de dialoog, juist ook in het publieke debat.

Aanbeveling 4.

De KBvG maakt actief gebruik van de verordenende bevoegdheid. De KBvG besteedt bij het opstellen van verordeningen meer aandacht te besteden aan de in dit hoofdstuk opgesomde onderwerpen, die de bijzondere positie van de gerechtsdeurwaarder recht doen.

Aanbeveling 5.

Normering geschiedt per verordening; de subdelegatie is bedoeld voor detailkwesties.

Aanbeveling 6.

De KBvG stelt zich niet op als een belangenvereniging, maar overeenkomstig haar wettelijke status als een publiekrechtelijke beroepsorganisatie, die de beroepsnorm hoog houdt.

Hoofdstuk 5.

DE INTERNE HUISHOUDING

Toerusting PBO

39. Het formuleren van het bovenstaande elf aspecten tellende toetsingskader is nuttig en noodzakelijk om de meetlat te definiëren. Maar de PBO moet ook in staat worden gesteld om aan alle verwachtingen te voldoen. De Commissie is van oordeel dat de huidige omvang en toerusting van de PBO niet voldoende kan zijn om al deze verwachtingen waar te maken. De vergelijking met de KNB en de NOvA – twee grotere beroepsgroepen – gaat misschien niet helemaal op, maar toch is het contrast met de bureaus van KNB en NOVA sterk. Veel inzet vraagt ook het opzetten van een goed systeem van peer review. Persberichten, lobbywerk, analyse van nieuwe nationale en Europese wetgeving, alertheid op eerstelijns geschillenbeslechting en tuchtrechtelijke actie; het kan niet allemaal tegelijkertijd op een hoog niveau plaatsvinden met de toerusting die de KBvG momenteel kent. De instrumentatie van de KBvG is nu ontoereikend om het ideaalbeeld van de elf geschetste PBO-eigenschappen te benaderen, laat staan te bereiken. Verbetering van de instrumentatie zal uiteraard gepaard gaan met hogere kosten voor de beroepsgroep.

Het Bureau

40. Verordeningen maken over allerlei belangrijke kwesties vergt debat met de beroepsgroep en een professioneel apparaat met een kwalitatief hoogwaardig juridisch ondersteunend bureau met voldoende personele bezetting. Zo kan zich ook een vruchtbare interne dialoog ontwikkelen tussen bestuur en ambtelijk bureau, die daardoor beiden aan kwaliteit zullen winnen. Een kwalitatief sterk bestuur zal zorgen voor een kwalitatief sterk bureau. Een kritisch secretariaat zal het bestuur bij de les houden, een sterke tegenspeler zijn, weerwoord bieden, het andere perspectief ook schetsen, opdat het bestuur juist en volledig geïnformeerd beslissingen neemt.

Een sterke PBO is in het belang van de beroepsgroep

41. De bevoorrechte positie die de gerechtsdeurwaarder inneemt brengt met zich mee dat een optimale toerusting van “zijn PBO” primair een zaak van het gilde zelf is. Een sterke PBO is uiteindelijk in het belang van de beroepsgroep, ook als niet iedere beslissing iedere individuele gerechtsdeurwaarder alleen maar voordeel brengt. Leden die een groot vertrouwen hebben in een actieve en professionele KBvG, zullen geneigd zijn om via artikel 78 Gdw meer te investeren in een sterke PBO die goed “netwerkt” en die de beroepsgroep het aanzien geeft dat nodig is bij de rechtshandhaving. De kost gaat hier vermoedelijk voor de baat uit. Met de komst van de landelijke bevoegdheid zijn grote netwerkkantoren ontstaan, en de groei van deze steeds groter wordende deurwaardersconglomeraten heeft de jonge nog onervaren PBO enigszins overschaduwd. Dit effect onderstreept eens te meer de noodzaak om de positie van de PBO te versterken.

Wie doet wat?

42. De wet belast het bestuur met de algemene leiding en met de uitoefening van de taken van de KBvG: de bevordering van de goede beroepsuitoefening en van de vakbekwaamheid. De ledenraad stelt het algemene beleid vast. De ledenraad is ook de wetgever van de beroepsorganisatie. Hij is belast met het vaststellen van de verordeningen van de KBvG. De ledenraad benoemt het bestuur. Uit de leden van het bestuur benoemt de ledenraad de voorzitter van het bestuur van de KBvG. De algemene ledenvergadering is het derde van de drie organen van de beroepsorganisatie. Het budgetrecht is haar belangrijkste recht. Zij beslist over de begroting voor het komende jaar en stelt de hoogte van de contributie vast. Ook oordeelt zij over de financiële verantwoording over het afgelopen jaar. Verder kiest zij de leden van de ledenraad.

Vasthouden aan verenigingsverleden

43. Het heeft de KBvG merkbaar moeite gekost haar verenigingsverleden achter zich te laten. Van de kant van de KBvG is dit ook als zienswijze ingebracht tijdens een hoorzitting. Lang bleef voor het gevoel van de leden de algemene vergadering het hoogste orgaan van de beroepsorganisatie. Als het erop aan kwam, werd daar beslist hoe het moest. De ledenraad werd als een vreemd lichaam gezien. In een poging, de leden te laten ervaren dat de ledenraad het algemene beleid vaststelt, werd de vergadering van de ledenraad in de algemene vergadering geïntegreerd. Deze poging mislukte. Van een debat van de ledenraadsleden ten overstaan van hun publiek, de ter algemene vergadering aanwezige gewone leden van de KBvG, kwam zelden iets terecht.

Vergaderingen van de ledenraad

44. Met de afzonderlijke vergaderingen van de ledenraad was het vaak niet beter gesteld. Vage agenda's, zwakke leiding, rommelige debatten, casuïstische discussies tussen enkelen, zwijgers die ter vergadering wel merkten welke kant het op ging en zich bij stemming naar

⁹ Evenmin zoals dat het geval was bij de Wet schuldsaneringsregeling natuurlijke personen uit 1998, die per 1 januari 2008 op enkele onderdelen is bijgesteld om de oorspronkelijke doelstellingen uit 1998 beter te bereiken, ook hier mede naar aanleiding van een WODC-evaluatie. De wetswijziging lijkt ertoe te hebben geleid dat de doelstellingen zijn bereikt.

de heersende opinie voegden, matige kennis van de beleidsdossiers, gebrek aan durf tegenover het bestuur, gebrek aan belangstelling voor de vraag waar de gerechtsdeurwaarder over vijf of tien jaar zou moeten staan, gebrek aan moed in heikele kwesties knopen door te hakken, vrees, zoal geen tegenzin, de verordenende bevoegdheid van de ledenraad te gebruiken; dit tekende de eerste jaren in belangrijke mate de ledenraad van de KBvG en het verklaarde de bij veel leden levende gedachte dat de ledenraad een irrelevant gezelschap vormde.

Toerusting ledenraad

45. Voor een deel valt dit ook het bestuur aan te rekenen. Het bestuur heeft zich te weinig gelegen laten liggen aan de toerusting van de ledenraad, met name aan het verschaffen van informatie aan de ledenraad. De grens tussen algemene leiding en bevordering van de goede beroepsuitoefening enerzijds en vaststelling van het algemene beleid anderzijds is soms vaag, indien er al een grens is. Vaak zal het gaan om het verschil tussen het beleid dat in de hectiek van elke dag wordt bepaald en het beleid voor de middellange termijn. Het eerste moet uit het laatste worden afgeleid, maar een voorwaarde voor de vaststelling van het algemene beleid is: kennis van zaken. Het bestuur is het best geïnformeerd en moet de ledenraad in zijn kennis laten delen.

Het presidium van de ledenraad heeft binnen de KBvG geen bijzondere status maar wordt door velen beschouwd als een soort corvee. Het presidium van de Ledenraad worstelt met de ongemakkelijke positie waarin de Ledenraad verkeert, namelijk tussen het bestuur van de KBvG en de afzonderlijke leden in. Vernieuwingen dienen uit de Ledenraad te komen, maar als ze komen, komen ze van het Bestuur. De Ledenraad moet dat ook zichzelf aantrekken: de Ledenraad zou invloed moeten uitoefenen door het Bestuur te controleren volgens de huishoudelijke regels, maar doet dat in de praktijk niet. Positief is weer dat in de Ledenraad niet alleen maar gerechtsdeurwaarders of kandidaten zitten van grotere kantoren, dus een redelijke democratische afspiegeling van de beroepsgroep is hij wel.

Rol bestuur

46. Niet alleen de ledenraad zelf, ook het bestuur mag worden verweten dat de wetgevende arbeid van de ledenraad zich heeft beperkt tot de vaststelling van enkele verordeningen met interne werking. Afgezien van de verordeningen die met de wet in werking traden, verscheen er tot dusver geen verordening die ingreep in de wijze waarop de gerechtsdeurwaarder zijn beroep uitoefent. Het doen van voorstellen van verordeningen aan de ledenraad is in de eerste plaats aan het bestuur opgedragen.

Wel is enige verbetering merkbaar. De huidige voorzitter van de ledenraad woont de bestuursvergaderingen bij. De belangstelling voor het lidmaatschap van de ledenraad neemt toe. Er wordt ordelijker vergaderd. Na extern advies nam de ledenraad onlangs een beslissing in een slepende beroepsethische kwestie. Bestuur en ledenraad zijn nu doordrongen van de noodzaak, normen voor de praktijkuitoefening - soms in jarenlang gestaag commissiewerk geformuleerd - op korte termijn in de vorm van een verordening te gieten.

Samenstelling bestuur

47. Het is gebleken dat het KBvG-bestuur de laatste tijd uitsluitend uit ervaren gerechtsdeurwaarders bestaat en dat daarin geen jongere gerechtsdeurwaarders meer zitting hebben. De beroepsgroep dient er zorg voor te dragen dat er ook enkele jongere beroepsgenoten lid zijn van het KBvG-bestuur, omdat op die manier ook de zienswijze van beginnende beroepsgenoten een stem wordt gegeven in het bestuur, en zij zich meer betrokken voelen bij hun beroepsorganisatie. In dat verband kan worden gedacht aan een organisatie vergelijkbaar met de Jonge Balie bij de advocatuur. Op deze wijze worden ook potentiële bestuursleden gescout en voorbereid op hun taak.

Externe legitimatie

48. Een zijdelingse opmerking is dat het bestuur van de KBvG uitsluitend bestaat uit beroepsgenoten. De legitimatie van de PBO dient niet alleen naar de buitenwereld toe maar ook richting de eigen leden kunnen te worden versterkt met externe deskundigen die een frisse blik werpen op de positie en het functioneren van de beroepsgroep. Dat hoeft niet per se langs de weg van een andere bestuursamenstelling, maar zou ook naar het voorbeeld van de Orde¹⁰ gestalte kunnen krijgen via een Raad van advies met enkele externen uit bijvoorbeeld de (rechts)wetenschap, de rechterlijke macht en de registeraccountancy. Ook andere maatschappelijk georiënteerde organisaties zoals de NVVK en de Raden voor Rechtsbijstand kennen een vergelijkbare opzet. Positief voorbeeld is dat de KBvG door middel van een bestuurslid vertegenwoordigd is in de Raad van advies voor de NVVK.

Naar een levendige democratie

49. Bestuur, ledenraad en leden van de KBvG zouden zich opnieuw moeten bezinnen op hun onderlinge relatie en moeten streven naar een samenspel, waardoor de KBvG in een levendige democratie verandert, een organisatie die de leden uitilt boven de beslommingen van elke dag en hen dwingt niet slechts door de ramen van het eigen kantoor naar de maatschappij te kijken. Een lid van de ledenraad hoort een uitgesproken mening te hebben over de rol die de gerechtsdeurwaarder in het rechtsbestel moet spelen. Van hem mag worden verwacht dat hij de vaardigheid heeft, daarover te debatteren met zijn mederaadsleden, het bestuur, de gewone leden van de KBvG, beoefenaars van verwante beroepen en eigenlijk allen die belangstelling voor het beroep van de gerechtsdeurwaarder tonen. Zou die vaardigheid er niet meteen zijn, dan kan het bestuur op kosten van de KBvG voorzien in trainingen in debat- en vergadertechniek.

Vertrouwen en leiderschap

50. Kandidaten voor het lidmaatschap van de ledenraad behoren te worden geselecteerd op basis van het vertrouwen dat de leden in hen stellen. Het bestuur kan dat vertrouwen inventariseren, indien nodig met hulp van buiten. Het vertrouwen kan worden gespecificeerd. Het kan betrekking hebben op ideeënrijkdom, oog voor de spilfunctie van de gerechtsdeurwaarder, bijzondere vakkennis, abstraherend vermogen, verbale vaardigheid, bereidheid het collectief te dienen; eigenschappen waardoor sommige leden boven de middelmaat van het ledenbestand uitsteken. Om dat verschil mag de KBvG een appèl op hen doen. Zo kan de ledenraad ten slotte worden gevormd op een wijze die recht doet aan zijn betekenis voor de KBvG, namelijk door de besten onder de gerechtsdeurwaarders. Excellentie is vanzelfsprekend ook een voorwaarde voor toetreding tot het bestuur.

Regionalisering

51. Bezinning in eigen huis is nodig, maar een wijziging van de wet kan een verandering in de aangegeven richting bevorderen. Concentratie van verantwoordelijkheid, grotere slagvaardigheid, samen met vèrgaande delegatie van uitvoering van beleid aan het bureau - daartoe nader toegerust - zouden ledenraad en bestuur in staat kunnen stellen zich te bepalen tot vaststelling van beleid en leiderschap in hoofdlijnen. Ook in de zienswijze van de KBvG – toegelicht tijdens de hoorzitting – kan het aantal ledenraadsleden worden teruggebracht. Tegen deze achtergrond zou in artikel 63 Gdw het aantal leden van de ledenraad op vijftien moeten worden gesteld en het aantal bestuursleden op ten minste vijf. Een geografische verdeling zou er toe moeten leiden dat in het bestuur een aanspreekpunt is per hofressort. Per arrondissement is niet haalbaar. Daarnaast kan worden gewerkt met portefeuillehouders binnen het bestuur die worden ondersteund door een geprofessionaliseerd bureau met hoog gekwalificeerde beleidsmedewerkers die zowel van de inhoud weten als het nodige politiek-bestuurlijke besef hebben. Daar zal een verhoogde kostenomslag bij horen, maar een sterke PBO is in het belang van de gehele beroepsgroep. Per ressort zouden drie ledenraadsleden moeten aantreden, naast twee plaatsvervaarders per ressort.

¹⁰ Verordening op de Raad van Advies d.d. 1 september 2008 (Staatscourant 3 oktober 2008, nr. 192), met terugwerkende kracht in werking getreden per 1 januari 2008.

Aanbevelingen Hoofdstuk 5

Aanbeveling 7.

De KBvG versterkt de professionele kracht van haar bureau aanzienlijk.

Aanbeveling 8.

Het KBvG-bestuur neemt de toerusting van de ledenraad ter harte, vanuit het besef dat de kracht van de KBvG mede wordt bepaald door de kracht van de ledenraad.

Aanbeveling 9.

Het KBvG-bestuur bevordert de betrokkenheid en de invloed van de beginnende beroepsgeenoot op het beleid van de KBvG en besteedt aandacht aan de externe legitimatie, bijvoorbeeld via een adviesraad.

Aanbeveling 10.

Reduceer het aantal ledenraadsleden via een wijziging van artikel 63 Gerechtsdeurwaarderswet.

Hoofdstuk 6.

INTERN EN EXTERN TOEZICHT

Verticaal en horizontaal toezicht

52. Op dit moment wordt het toezicht op de beroepsgroep voornamelijk uitgeoefend door het BFT en de tuchtrechter. Dit toezicht is overwegend repressief. Er is geen integraal toezicht, en het toezicht is fragmentarisch georganiseerd. Hier ligt een opgave voor de KBvG, waarvoor zo nodig de wettelijke grondslag moet worden versterkt. Een marktgeoriënteerde beroepsuitoefening heeft als gevolg dat de kwaliteit van de beroepsuitoefening en de betekenis daarvan voor het rechtssysteem minder als een vaststaand gegeven kan worden beschouwd. Mede daarom wordt door het BFT toezicht op het beheer van de derdengelden uitgeoefend. De gedachte is dat zo, in combinatie met de toezichthoudende taken van de KBvG en de tuchtrechtspraak, een systeem met verticale en horizontale toezichtlijnen de consument tegen charlatans bescherming wordt geboden en wordt bevorderd dat de gerechtsdeurwaarder zo goed mogelijk zijn werk doet.

Geen nieuwe gerechtsdeurwaardersautoriteit

53. Tegelijk vragen de hiervoor gesignaleerde dilemma's én de complexiteit van de samenleving meer en meer van de gerechtsdeurwaarder professioneel handelen in maatwerk en daarmee ook om een andere vorm van toezicht. Bovendien is tijdens de hoorzittingen gebleken dat de afstemming tussen de KBvG, het BFT en het Ministerie van Justitie kan worden verbeterd. Van de kant van de gerechtsdeurwaarders is de gedachte geopperd een externe inspectie voor gerechtsdeurwaarders in het leven te roepen (een "gerechtsdeurwaardersautoriteit") die naast het financiële toezicht ook organisatorisch en vakmatige inhoudelijke controles gaat verrichten. Die inspectie zou dan preventief kunnen optreden en tevens in opdracht van de tuchtrechter onderzoek kunnen doen in het kader van aanhangige zaken. Een extra toezichthouder op een beroepsgroep van 900 personen is teveel van het goede. Bovendien bestaat een autoriteit gerechtsdeurwaarders de facto al, namelijk de KBvG.

Krachtig intern toezicht gewenst

54. Een beroepsgroep met een eigen PBO moet een sterk ontwikkelde vorm van intern toezicht hebben. Extern toezicht hoort daar uiteraard bij in een systeem van checks and balances, maar kan alleen aanvullend van karakter zijn. Uitsluitend of hoofdzakelijk extern toezicht leidt ertoe dat men zich niet zelf verplicht voelt om de kwaliteits- en integriteitslat hoog te leggen en hoog te houden. Extern toezicht heeft dan slechts een politiefunctie: "als het niet mag dan merken we dat vanzelf wel!". Sterker: teveel nadruk op extern toezicht kan de vertrouwenswaarde van de beroepsgroep ondermijnen, of kan omgekeerd een onterecht blind vertrouwen bevorderen (bij opdrachtgevers en schuldenaren) dat alles wel in orde is: "de toezichthouder waakt, de rest kan rustig slapen". Het interne toezicht dient daarom in een PBO-structuur serieus gestalte te krijgen, en voorzover dat in de afgelopen jaren in onvoldoende mate heeft gefungeerd, alsnog te worden verstevigd. Het gaat daarbij uiteraard om een combinatie van preventief en repressief toezicht, maar ook om algemeen en concreet toezicht.

Een gilde heeft een primus inter pares nodig

55. Een (rechts)figuur als de Deken van de Orde (artikel 60b Advocatenwet) wordt gemist in de Gerechtsdeurwaarderswet. Het bestuur van de KBvG kan die rol vervullen, waarbij aanwijzing plaats vindt van verantwoordelijke bestuursleden op basis van een geografische verdeling bijvoorbeeld per hofressort. Uiteraard is de personele invulling van die functie van doorslaggevend belang. Een dergelijke bestuursfunctie zou het preventief ingrijpen door de beroepsgroep zelf vergemakkelijken, en het corrigerende optreden door de tuchtrechter minder prominent maken. Niet wenselijk is om op dit punt terug te gaan in de tijd naar de centrale rol die de president van de Rechtbank had – dat blijft een externe autoriteit en zou weer haaks staan op de te ontwikkelen gildegedachte. De figuur van de voorzitter van de KBvG heeft thans geen duidelijke wettelijke taakomschrijving en dus ook geen duidelijke bevoegdheden. Dat zou moeten veranderen. De KBvG-bestuurder in de rol van de Deken – de precieze benaming laat de Commissie in het midden – behoort gezag en onafhankelijkheid uit te stralen, een goede trait-d'union te zijn en in staat te zijn los te komen van uitsluitende belangenbehartiging van de beroepsgroep maar ook een boodschap te verkondigen die misschien niet door iedereen wordt toegejuicht. Er moet dan een verplichting gelden om op verzoek verantwoording af te leggen aan het bestuur, evenals dat in de advocatuur als een vanzelfsprekendheid wordt gevoeld. Niet-verschijnen voor het bestuur is zonder meer klachtwaardig.

Invulling van de functie

56. Het bestuur zou zijn (nieuwe wettelijke) taak ook moeten kunnen delegeren. De vergoeding en de machtsmiddelen van het bestuur moeten duidelijk geregeld worden. De functie wordt voor een aantal jaren bekleed met een eenmalige mogelijkheid van verlenging en rouleert dus na verloop van tijd. Evenals in de advocatuur het geval is, heeft de bestuurder met de rol van Deken een hoge status in de

beroepsgroep. Zijn functie is daarom aantrekkelijker dan de huidige bestuursfunctie. Kantoren die niet uitsluitend kijken naar het geldelijk omzetbelang zullen er eer in stellen om bestuursleden te mogen leveren. Niet te vermijden zal zijn dat grotere kantoren gemakkelijker een goede gerechtsdeurwaarder kunnen missen als bestuurslid dan kleinere kantoren. De taak van bestuurslid hoeft geen fulltime functie te zijn. Indien het bestuur van de KBvG aldus opgetuigd is, en bijgestaan wordt door een versterkt bureau, kan het bestuur ook eens wat vaker op een serieus werkbezoek. Nu is uit de hoorzittingen gebleken dat zulks te incidenteel gebeurt en te vrijblijvend is. Een sterkere PBO kan ook het nodige vertrouwen winnen bij de achterban, evenals de banken dat bijvoorbeeld stellen in DNB. Vertrouwen kan niet worden afgedwongen, maar komt te voet. Met dat vertrouwen kan het preventieve toezicht door het bestuur van de KBvG beter van de grond komen.

Aanbevelingen Hoofdstuk 6

Aanbeveling 11.

Een gerechtsdeurwaardersautoriteit als aanvullende instantie die toezicht houdt op de beroepsgroep is niet de goede oplossing. De werking van de bestaande vormen van toezicht moet worden verbeterd. Uitoefening van intern en integraal toezicht is dringend gewenst.

Aanbeveling 12.

De KBvG en de gerechtsdeurwaarders hebben behoefte aan een wettelijke fundering van het bestuur als primus inter pares, een gezaghebbend instituut, dat leden ter verantwoording kan roepen, zoals de Deken dat kan in de advocatuur.

Hoofdstuk 7.

KWALITEIT VAN DE BEROEPSUITOEFENING

Peer review

57. Een vorm van kwaliteitsbevordering die bij de beroepsgroep – in tegenstelling tot in het notariaat en de advocatuur – nog in de kinderschoenen staat, is de peer review of intercollegiale toetsing. Dit is niet zozeer toezicht, maar kwaliteitsbevordering met een preventief effect. Deze vorm van kwaliteitsbevordering kan bij uitstek door de KBvG worden georganiseerd. Dit was vroeger wellicht een vrijwillige of zelfs vrijblijvende aangelegenheid, maar dat wordt het steeds minder. Bij de andere beroepsgroepen wordt deelname aan een peer review vaak verlangd door de beroepsaansprakelijkheidsverzekeraar, die er belang bij heeft dat men de zaken op orde heeft en dat men als professional “the state of the art” blijft volgen. Het gaat om een procescontrole op een aantal dossiers, om uitwisseling van ervaringen, om met collega’s concurrenten de ethiek in individuele dossiers te bespreken en zo van elkaar voor de toekomst te leren. Intercollegiale toetsing hoort bij de gerechtsdeurwaarder als professional evenals bij de andere juridische beroepsgroepen. Overwogen moet worden om dat ook van een wettelijke grondslag te voorzien.

Solitaire beroepsuitoefening

58. Ook de Commissie meent dat de kwaliteit van de praktijkuitoefening gebaat is bij preventieve maatregelen. Dergelijke maatregelen kunnen de kwaliteit bevorderen en onregelmatigheden voorkomen. De gerechtsdeurwaarder moet zowel over vakinhoudelijke als ondernemerschapkwaliteiten beschikken en beide permanent onderhouden. Dat is niet eenvoudig in een omgeving waarin nieuwe rechtsvragen en concurrentie zich snel ontwikkelen. Vooral de gerechtsdeurwaarder die solitair de praktijk uitoefent is in dat opzicht kwetsbaar. Dit vraagt om waarborgen ten aanzien van ziekte en vakantiewaarneming, maar ook ten aanzien van het op peil houden van de vakinhoudelijke kennis. De KBvG en het Ministerie zouden meer kunnen uitdragen dat zonder een goede kwaliteitsborging een solitaire beroepsuitoefening in beginsel niet wenselijk is. Ook moet inzichtelijk worden gemaakt hoe het minimum aan kritische massa voor een kantoor wordt gedefinieerd zonder dat het beroep afgegrensd wordt voor nieuwkomers.

Good and bad practices

59. Een externe inspectie maakt de gerechtsdeurwaarder niet minder kwetsbaar. Los van de kosten van een dergelijke externe inspectie, werkt het voor een professional als de gerechtsdeurwaarder weinig stimulerend om door een ‘buitenstaander’ de maat te worden genomen. Van belang voor het goed functioneren van gerechtsdeurwaarders is de preventie die uitgaat van een grotere aandacht van de beroepsgroep zelf voor het handhaven van de kwaliteit van haar dienstverlening. Dat vergt een type toezicht dat niet afvinkt of aan de voorschriften is voldaan, maar dat processen, prestaties en ‘outcomes’ op de hand weegt en probeert ‘good practice’ te verspreiden en “bad practice” tegen te gaan. Een eerste aanzet daartoe ligt in het totstandkomingsproces van de kwaliteitsverordening en in het lopende debat omtrent onafhankelijkheid en integriteit dat binnenkort in een verordening zal uitmonden. Van de kant van de KBvG is in de zienswijze bij de hoorzitting opgemerkt dat regelgeving voor gerechtsdeurwaarders en belanghebbenden “haalbaar en realistisch” moet zijn, gegeven de grote diversiteit aan kantoren en bedrijfsvoeringen. De Commissie benadrukt dat regelgeving vooral ook “normstellend” dient te zijn, “guidance” moet bieden aan de beroepsgroep en aan belanghebbenden. Wil professionele integriteit en onafhankelijkheid kunnen gedijen dat dient die door de beroepsorganisatie zelf te worden gewaarborgd. Wat dat betreft treedt de beroepsgroep niet voor niets op in een de vorm van een publiekrechtelijke beroepsorganisatie met verordenende bevoegdheden. Het publieke gezag van die publiekrechtelijke organisatievorm veronderstelt in de eerste plaats zélf de kwaliteit van de beroepsuitoefening regelen.

Kwaliteit zelf borgen in kritische dialoog

60. Door de KBvG zou tot een dialoogstructuur moeten worden gekomen voor een kritische uitwisseling van ervaringen en inzichten, met het oog op een gedeelde opvatting over wat ten diepste in de praktijkuitoefening verdient verdedigd te worden. Het instrument van de peer review ligt hier voor de hand. Slechts gemeenschappelijk gedeelde overtuigingen bevorderen in professionele kring de handhaving van regels die op deze overtuiging zijn gebaseerd. Kortom: een beter resultaat kan worden bereikt indien een zelf ontwikkeld proces van kwaliteitsborging systematisch wordt opgezet en primair vanuit de beroepsgroep wordt aangedragen.

Contacten met andere juridische beroepsgroepen

61. Als PBO op het terrein van de juridische beroepsbeoefening zit de KBvG in hetzelfde schuitje als de NOvA en de KNB. Bij deze beide PBO’s bestaat een lange traditie van onafhankelijkheid en beroepsethiek. De KBvG zoekt nog te weinig steun bij deze andere twee PBO’s en is ook weinig geneigd over de eigen schutting heen te kijken teneinde voordeel te trekken uit eerder opgedane ervaringen. In de hoorzittingen werd dat beeld bevestigd. De contacten tussen de KBvG en de NOvA bleken zeer beperkt wat betreft inhoudelijk overleg over

de taken of omtrent een standpuntbepaling op al dan niet Europese wetgeving. Weliswaar bezoekt men elkaars congressen en zijn er enkele malen per jaar gezamenlijke overleggen, maar er vindt geen overleg plaats omtrent conceptverordeningen. De KBvG trekt eveneens zeer weinig samen op met de KNB. Er zijn wel contacten, maar met name ad hoc, zoals bijvoorbeeld het advies van de Commissie Huls inzake de beleidsuitgangspunten bij het tuchtrecht. Een intensiever contact met de andere juridische beroepsgroepen kan bijdragen aan het besef van de bijzondere positie die de gerechtsdeurwaarder inneemt in het rechtsbestel en dat een wat hechtere inhoudelijke band met eenvoudige middelen verwezenlijkt kan worden. De verhuizing van de KBvG per 1 december 2007 naar Den Haag wordt in dit verband als een positieve stap ervaren. Vanuit de advocatuur is opgemerkt dat het in een kleine beroepsgroep gemakkelijker moet zijn elkaar aan te spreken op beroepsethiek. Deze kanttekening gold uitsluitend de omvang van de beroepsgroep, want zowel de advocaten als de gerechtsdeurwaarders vormen geen homogene beroepsgroep.

Het Belgische model

62. De Commissie heeft een gesprek gevoerd met de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders van België, omdat beide stelsels zich goed vergelijken laten. Ook de Belgische gerechtsdeurwaarder combineert immers een ambtelijke status met een gereguleerd ondernemerschap. Het Belgische model is opvallend door het hoge gehalte aan professioneel-ethisch besef van de beroepsgroep. In België kent de gerechtsdeurwaarder geen landelijke bevoegdheid maar is gebonden aan zijn arrondissement. Dat bevordert een onderling gildegevoel. Er vindt ook vooraf een uitgebreide toets plaats op de geschiktheid van de persoon voor het beroep. Een academisch opleidingsniveau is een toetredingsvoorwaarde. Er is een uitgebreide gedragscode die geldt voor de Belgische gerechtsdeurwaarder. In deze (gebundelde) gedragscode is aanmerkelijk meer geregeld dan in de afzonderlijke verordeningen van de KBvG.¹¹

63. Het ondernemerschap krijgt wel de ruimte, maar overheerst niet zoals dat in Nederland het geval is. De Belgische overheid geeft geen tegenstrijdige sturingssignalen af, zoals in Nederland met het CJIB wel het geval is. In de ogen van de Belgische gesprekspartners is het ondenkbaar dat de Belgische Justitie als (grote) opdrachtgever stevig onderhandelt met de gerechtsdeurwaarders over kwantumkortingen waarbij de schuldenaar uiteindelijk per exploit meer betaalt dan wat de opdrachtgever aan de gerechtsdeurwaarder betaalt. Een systeem van vaste tarieven draagt daaraan bij, maar het stellige idee was ook dat dat de overheid als opdrachtgever niet betaamt.

64. De Belgische deurwaarderskoepelorganisatie verwijst niet naar de wetgever, maar neemt een duidelijke eigen verantwoordelijkheid en realiseert zich dat het de beroepsgroep zelf is die de bijzondere positie telkens weer moet verdienen en de norm hoog moet houden. De Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders te Brussel controleert scherp. Een centraal beslagregister is in het Belgische model een vanzelfsprekendheid in het belang van schuldenaren, opdrachtgevers en schuldeisers maar ook de gerechtsdeurwaarder die zo het beste overzicht krijgt over de actuele situatie. Onze Belgische gesprekspartners waren verbaasd te horen dat zoiets in Nederland niet bestaat en dat in Nederland niet altijd voorkomen wordt dat de gerechtsdeurwaarders bij de beslaglegging langs elkaar heen werken. In België loopt het volume ambtshandelingen behoorlijk terug, voornamelijk als gevolg van een zekere afkeer van een als traag en kostbaar ervaren gerechtelijke apparaat. De kostprijzen van ambtshandelingen liggen belangrijk hoger dan in Nederland, de tarieven zijn gefixeerd.

Aanbevelingen Hoofdstuk 7

Aanbeveling 13.

De KBvG neemt het initiatief tot intercollegiale toetsing (peer review). Justitie beziet of daar een wettelijke grondslag voor nodig is.

Aanbeveling 14.

De KBvG trekt meer gezamenlijk op met de KNB en de NOvA.

Aanbeveling 15.

Een zelf ontwikkeld proces van kwaliteitsborging wordt systematisch opgezet en wordt primair vanuit de beroepsgroep aangedragen.

Hoofdstuk 8.

BENOEMINGENBELEID

Toetredingsdrempel

65. De drempel om als ondernemer gerechtsdeurwaarder te worden blijkt – mede door het fenomeen goodwill, zoals hierna zal blijken – erg hoog te liggen. In de komende jaren neemt de zwaarte van dit probleem toe, omdat te verwachten is dat veel ervaren deurwaarders het ambt zullen verlaten. De Trendrapportage van het WODC, de interviews, en het jaarverslag 2007 van de Commissie van deskundigen gaven reden tot beraad op de toegang tot het ambt en de denkbare vernieuwing daarvan.

Uitstroom, werfkracht

66. Uit de Trendrapportage blijkt dat ongeveer een kwart van de gerechtsdeurwaarders het ambt binnen tien jaar zal verlaten vanwege het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. Eén en ander zal naar verwachting niet direct tot fricties tussen vraag en aanbod leiden.¹² Op de wat langere termijn lijkt dat minder zeker. Uit een door het WODC gehouden enquête blijkt dat veel kandidaten opzien tegen het ondernemerschap. De kosten van inkoop in een bestaande maatschap - de hoogte van de goodwill - en onzekerheid over de toekomstige markt voor ambtelijke handelingen vormen in de ogen van de kandidaten belangrijke knelpunten. De helft vindt een functie als gerechtsdeurwaarder in loondienst een aantrekkelijke optie. Opvallend is dat eenderde van de kandidaten vrouw is, terwijl slechts 8% van de gerechtsdeurwaarders vrouw is. Vrouwelijke kandidaten melden meer belemmeringen om gerechtsdeurwaarder te worden dan mannen. Vooral de combinatie van ondernemerschap met parttime werken en/of zorgtaken vormt een knelpunt.

Ambtswerk door kandidaten

67. Uit de Trendrapportage blijkt verder dat vooral bij grote kantoren ambtshandelingen in toenemende mate hoofdzakelijk door toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders worden verricht. Tijdens de hoorzittingen is dit door verschillende partijen bevestigd. Daarbij is ook melding gemaakt van de figuur van de freelance toegevoegde kandidaat. Het gaat hierbij om een praktijk waarbij - in wisselende constructies - toegevoegde kandidaten worden ingezet om op basis van stukprijzen te rijden. Van enig toezicht door patroons op de wijze waarop deze toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders ambtshandelingen verrichten is veelal geen sprake. Verder is opvallend dat het Ministerie van Justitie bij de beoordeling en honorering van aanwijzingen als toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder geen helder beleidskader hanteert. Zo wordt merkwaaardigwijs een tuchtrechtelijke veroordeling niet bij de beoordeling betrokken, wat er bijvoorbeeld toe leidt dat een kandidaat wordt toegevoegd aan een gerechtsdeurwaarder aan wie kort te voren door de tuchtrechter een maatregel werd opgelegd. Het is duidelijk dat hiermee in de richting van de beroepsgroep het verkeerde signaal wordt afgegeven. De KBvG is hierbij niet of onvoldoende betrokken. Zolang de wet de toevoeging kent, moeten dit proces en vooral de communicatie beter verlopen. Verder moeten verzoeken om goedkeuring van verschillende toevoegingen door het Ministerie van Justitie worden getoetst aan het belang van voldoende concurrentie en keuzevrijheid. In de praktijk blijkt echter dat praktisch elk verzoek om toevoeging wordt gehonoreerd. Een en ander leidt in voorkomende gevallen tot regionale monopolievorming, waarbij de ruimte op de markt door bestaande kantoren wordt ingevuld met toegevoegde kandidaten.

Toegang tot de ambtsuitoefening: verzoek tot benoeming

68. Wie de goede antecedenten heeft, de vereiste opleiding en een deugdelijk ondernemingsplan kan bij de Minister van Justitie een verzoek tot benoeming indienen. Het plan moet zijn belegd met het advies van een door de Minister benoemde Commissie van deskundigen. Uit het ondernemingsplan dient te blijken dat de sollicitant financieel sterk genoeg is zijn kantoor naar behoren in te richten, en dat hij redelijkerwijs in staat is binnen drie jaar een rendabele praktijk op te bouwen. Benoeming vindt plaats bij Koninklijk Besluit.

Aanwijzing ervaren kandidaat en kandidaat-stagiair

69. Met goedkeuring van de Minister kan een gerechtsdeurwaarder een op zijn kantoor werkzame kandidaat-gerechtsdeurwaarder, die de verplichte stage van een jaar heeft doorlopen, aanwijzen als toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder. De kandidaat verricht daarna namens en onder verantwoordelijkheid van de gerechtsdeurwaarder het ambtswerk waartoe deze bevoegd is. De toegevoegde kandidaat is bevoegd naast zijn patroon. In verhouding tot het onderzoek dat aan een benoeming vooraf gaat, is de toets bij een verzoek tot goedkeuring van een aanwijzing summier en licht.

¹¹ <http://www.gerechtsdeurwaarders.be/dmp/printflo/content/1177/pages/default.aspx>

¹² Wat de instroom betreft zij ter illustratie vermeld dat in het jaar 2006 in totaal 30 benoemingen tot gerechtsdeurwaarder hebben plaatsgevonden, in 2007 in totaal 16 en in 2008 in totaal 21. Al dan niet eervol ontslagen in 2006 werden 19 gerechtsdeurwaarders, 10 in 2007, en 17 in 2008.

Ook de toevoeging van een stagiair begint met een aanwijzing door de gerechts-deurwaarder op wiens kantoor hij werkzaam is en de goedkeuring daarvan door de Minister. Deze goedkeuring geldt voor het stagejaar, het laatste jaar van de opleiding. De toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder-stagiair is naast zijn patroon bevoegd tot het ambtswerk waartoe deze bevoegd is.

Benoeming tot waarnemer

70. Kan een gerechtsdeurwaarder zijn ambt (tijdelijk of blijvend) niet meer vervullen, dan zal doorgaans een andere gerechtsdeurwaarder of een ervaren toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder tot waarnemend gerechtsdeurwaarder worden benoemd. Als toegang tot het ambt kan deze benoeming buiten beschouwing blijven.

Samenstelling korps van ambtelijk bevoegden

71. Gerechtsdeurwaarders, waarnemers inbegrepen, en toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder zijn van rechtswege lid van de KBvG. De verschillende toegangen tot de ambtsuitoefening komen tot uiting in de samenstelling van het ledenbestand van de beroepsorganisatie. Per 13 november 2008 telde de KBvG 940 leden, namelijk 391 gerechtsdeurwaarders, 457 toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders met voltooide stage en 92 toegevoegd kandidaat-gerechts-deurwaarders-stagiaires.

Lastige start

72. Het beginnen van een nieuwe praktijk vergt aanzienlijke investeringen in huisvesting, kantoorinrichting, ICT en middelen van vervoer. Ten minste enkele medewerkers zal de startende gerechtsdeurwaarder van meet af aan nodig hebben. Voor de éénpitter biedt het domein van de gerechtsdeurwaarder nauwelijks nog perspectief. Ook het handhaven van een praktijk, concreter: het bewaren enerzijds van de vereiste liquiditeit en solvabiliteit en anderzijds het bewaren van de evenzeer vereiste onafhankelijkheid - dit alles in een competitieve omgeving - vraagt veel van de nieuwe gerechtsdeurwaarder-ondernemer. Evenzo is de instap in een bestaande maatschap een opstap die veel kandidaten bij gebrek aan kapitaal of passende financiering niet kunnen maken. Waarschijnlijk is dit de belangrijkste oorzaak van een onmiskenbare ontwikkeling, te weten dat in afwijking van de wet in de praktijk gerechtsdeurwaarders reeds in loondienst werkzaam zijn en dat toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders als zelfstandig ondernemers werkzaam zijn.

Gerechtsdeurwaarder ondernemer?

73. Ook de sollicitant die niet zijn ondernemingsplan overlegde, maar het plan van zijn werkgever, wordt tot gerechtsdeurwaarder benoemd. Uit het jaarverslag van de Commissie van deskundigen over 2007 blijkt dat van de in dat jaar verstrekte 22 adviezen er vijf betrekking hadden op een plan tot benoeming van een gerechtsdeurwaarder in dienstbetrekking. In 2006 ging het om zes op 34. Hoewel de wet onveranderd doet vermoeden dat de beoefening van het beroep van gerechtsdeurwaarder samenvalt met het ondernemerschap, is de realiteit dat de gerechtsdeurwaarder in loondienst zijn intrede heeft gedaan. Deze realiteit is ook onder ogen gezien bij de richtlijn van de KBvG van 25/26 oktober 2002 inzake de onafhankelijkheid van gerechtsdeurwaarders.

Toegevoegde kandidaat werknemer?

74. De toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder - met voltooide stage - ontwikkelde zich in tegenovergestelde richting. Hij werd steeds zelfstandiger. Gold de toevoeging oorspronkelijk als een gelegenheid tot vorming in de praktijk, geleidelijk veranderde de toevoeging in een mogelijkheid tot permanente uitoefening van het ambt. Niet zelden blijft de toegevoegde kandidaat toegevoegd, ambieert hij zelfs geen benoeming tot gerechtsdeurwaarder. Niettemin is hij vaak wel aandeelhouder in een gerechtsdeurwaarders BV, maat, vennoot of bestuurder en op deze wijze soms ook medewerkgever van een gerechtsdeurwaarder in loondienst. De wet koppelt de toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder bij herhaling aan de gerechtsdeurwaarder op wiens kantoor hij werkzaam is. Dit doet niet slechts vermoeden dat de kandidaat in dienst van de gerechtsdeurwaarder is, maar ook dat dit kantoor zijn vaste werkplek is. Aanvankelijk was dit ook zo; het sprak vanzelf. Het veranderde toen ook aanwijzingen van één kandidaat door twee of meer gerechtsdeurwaarders werden goedgekeurd. Dit maakte het mogelijk dat de kandidaat, al naar gelang van de vraag naar ambtelijke capaciteit, namens en onder verantwoordelijkheid van de ene dan wel de andere gerechtsdeurwaarder ambtswerk ging verrichten. Het accent verschoof van werk op een kantoor, naar werk voor een kantoor. Deze ontwikkeling vond inmiddels een actueel uiterste in de freelance toegevoegd-kandidaat-gerechtsdeurwaarder. De freelancer heeft geen arbeidsovereenkomst met een gerechtsdeurwaarder. Hij voert zijn eigen praktijk. Zelfstandig of in samen-werking met enkele collega's biedt hij deurwaardersdiensten aan, niet alleen aan de gerechtsdeurwaarder of gerechtsdeurwaarders aan wie hij is toegevoegd, maar aan ieder die naar deze diensten vraagt. Volgens een recente opgave van de KBvG zijn er momenteel veertien freelance toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders.

Eenheid en eenvoud

75. Praktijk en wettelijke regeling moeten weer met elkaar in overstemming worden gebracht. De wet bepaalt wie de gerechtsdeurwaarder is. Daar moet tegenover staan dat de gerechtsdeurwaarder zichzelf in de wet herkent en door anderen daarin wordt herkend. Eenvoud en verantwoordelijkheid zijn de sleutels waarmee theorie en werkelijkheid naar de mening van de commissie weer tot eenheid kunnen worden gebracht. Voor de aanduiding van degenen die het werk van de gerechtsdeurwaarder mogen verrichten zou geen overkoepelende term als ambtelijk bevoegden nodig moeten zijn. Eén titel, gerechtsdeurwaarder, is voldoende. Eén enkelvoudige presentatie, mondeling en schriftelijk, dient de herkenbaarheid van de gerechtsdeurwaarder als openbaar ambtenaar, zowel bij de procesinleiding als bij de executie. Het "heb ik....., gerechtsdeurwaarder"-relaas, dat elk exploit beherst, kan weer overeenstemmen met de verbale verklaring waarmee de uitbrenger van het exploit zich voorstelt.

Verantwoordelijkheid 1

76. De overheidsmacht, waarmee de wet hem bekleedt, geeft de gerechtsdeurwaarder het recht indien nodig inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer van een burger. Met het uitbrengen van een dagvaarding bewerkstelligt de gerechtsdeurwaarder dat de gedaagde zijns ondanks in een relatie tot de overheidsrechter komt te staan. Tenuitvoerlegging van een executoriale titel heeft verstrekkende gevolgen voor het vermogen van de schuldenaar, maar niet alleen daarvoor: ook voor de bescherming van gegevens die zijn identiteit en vermogenspositie weergeven en in databanken zijn vastgelegd. De eerste verantwoordelijkheid voor de legitimiteit van zijn optreden op zaakniveau ligt bij de gerechtsdeurwaarder zelf. Een afgeleide verantwoordelijkheid berust bij zijn beroepsorganisatie, die tot taak heeft de goede uitoefening van het beroep van gerechtsdeurwaarder te bevorderen. De verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel is in handen van de Minister van Justitie. Alleen al dit laatste maakt het wenselijk, slechts één weg naar het ambt open te stellen: die van de benoeming bij koninklijk besluit, na een toets die recht doet aan de uitwerking van het ambtelijk handelen van de gerechtsdeurwaarder op het persoonlijke leven van de justitiabelen.

Verantwoordelijkheid 2

77. Eén titel, één toegang! Zou deze gedachte worden aanvaard, dan zou vervolgens kunnen worden gedifferentieerd naar de mate van verantwoordelijkheid die de gerechtsdeurwaarders in eigen huis moeten dragen. De benadering van de CvD lijkt realistisch. Strikte handhaving van het ondernemerschap als poort tot het ambt belemmert het aantreden van nieuwe ambtgenoten. Daarbij is het allerminst waarschijnlijk dat onder degenen die niet kapitaalkrachtig genoeg zijn om bij nul te starten of zich in te kopen in een bestaand kantoor, geen bekwame en ambitieuze nieuwkomers zouden zijn. In een gerechtsdeurwaarderspraktijk mag daarom onderscheid bestaan tussen de gerechtsdeurwaarder-ondernemer en de gerechtsdeurwaarder in dienstbetrekking. Dit zou in de wet moeten worden verankerd en uitgewerkt. De ondernemende gerechtsdeurwaarder is economisch zelfstandig. Op hem rust ondermeer de bewaarplicht ten aanzien van de gelden van derden. Hij legt ter zake verantwoording af. Dat de gerechtsdeurwaarder openbaar ambtenaar is, brengt niet noodzakelijkerwijs mee dat hij economisch zelfstandig zal zijn. Niet minder dan de gerechtsdeurwaarder-ondernemer is de gerechtsdeurwaarder in loondienst gehouden bij de uitoefening van zijn beroep te handelen zoals een goed gerechtsdeurwaarder betaamt. Tuchtrechtelijk is hij ter zake zelfstandig en volledig verantwoording verschuldigd.

Toereikende schakering

78. De Commissie is ook van oordeel dat deze diversiteit toereikend is. Een korps van gerechtsdeurwaarders, dat intern de gerechtsdeurwaarder-ondernemer en de gerechtsdeurwaarder in dienstbetrekking kent, dient de taken die de wet aan de openbaar ambtenaar gerechtsdeurwaarder opdraagt naar behoren te vervullen. Aan de toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder zal in de voorgestelde context geen behoefte meer bestaan.

Stage

79. Dit geldt ook voor de toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder-stagiair. Wie de erkende opleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder met goed gevolg heeft doorlopen en gerechtsdeurwaarder wil worden, wordt in het model dat de Commissie voor ogen staat bij Koninklijk Besluit voor één jaar tot gerechtsdeurwaarder benoemd. De benoeming is gekoppeld aan het patronaat van een gerechtsdeurwaarder-ondernemer, bij wie de gerechtsdeurwaarder-in-opleiding gedurende dat jaar in loondienst is. Ook de gerechtsdeurwaarder i.o. treedt bij het verrichten van ambtswerk naar buiten als gerechtsdeurwaarder.

Freelancers

80. Wordt deze lijn aangehouden, dan verdwijnt ook de freelance variant van het toegevoegd kandidaatschap. Voor het geval dit anders zou zijn, geldt dat het fenomeen freelancer uitermate ongewenst is. Blijkens de zienswijze ter hoorzitting is ook de KBvG niet gelukkig met het fenomeen. De werkzaamheid van de toegevoegde kandidaat anders dan op het kantoor van de gerechtsdeurwaarder-patroon strijdt met de wettelijke regeling van de toevoeging. De zelfstandigheid, die de freelance toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder zich veroorlooft,

leidt tot uitholling van het beginsel dat de toegevoegde kandidaat ambtswerk verricht namens en onder verantwoordelijkheid van de gerechtsdeurwaarder op wiens kantoor hij werkzaam is. Wat rest is een gekunstelde constructie, die onbegrijpelijk is voor de buitenwereld, en verhullend ten aanzien van de vragen wie wat doet voor wie. Deze praktijk, hoe langzaam ook gegroeid, is de verdraaiing van een door de wet geboden mogelijkheid.

Volwaardig gerechtsdeurwaarder

81. Uitgangspunt dient te zijn dat de gerechtsdeurwaarder in loondienst volwaardig gerechtsdeurwaarder is. Hij voert zijn ambtswerkzaamheden in vrijheid uit, zonder lasthebber van zijn werkgever te zijn. Een professioneel statuut als onderdeel van de arbeidsovereenkomst, in combinatie met de beroepsreglementering en het voor de gerechtsdeurwaarder in loondienst én zijn gerechtsdeurwaarder-werkgever geldende tuchtrecht, moet een onafhankelijke en onpartijdige beroepsuitoefening kunnen waarborgen.

Geschiktheid

82. De toets op persoonlijke geschiktheid voor het ambt is als eerste drempel te nemen door degene die benoemd wil worden. Een dergelijk onderzoek zou – zoals dat in België gebruikelijk is – ook in de procedure voor de sollicitatie naar het ambt van gerechtsdeurwaarder moeten worden opgenomen. De aandacht dient in het bijzonder te zijn gericht op eigenschappen als integriteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Economisch zelfstandig of in loondienst

83. Voor de toegang zouden de volgende uitgangspunten kunnen gelden:

1. Een gerechtsdeurwaarder kan het ambt uitoefenen:
 - a. als economisch zelfstandig gerechtsdeurwaarder, die zijn praktijk uitoefent voor eigen rekening en risico, na benoeming op basis van een ondernemingsplan, enz.
 - b. als gerechtsdeurwaarder in loondienst, na benoeming op basis van een arbeidsovereenkomst, enz.
2. De arbeidsovereenkomst kan zijn aangegaan met:
 - a. een economisch zelfstandige gerechtsdeurwaarder
 - b. een vennootschap (...) waarvan de vennoten allen economisch zelfstandig gerechtsdeurwaarder zijn; of
 - c. een rechtspersoon waarvan de aandeelhouders allen economisch zelfstandige gerechtsdeurwaarders zijn.

Wisseling

84. Voor het geval van de switch naar de uitoefening van het ambt van gerechtsdeurwaarder als ondernemer, zou extra aandacht kunnen worden geschonken aan een terzijdestelling van onredelijk knellende bedingen in het arbeidscontract.

Met een op deze wijze vernieuwd benoemingenbeleid kan worden rechtgezet wat in de loop der tijd is scheefgegroeid. Het voorgestelde herstel van de eenheid van wet en praktijk zal leiden tot een scherper beeld van de gerechtsdeurwaarder. Het kan daarmee bijdragen aan een beter functioneren van de gerechtsdeurwaarder.

Aanbevelingen Hoofdstuk 8

Aanbeveling 16.

Het Ministerie van Justitie heeft een duidelijk benoemingsbeleid en betreft daarbij ook tuchtrechtelijke antecedenten.

Aanbeveling 17.

Breng wet en praktijk bij de toegang tot het ambt met elkaar in overeenstemming. Leg in de wet vast het bestaan van de gerechtsdeurwaarder-ondernemer, de gerechtsdeurwaarder in dienstbetrekking en de gerechtsdeurwaarder in opleiding. Aan de toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder bestaat dan geen behoefte, laat staan aan de freelancer.

Hoofdstuk 9.

REGISTER GERECHTSDEURWAARDER

85. Medio 2009 zal via internet een openbaar digitaal Register gerechtsdeurwaarders gereed zijn. Dit register zal door de KBvG en de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG) worden aangelegd, onderhouden en toegankelijk gemaakt. Met de Raad voor de Rechtspraak en Bistro is de inhoud van het register afgestemd. Rechterlijke instanties gaan het register in een geautomatiseerd proces raadplegen bij de elektronische aanlevering van dagvaarding aan de Rechtspraak. Gecontroleerd wordt of de in het exploit van dagvaarding genoemde gerechtsdeurwaarder of toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder in het register is opgenomen. Belangrijk is dat het register aldus beschikbaar zal komen: de griffie kan eenvoudig vaststellen of men met een echte gerechtsdeurwaarder van doen heeft, zodat de zogenaamde spookdeurwaarder snel door de mand zal vallen.

Koppeling met tuchtrechtelijke signaleringen

86. Dit register – dat analoog aan artikel 5 Wna zou kunnen worden geregeld en van een wettelijke grondslag zou moeten worden voorzien – is ook om andere redenen van belang. In de nabije toekomst zou de KBvG nieuwe toepassingen kunnen ontwikkelen. Het ligt bijvoorbeeld voor de hand om, zodra het register bevredigend functioneert, daarin een status op te nemen die ziet op eventuele tuchtrechtelijke signaleringen van bepaalde zwaarte. Zowel voor een opdrachtgever als voor een debiteur heeft die voorlichting directe relevantie. Voor het Ministerie is de geaggregeerde informatie van belang voor een beter geïnformeerd en gefundeerd benoemingenbeleid.

Aanbeveling Hoofdstuk 9.

Aanbeveling 18.

Breid het komende Register gerechtsdeurwaarders uit met tuchtrechtelijke signaleringen van voldoende gewicht, en voorzie het van een wettelijke grondslag.

Hoofdstuk 10.

KBvG en kantoor in moeilijkheden

Early warning, niet doormodderen

87. De PBO heeft een evident belang dat de gerechtsdeurwaarder als een kwalitatief hoogstaande functionaris in het rechtsbestel wordt beschouwd. Schuldenaren en opdrachtgevers hebben datzelfde belang. Daarbij past niet dat een kantoor in betalingsmoeilijkheden geraakt of dat interne geschillen (bijvoorbeeld een voortslepende ontvlechting) of persoonsgebonden problemen (bijvoorbeeld de gerechtsdeurwaarder met een ernstig alcoholprobleem) een professioneel optreden bemoeilijken. Het ligt dus niet uitsluitend op de weg van het betrokken gerechtsdeurwaarderskantoor zelf, maar ook op de weg van de KBvG om tijdig maatregelen te nemen. Wat hier vooral vermeden moet worden is een situatie waarin alle betrokkenen op elkaar gaan zitten wachten, of menen dat de ander eerst aan zet is. De KBvG heeft een “stroomschema” ontwikkeld dat een procedure schetst voor het geval een kantoor dreigt om te vallen. Dit schema voorziet ook (via een signaal door het BFT) in aanwijzing van een coach/begeleider. Het BFT moet volgens de KBvG wel eerder het benodigde signaal afgeven, maar het BFT zegt dat niet in een vroeg stadium te mogen doen.

Voor een tijdige actie is allereerst nodig dat in een vroegtijdig stadium de signalen door de KBvG worden opgevangen, wat in een relatief kleine beroepsgroep voor een goed geïnformeerde KBvG geen probleem zou mogen zijn. Indien een kantoor in betalingsmoeilijkheden verkeert of indien sprake is van slecht management, is het betrokken kantoor zelf wellicht geneigd tot “doormodderen” in de hoop op betere tijden. In dergelijke gevallen dient het BFT op een daartoe strekkend verzoek van de KBvG hetzij de nodige inlichtingen te verschaffen, hetzij een onderzoek te starten. Aldus kan – zoals hieronder blijkt – de schade worden beperkt via een mentorschap.

Hulp in eigen kring

88. Een ondernemer in problemen zoekt niet snel hulp van buitenaf. Maar de eigen PBO zou men als gerechtsdeurwaarder niet moeten beschouwen als hulp “van buitenaf”. Als de situatie nog niet acuut is zou een door de KBvG geïnstigeerd mentorschap - door een (eventueel gedefungeerde) gerechtsdeurwaarder - nuttig kunnen zijn. Deze zal een onafhankelijke positie moeten kunnen innemen, ervaren moeten zijn en per direct moeten kunnen meedraaien in de praktijk. Een stap zwaarder is de stille bewindvoering door een waarnemend gerechtsdeurwaarder. Ook hier ligt het voor de hand dat juist de KBvG op discrete wijze het initiatief neemt om erger te voorkomen. Enerzijds zijn kandidaten die in dit soort acute gevallen de juiste hulp kunnen bieden schaars, dat is immers vissen in een kleine vijver. Anderzijds heeft juist de KBvG de goede contacten, en mag men aannemen dat dergelijke ingrepen niet vaak nodig zullen zijn. Het hoeft niet perse een gerechtsdeurwaarder te zijn, maar kan ook een registeraccountant zijn, zeker als sprake is van financiële problemen. Het dwingend opleggen van externe begeleiding voor kantoren in de problemen zou ook volgens het BFT wettelijk mogelijk moeten zijn, zo bleek tijdens de hoorzittingen. De KBvG moet vooruitlopend daarop het recent gestarte initiatief van een pool van begeleiders uitbreiden.

Garantiefonds

89. Tijdige melding van betalingsproblemen aan de KBvG en aan het BFT als toezichhouders is absoluut noodzakelijk. In het kader van de bestuurdersaansprakelijkheid in het Burgerlijk Wetboek wordt een niet-tijdige melding met aansprakelijkheid bedreigd. Bij de gildegedachte past dat er bij een deconfiture een omslag is over de kantoren, vergelijkbaar met het notariaat. Op dit moment geldt slechts een vrijwillige deelname aan een garantiefonds. De KBvG hoeft bij de inrichting van een dergelijk calamiteitenfonds niet op wetgeving te wachten, maar kan dit in een verordening vastleggen. Bij een verplichte deelname heeft elk lid een direct financieel belang – met de daarbij behorende sociale controle en preventief toezicht – dat de collega-concurrenten hun onderneming gezond houden.

De peer review is onder de gerechtsdeurwaarders een nog onbekend fenomeen, maar kan hier goed dienen om elkaar ook financieel op het juiste pad houden. Daarbij moet niet direct de angst de boventoon voeren dat men een concurrent een kijkje in de eigen keuken geeft, een argument dat de Commissie vaker heeft gehoord. Het idee is ook dat het stimulerend is om met collega's over het beroep te praten en van elkaar te leren en gezamenlijk te streven naar een kwalitatief hoog niveau van beroepsbeoefening. De hoofdelijke aansprakelijkheid van de Staat ex artikel 480 lid 3 Rv behoort een allerlaatste oplossing te zijn.

Aanbeveling Hoofdstuk 10

Aanbeveling 19.

Een tijdige signalering door de KBvG van financiële problemen bij een kantoor is gewenst, waarna (op grond van een verordening) maatregelen als een mentorschap moeten worden genomen. Bij verordening moeten kantoren verplicht worden om betalingsproblemen tijdig bij de KBvG te melden.

Hoofdstuk 11.

DE BEROEPSOPLEIDING

Situatie voor 2001

90. Het beroep van gerechtsdeurwaarder heeft zich in een eeuw ontwikkeld van “bode in rechtszaken” tot “juridisch specialist op het gebied van dagvaardingen en executie- en beslagrecht”. Noodzakelijkerwijs is ook het opleidingsniveau van (kandidaat-) gerechtsdeurwaarders gestegen.¹³ Met de invoering van de bachelor-master-structuur in het Nederlandse hoger onderwijs, is de opleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder ondergebracht bij de Hogeschool Utrecht (inmiddels als onderdeel van hbo recht), waarbij als belangrijkste twee voordelen golden dat een erkend diploma werd verkregen en dat de cursusprijs kon worden gehalveerd. Ook al sluit de huidige opleiding qua vaardighedenonderwijs beter aan bij de beroepspraktijk van gerechtsdeurwaarders, toch lijkt de stap van UU naar HU voor een deel een (onbedoelde) stap terug. Het onderwijs op een hogeschool onderscheidt zich van het onderwijs op een universiteit. Waar bij het universitaire onderwijs de deelnemers intellectueel worden uitgedaagd om met nieuwe zienswijzen te komen en om zowel rechterlijke uitspraken als wetsteksten met een kritisch oog te bezien, daar kenmerkt het hogeschoolonderwijs zich er door dat geleerd wordt wat het geldend recht is. Scherp geformuleerd: de hogeschool docent levert de cursisten op een presenteerblaadje het geldend recht wat moet worden nagevolgd, terwijl de universitaire docent de cursisten uitdaagt om zoveel mogelijk zelf het recht te vinden en tot een oplossing te komen die recht doet aan de bijzondere aspecten van de zaak. Gelet op het feit dat gerechtsdeurwaarders een deel van de staatsmacht uitoefenen dienen gerechtsdeurwaarders een opleiding te krijgen die recht doet aan dat aspect.

Sterk verminderde universitaire instroom

91. Hierboven werd gesproken over een (onbedoelde) stap terug. Dat uit zich er ook in dat de instroom van al universitair geschoolden sterk is teruggelopen. Toen de opleiding door de UU werd verzorgd vormden zij een belangrijk deel van de cursisten en trokken zij hun medecursisten mee naar een hoger niveau. Evenzo had een fors gedeelte al een hogere beroepsopleiding (vaak Heao) afgerond. Thans blijkt dat beide groepen een verminderde belangstelling aan de dag leggen voor de opleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder. Het lijkt er op dat voor universitair geschoolden psychologische aspecten een rol spelen: vroeger konden zij al na twee jaar het stagejaar in, terwijl daarnaast het volgen van een opleiding aan een Hogeschool als een stap terug wordt ervaren. Bij degenen die al een hbo-diploma bezitten kan van belang zijn dat de studiefinanciering beperkingen kent. Waar in Nederland werd gekozen voor het onderbrengen van de opleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder bij een hogeschool, is in de meeste Europese landen de trend juist dat gerechtsdeurwaarders academisch geschoold zijn en een juridische opleiding hebben genoten.¹⁴

Europese dimensie en visie

92. De opleiding bestaat thans voor een groot gedeelte uit cursisten die al werkzaam zijn op een gerechtsdeurwaarderskantoor en die op grond van een mbo-diploma (met veelal een beperkte kennis van de moderne vreemde talen) toegang hebben verkregen. Enerzijds getuigt dat van doorzettingsvermogen, anderzijds bestaat de kans dat zo noch door cursisten noch door de opleiding op vernieuwing wordt aangedrongen waardoor het gevaar dreigt van ‘stilstand is achteruitgang’. Voor de gerechtsdeurwaarders klemt dit temeer, omdat steeds meer regelgeving op Europees niveau tot stand wordt gebracht. Wil de gerechtsdeurwaarder zich handhaven als juridisch specialist, waarbij advocaten en rechtelijke macht mogen vertrouwen op een hoog kennisniveau van de gerechtsdeurwaarder, dan dient de gerechtsdeurwaarder een zekere meerwaarde te bieden die een Hogeschool niet kan bijbrengen. Verder moet juist een publiekrechtelijke beroepsorganisatie zich niet laten leiden door de korte termijn, maar dient een visie te hebben ook op de (middel)lange termijn. Dat maakt het noodzakelijk dat tot de beroepsgroep voldoende personen behoren met ‘een visie’. De ervaring leert dat hoger opgeleiden vaker een (lange termijn) visie ontwikkelen, zodat het wenselijk is dat hun instroom tot het beroep wordt bevorderd. Met een extra bagage van kennis en opleiding zal het gemakkelijker zijn om weerstand te bieden tegen de toegenomen pressie van de kant van de opdrachtgever. De KBvG heeft hier ook een duidelijke rol in: normerend optreden biedt consensus en steun aan de beroepsgenoten in hun contacten met de opdrachtgever.

¹³ Zo organiseerde de Stichting Vakopleiding Candidaat-Deurwaarder tot medio jaren negentig een drie jaar durende cursus (op zaterdagen) die een voorbereiding gaf op het af te leggen Staatsexamen. Vanaf 1992 werd deze opleiding aangehaakt bij de Universiteit Utrecht en werd deze opleiding verder geprofessionaliseerd: ervaren gerechtsdeurwaarders en ervaren universitaire medewerkers brachten de cursisten de noodzakelijke kennis bij. Deze Opleiding werd verzorgd voor risico en rekening van aanvankelijk de Stichting Vakopleiding Candidaat-Deurwaarder en na een naamswijziging door de mr. dr. M. Teekens stichting

¹⁴ Te wijzen valt op het zuiden: België, Frankrijk en Luxemburg; het noorden: de Scandinavische landen en het oosten: de meeste Midden- en Oost-Europese landen, in welke landen gerechtsdeurwaarders academisch gevormde juristen zijn die zijn gespecialiseerd in het burgerlijk procesrecht.

Mogelijke oplossingsrichtingen

93. De huidige opleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder is een duidelijke stap vooruit voor wat betreft de training van essentiële vaardigheden. Ook is het gunstig dat degenen die werkzaam zijn op een kantoor de mogelijkheid hebben zich verder te ontwikkelen via deze opleiding. Die mogelijkheid moet blijven bestaan. Dat neemt niet weg dat het voor de beroepsgroep goed is als meer personen met een academisch werk- en denkniveau zouden toetreden, terwijl het voor een goede beroepsuitoefening noodzakelijk lijkt dat (ten minste een zekere) academische scholing plaats heeft. Ver gevorderde plannen bestaan om de competentiegrens in kantonzaken te verhogen tot € 25.000,- en deze sector bevoegd te maken in meer zaaksoorten dan thans het geval is. De gerechtsdeurwaarder zou zich kunnen gaan profileren als “kanton-advocaat”. Daar behoort tegenover te staan dat de justitiabele er op kan vertrouwen dat het niveau van de rechtshulp gelijkwaardig is. De KBvG mag zich (ook vanuit deze optiek) best actiever bemoeien – net als de Orde – met de eindtermen van de beroepsopleiding; het is een investering in de toekomst van de beroepsgroep.

Verkorte opleiding

94. Diverse oplossingen dienen zich daarbij aan. Zo kan worden gedacht aan een (her)invoeren van een verkorte opleiding voor juristen en andere academici: degene met een universitair bachelordiploma zou kunnen instromen in een master ‘procesrecht’. Ook kan de huidige opleiding (hbo recht met als specialisatie gerechtsdeurwaarder) als basis dienen met daaropvolgend een (duale) vervolgoopleiding waarbij enerzijds de kennis wordt verdiept op het gebied van procesrecht, executie- en beslagrecht en voldoende aandacht is voor Europese invloeden, en anderzijds in samenspraak met de KBvG aandacht wordt besteed aan specifieke beroepsvereisten als goed ondernemerschap, ethiek en tuchtrecht. Met dit laatste wordt tevens de positie van de KBvG versterkt. Het belang voor de KBvG is goed opgeleide gerechtsdeurwaarders die tot eer van de beroepsgroep strekken, zoals ook in paragraaf 18 is opgemerkt. Het ligt voor de hand dat beide oplossingen worden besproken met de UU, de organisatie waaraan de opleiding in het verleden was ‘aangehaakt’. De tweede oplossing heeft de voorkeur omdat dit zich het eenvoudigste en op korte termijn laat realiseren.

Aanbeveling Hoofdstuk 11

Aanbeveling 20.

De opleiding tot gerechtsdeurwaarder dient een zwaarder academisch accent te krijgen. Voor juristen en eventueel ook andere academici dient een verkorte opleiding te worden ingevoerd. De KBvG dient zich actiever met het curriculum bemoeien.

Hoofdstuk 12.

DE RITUELEN VAN HET AMBT

Een nauwe band met de gerechten

95. Wie de rechtsgeschiedenis bestudeert komt al spoedig tot de conclusie dat gerechtsdeurwaarders nauw verbonden zijn met de gerechten. Waar rechters worden gesalarieerd door de overheid, moeten gerechtsdeurwaarders in hun eigen levensonderhoud voorzien. Daarnaast is het toezicht op gerechtsdeurwaarders niet langer in handen gelegd van de rechtbankpresident, functioneren zij niet meer bij het uitroepen van de zaken op de rol en wordt vanaf 2001 concurrentie aangemoedigd (mede door verkregen de landelijke bevoegdheid). Hierdoor wordt soms ten onrechte de indruk gewekt dat gerechtsdeurwaarders vooral ondernemers zijn en dat hun ambtelijke taak minder zwaar telt. Een herstel van de rituelen van het ambt kan de ambtelijke taak weer meer helpen benadrukken. De band tussen gerechtsdeurwaarder en gerecht kan op tamelijk eenvoudige wijze zichtbaar worden gemaakt. Er is weliswaar een landelijke bevoegdheid, maar gerechtsdeurwaarders worden nog steeds benoemd met een vestigingsplaats (vgl. art. 7, 9 en 10 Gdw). Door die vestigingsplaats en doordat de beroepsactiviteiten zich veelal in het arrondissement van de vestigingsplaats afspelen, bestaat enige band met de betreffende rechtbank.

De gerechtsdeurwaarder als zichtbare speler in het rechtsbestel

96. Die band krijgt gestalte in de vorm van regelmatig overleg tussen (vertegenwoordigers van) rechterlijke macht en gerechtsdeurwaarders, maar kan ook naar de buitenwereld worden getoond via een installatiezitting. De nieuw benoemde gerechtsdeurwaarder dient de eed c.q. belofte af te leggen (vgl. art. 9 Gerechtsdeurwaarderswet). Veelal geschiedt dit op een zitting waar ook tolken, ambtenaren van de burgerlijke stand, etc. hun eed of belofte afleggen en gaat het om een minutenkwestie. Hoe anders is dit bij beginnende advocaten en notarissen. Het lijkt voor beide partijen nuttig om de betrokkenheid bij het gerecht te onderstrepen door een periodiek arrondissementaal overleg in het leven te roepen tussen rechtbank en (een delegatie van de lokale) gerechtsdeurwaarders. Onderzocht moet worden of ook gerechtsdeurwaarders deel kunnen nemen aan de plechtige c.q. feestelijke zittingen die nu worden gereserveerd voor advocaten en notarissen. Het beperkte aantal benoemde gerechtsdeurwaarders staat er in ieder geval niet aan in de weg. Tot slot kan gedacht worden aan gerechtsdeurwaarders die bij buitengewone zittingen een toga dragen. Dit is in Frankrijk gebruikelijk en onderstreept de wederzijdse band tussen gerecht, advocatuur en gerechtsdeurwaarders.

Aanbeveling Hoofdstuk 12

Aanbeveling 21.

De gerechtsdeurwaarder is een meer zichtbare speler in het rechtsbestel. De betrokkenheid van de gerechtsdeurwaarder bij het gerecht moet worden onderstreept en zichtbaar gemaakt, onder andere door periodiek overleg tussen gerecht en gerechtsdeurwaarders.

Hoofdstuk 13.

HET BELANG VAN DE DEBITEUR

Inleiding

97. Het is een rechtsstatelijk belang dat rechterlijke uitspraken ook daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd: wanbetaling mag vanuit een oogpunt van rechtshandhaving niet lonen. De Nederlandse gerechtsdeurwaarder blijkt daarbij een redelijk goed incassoresultaat te behalen. In de wereld van de gerechtsdeurwaarders is dat niet alleen vanuit een oogpunt van rechtshandhaving van belang, maar tevens is noodzakelijk dat er hard geconcurrereerd wordt met zo hoog mogelijke slagingspercentages bij de incasso. Deze concurrentie is door de wetgever bewust beoogd, en heeft efficiencywinst gebracht, maar leidt tegelijkertijd tot een zekere assymetrie. De marktwerking dwingt ertoe om het de opdrachtgever naar de zin te maken, maar kent nauwelijks een prikkel om het belang van de schuldenaar zorgvuldig in het oog te houden. Concurrentie vindt plaats op de opdrachtgever en op de recovery rate, en niet op de debiteur of op de behoorlijkheid en zorgvuldigheid van het handelen. De schuldenaar is slechts het lijdend voorwerp van een exploit.

Dat belang wordt dan ook helaas niet of nauwelijks door de KBvG behartigd, maar door andere organisaties als de NVVK en de LOSR. De indruk bestaat dat de KBvG zich teveel vereenzelvigd met het belang van de opdrachtgever/schuldeiser. Omdat de gerechtsdeurwaarder als een van de eersten een problematische schuld ziet ontstaan, bestaat de indruk dat hier een waardevolle signaalfunctie onbenut blijft. De commerciële attitude is om zich te verschuilen achter de opdrachtgever en de ministerieplicht en nog een aantal exploiten uit te brengen en een aanvullend beslag te leggen. De ambtelijke attitude is om met het gezag van de gerechtsdeurwaarder een goede kans te benutten om schuldenaren zo snel mogelijk weer op het rechte pad te brengen, dat wil zeggen voor te houden dat een executie en een beslaglegging onvermijdelijk is, als men niet zich per ommegaande aanmeldt bij de schuldhulpverlening en de lopende betalingstermijnen voldoet.

Een onbeperkte ministerieplicht?

98. Als monopolistisch functionaris in het rechtsbestel behoort de gerechtsdeurwaarder de belangen van beide partijen – schuldeiser en schuldenaar – in het oog te houden. De KBvG hoort hier ook voldoende aandacht voor te vragen bij de leden. De gerechtsdeurwaarder verschuilt zich op dit punt soms te gemakkelijk achter de rug van zijn opdrachtgever c.q. achter de ministerieplicht van artikel 11 Gdw. Toegegeven moet worden dat de formulering van deze bepaling zeer weinig speelruimte biedt, vergeleken met het oude artikel 13 Deurwaardersreglement en vergeleken met de meer evenwichtige redactie van artikel 21 lid 2 van de WNa:

“De notaris is verplicht zijn dienst te weigeren wanneer naar zijn redelijke overtuiging de werkzaamheid die van hem verlangd wordt leidt tot strijd met het recht of de openbare orde, wanneer zijn medewerking wordt verlangd bij handelingen die kennelijk een ongeoorloofd doel of gevolg hebben of wanneer hij andere gegronde redenen voor weigering heeft.”

Is de klant onder alle omstandigheden koning?

99. De huidige wettelijke formulering in artikel 11 Gdw plaatst de gerechtsdeurwaarder als bijzonder justitieel ambtenaar vergeleken met de notaris in een te afhankelijke positie van zijn opdrachtgever. Dit is eerder gesignaleerd en als volgt scherp verwoord in een kort geding vonnis van de president van de Rechtbank Zwolle Mr. Fliet d.d. 28 juni 1991 (KG 1991, 240, r.ov. 4.4):

“Anders dan (de opdrachtgever) stelt, ben ik van oordeel dat de deurwaarder bij zijn ambtsverrichtingen zich niet uitsluitend mag laten leiden door de partijdige belangen van diens opdrachtgever. De deurwaarder is een door de Kroon benoemde en in die hoedanigheid beëdigde openbare ambtenaar, die ten dienste van de justitiabelen bij uitsluiting aan hem/haar opgedragen wettelijk vereiste rechtshandelingen verricht. Daaruit vloeit voort een dubbele verantwoordelijkheid van de deurwaarder. Enerzijds is hij aansprakelijk jegens zijn particuliere opdrachtgever, anderzijds is hij steeds een openbaar ambtenaar, die in het rechtsbestel een taak vervult ten behoeve van het algemeen belang. In een geval als het onderhavige – uitvoering van een opdracht tot beslaglegging – diende (de gerechtsdeurwaarder) derhalve niet alleen de instructies van zijn opdrachtgever uit te voeren, maar moest hij daarbij ook als openbaar ambtenaar met een eigen verantwoordelijkheid ervoor zorgen dat de rechtens te eerbiedigen belangen van de aspirant-beslagene niet in het gedrang kwamen.”

Bovenstaande overwegingen zijn ook in het stelsel na 2001 van belang voor een goede rechtsbedeling. Maar hoeveel gerechtsdeurwaarders zouden anno 2009 nog procederen tegen de eigen opdrachtgever omtrent de reikwijdte van de ministerieplicht, omdat hij het beroepsethisch niet verantwoord vindt om de opdracht onverkort uit te voeren? Waar de marktwerking overheerst is de opdrachtgever een cliënt geworden die in alle opzichten koning is geworden en die je beter niet kunt tegenspreken.

Onafhankelijkheid

100. Dit doet geen recht aan de positie als onafhankelijk ambtsdrager die de gerechtsdeurwaarder inneemt in het rechtsbestel. Niet alleen de formulering van de ministerieplicht bij de notaris, maar ook de formulering van de onafhankelijkheid van de notaris kan de gerechtsdeurwaarder tot voorbeeld strekken. Artikel 17 van de WNa luidt als volgt:

- a. *De notaris oefent zijn ambt in onafhankelijkheid uit en behartigt van alle bij de rechtshandeling betrokken partijen op onpartijdige wijze en met de grootst mogelijke zorgvuldigheid.*
- b. *De Notaris mag zijn ambt niet uitoefenen in dienstbetrekking of in enig ander verband waardoor zijn onafhankelijkheid of onpartijdigheid wordt of kan worden beïnvloed.*
- c. *Het is de notaris verboden, rechtstreeks of middellijk, te handelen en te beleggen in registergoederen en effecten in ter beurze genoteerde en in niet ter beurze genoteerde vennootschappen, tenzij hij redelijkerwijs mag verwachten dat hierdoor zijn onpartijdigheid of onafhankelijkheid niet wordt of kan worden beïnvloed dan wel de eer of het aanzien van het ambt niet wordt of kan worden geschaad.*

De wetstekst van artikel 21 lid 2 WNa zou kunnen worden overgenomen in de Gerechtsdeurwaarderswet. Artikel 17 kan dan als aanvullende inspiratiebron worden gebruikt bij die herformulering van artikel 11 Gerechtsdeurwaarderswet, daar waar thans een bepaling omtrent de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder ten onrechte geheel ontbreekt.

Kritisch debat gewenst

101. De reikwijdte en grenzen van de ministerieplicht verdienen een kritisch inhoudelijk debat binnen de beroepsgroep, te initiëren door de KBvG. Welke belangen heeft de gerechtsdeurwaarder te behartigen? Wat is daarbij zijn eigen verantwoordelijkheid? Een kwalitatief goede gerechtsdeurwaarder kan – zoals bleek tijdens de hoorzitting met de NVVK – worden gedefinieerd als iemand die niet alleen in staat is om een goed inningspercentage te bereiken ten behoeve van zijn opdrachtgevers, maar die ook in staat is zijn opdrachtgever te sturen door goed advies te geven, gemotiveerd bepaalde handelingen af te raden, en zich niet verbergt achter die opdrachtgever, net zomin als een goede advocaat dat doet achter de rug van zijn cliënt. De bijzondere positie van de gerechtsdeurwaarder en zijn beroepsethiek verzetten zich tegen een dergelijke houding van “u vraagt en wij draaien” of “uurtje factuurtje”. De gerechtsdeurwaarder is niet in een afzonderlijke wet en met een eigen PBO geregeld opdat hij slechts een loopjongen van zijn opdrachtgever is. Natuurlijk zal de KBvG - ook tegen de achtergrond van een iets flexibeler ministerieplicht - geen onbeperkte vrijheid hebben om (zoals bijvoorbeeld met de NVVK inzake de minnelijke schuldhulpverlening) convenanten te sluiten met deze en gene. Anderzijds mag weer wel van de gerechtsdeurwaarder worden verwacht dat hij bij zijn werkzaamheden betreft dat een opdrachtgever op grond van een convenant gebonden is aan bepaalde regels jegens een debiteur.

Notitie onafhankelijkheid en integriteit

102. Eind 2008 heeft de KBvG een “notitie onafhankelijkheid en integriteit” uitgebracht, die de aanzet moet vormen tot een nieuwe verordening. De Ledenraad heeft de principiële beslissing genomen om met de notitie akkoord te gaan. De Commissie ziet deze notitie als een bemoedigende eerste stap in de discussie, maar spreekt tegelijkertijd de hoop uit dat de KBvG op dit onderdeel weet door te pakken. Het debat moet breder getrokken worden dan alleen het tegengaan van participatie in gerechtsdeurwaarderskantoren van de kant van de opdrachtgevers. De gerechtsdeurwaarder in loondienst is in feite alleen dan goed denkbaar indien de werkgever een daadwerkelijke, ook in financieel opzicht onafhankelijke positie inneemt, dat wil zeggen eigenaar is van zijn kantoor, zonder dat derden (waaronder opdrachtgevers) een participatie daarin bezitten.

Meer aandacht voor de gerechtelijke patiënt

103. Het belang van de debiteur – door de Vlaamse gerechtsdeurwaarder en lid van de Nationale Kamer J. Delva omschreven als “de gerechtelijke patiënt” – leeft bij de meeste beroepsgenoten niet of nauwelijks. Wat dat betreft voelt de gerechtsdeurwaarder (en met hem ook de KBvG) de spanning die in het beroep ingebakken zit: ondernemer en ambtenaar tegelijkertijd. Het gaat in de praktijk van alledag om targets halen richting de (grote) opdrachtgevers, waaronder het CJIB, het LBIO en de IBG, die de gerechtsdeurwaarders tegen elkaar uitspelen. Deze grote opdrachtgevers kunnen gaan “shoppen” als de recovery rate - bijvoorbeeld door een al te terughoudende c.q. nobele beroepsuitoefening - tegenvalt. De harde realiteit is dat aandacht voor het individuele geval tijd kost en tijd is nu eenmaal geld. Daardoor is maatwerk bij met name de grote kantoren nauwelijks meer mogelijk. Interesse in (en tijd voor) de concrete omstandigheden van de debiteur bestaat er bij de grotere kantoren steeds minder, zo bleek tijdens een hoorzitting met de NVVK en met het LOSR. LOSR heeft bij de KBvG aangedrongen op betere voorlichting richting schuldenaren door middel van het gebruik van standaardformulieren in begrijpelijke taal en een meer expliciete verwijzing naar (schuld)hulpverlenende instanties. De KBvG bleek hiervoor ontvankelijk en gezamenlijk worden hier momenteel stappen gezet.¹⁵ De voortgang hiervan zal moeten worden bewaakt.

¹⁵ Zie Brief 24 515, nr. 140.

Opeenstapeling van beslagen – kennis versplinterd

104. Bijkomend probleem is dat de kennis over de debiteur – met de komst van de landelijke ambtelijke bevoegdheid – niet meer bij dezelfde behandelend gerechtsdeurwaarder geconcentreerd is, maar verspreid is geraakt over diverse gerechtsdeurwaarders die van elkaar niet weten dat de ander bij wijze van spreken gisteren ook al bij de debiteur langs is geweest. Overleg over een beslag en de consequenties daarvan was daarom vroeger eenvoudiger. Nu zijn er vaak meer gerechtsdeurwaarders in het spel en is het overzicht zoek. Voor een minnelijke regeling, laat staan voor een voorwaardelijke opheffing van een beslag, is overleg met vele partijen nodig. Dat kost allemaal tijd en geld en er bestaat een gerede kans dat de ene executie de andere in de wielen rijdt. Een zinloze opeenstapeling van beslagen moeten worden voorkomen, zo is de Commissie van verschillende kanten voorgehouden. Dat kan bijvoorbeeld door een concentratie van beslagen bij de eerste beslaglegger die dan als coördinerend gerechtsdeurwaarder heeft te gelden.

Meer beslagen, minder betalingsmoraal

105. De noodzaak voor een centralisatie van kennis omtrent de debiteur in de ene of andere vorm is klemmender geworden, zoals hiervoor omschreven. Dubbele beslagen op eenzelfde goed waren vroeger verboden, tegenwoordig is het normaal geworden, zelfs door dezelfde gerechtsdeurwaarder. Feit is wel dat de afgelopen twee decennia de schuldenproblematiek flink is gestegen en dat de betalingsmoraal is gedaald, dus dat het op zich begrijpelijk is dat er meer beslagen worden gelegd dan voorheen. Het vertrouwen in het handelsverkeer vergt dat er maatregelen worden genomen tegen een dalende betalingsmoraal. Een actieve incasso is daar een terecht onderdeel van. Dat überhaupt meer inzet van de gerechtsdeurwaarder wordt verlangd bij de handhaving van civiel- en bestuursrecht behoeft dus niet te verbazen. In dit verband heeft de (vorige) KBvG-voorzitter tijdens de hoorzitting beeldend opgemerkt dat met de verslechterde betalingsmoraal in Nederland een vonnis allang geen “waardebbon” meer is, en terecht opgemerkt dat dat feit het werk van de gerechtsdeurwaarder lastiger maar ook (nog) belangrijker maakt dan voorheen.

Beslag op roerende zaken

106. Bij een groeiend aantal beslagen past ook meer duidelijkheid omtrent de spelregels, bijvoorbeeld bij beslag op roerende zaken. Is een richtsnoer niet gewenst welk beslag de gerechtsdeurwaarder niet behoort aan te wenden? Zonder richtsnoer doen zich te vaak “executoriale schijnbewegingen” voor. Een beslag roerende zaken leggen in de zekerheid of de aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat dat beslag meer zal kosten dan dat het oplevert (beslag op de vitrage, het kinderspeelgoed en het koffiezetapparaat), uitsluitend om de druk op de debiteur sterker te laten voelen, is vexatoir en is niet datgene wat een behoorlijk handelend gerechtsdeurwaarder betaamt. Ook hierbij weer is het van belang dat de wettelijke formulering van de ministerieplicht en de onafhankelijkheid – en de normeringen van de KBvG – de gerechtsdeurwaarder die zelfstandige beoordelingsruimte bieden die nodig is voor een zorgvuldige uitoefening van het ambt.

Centraal register beslagen

107. Een minder vergaande maatregel dan de invoering van een coördinerend gerechtsdeurwaarder of de territoriale beperking van de bevoegdheid is de inrichting – bij voorkeur door de KBvG – van een centraal beslagregister, waarin voor iedere gerechtsdeurwaarder kenbaar is welke beslagen reeds onder een schuldenaar gelegd zijn. Er bestaat bij onze zuiderburen al langer een landelijke registratie van beslagen die bedoeld is om een ongewenste en onoverzichtelijke stapeling van beslagen en executiekosten te voorkomen. Deurwaarders en hun opdrachtgevers komen zo minder vaak voor verrassingen te staan, en ook schuldenaren zijn hierbij gebaat, aldus de heer Delva van de Belgische Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders tijdens een hoorzitting. Dit voorstel, dat al langere tijd in het veld circuleerde, is door de Staatssecretaris van Justitie overgenomen in een brief aan de Tweede Kamer¹⁶. Een register zal tijd- en kostenbesparend kunnen werken en zinloze beslagen op roerend goed kunnen voorkomen. De ervaringen met dat centraal beslagregister zouden door de KBvG moeten worden geëvalueerd en aan de hand daarvan zou moeten worden bepaald of aanvullend op de kenbaarheid van beslagen via dat register een concentratie van beslagen bij de eerste beslaglegger nog wenselijk is.

¹⁶ Zie 24 515, nr. 138

Aanbevelingen Hoofdstuk 13.

Aanbeveling 22.

De gerechtsdeurwaarder – en in het verlengde daarvan de KBvG – vereenzelvt zich niet met de opdrachtgever/schuldeiser.

Aanbeveling 23.

In het belang van de opdrachtgever en in het belang van een goede rechtsbedeling vergewist de gerechtsdeurwaarder zich ervan dat de debiteur begrijpt wat er van hem verlangd wordt. De KBvG kan hier behulpzaam zijn door begrijpelijke standaardmodellen voor exploitatie te ontwikkelen.

Aanbeveling 24.

De gerechtsdeurwaarder verschuift zich niet achter zijn ministerieplicht. Een door de KBvG aangezwengeld intern kritisch debat over de reikwijdte van de ministerieplicht en een aanpassing van de wettelijke formulering daarvan in artikel 11 Gerechtsdeurwaarderswet helpen hierbij; als voorbeeld geldt de wettelijke formulering van de notariële ministerieplicht en de notariële onafhankelijkheid.

Aanbeveling 25.

Ter voorkoming van zinloze cumulatie van beslagen en vexatoir beslag treedt de KBvG verordenend op.

Aanbeveling 26

Ontwikkel een centraal beslagregister, al dan niet gekoppeld aan het beroepsgroepregister dat thans in ontwikkeling is bij de KBvG en SNG.

Hoofdstuk 14.

GERECHTSDEURWAARDER EN NEVENWERKZAAMHEDEN

Nevenwerkzaamheden

108. Krachtens art. 20 van de Gerechtsdeurwaarderswet is het de gerechtsdeurwaarder slechts toegestaan nevenwerkzaamheden te verrichten indien deze werkzaamheden zowel de goede onafhankelijke vervulling als het aanzien van het ambt, niet schaden of belemmeren. Het is de Commissie opgevallen dat er geen betrouwbare gegevens over aard en omvang van de door gerechtsdeurwaarders verrichten nevenwerkzaamheden beschikbaar zijn, ook niet bij de KBvG. Evenmin zijn door Justitie bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen aan het verrichten van nevenwerkzaamheden gesteld. Raadpleging van de websites van kantoren maakt echter wel duidelijk dat kantoren nevenwerkzaamheden aanbieden op onder andere het terrein van opleidingen, management, consultancy, die weinig of niets te van doen hebben met de kernfunctie van de gerechtsdeurwaarder. Daarnaast zijn enkele grotere kantoren allianties met incassobureaus aangegaan of hebben financiële belangen in incassobureaus verworven.

Direct verlengde van de kernfunctie

109. Een gerechtsdeurwaarderskantoor behoort geen winkel van sinkel te zijn. Nevenwerkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder dienen altijd direct in het verlengde van zijn kernfunctie te liggen. En die kernfunctie is het uitbrengen van dagvaardingen en andere betekeningen en de tenuitvoerlegging van executorialle titels. Incassowerkzaamheden zijn in beginsel met de kernfunctie verbonden. Het verkopen van handelsinformatie, verzekeringen of het optreden als makelaar niet. Van belang is dat zodra de gerechtsdeurwaarder, of een rechtspersoon waarmee hij is verbonden, optreedt in een nevenwerkzaamheid met slechts het 'enge' belang van de cliënt voor ogen, er vruchtbare grond ontstaat voor conflicten in het ethisch handelen en denken. Want wat goed is voor de cliënt hoeft niet noodzakelijkerwijs goed te zijn voor het brede publieke belang wat met goede ambtsvervulling is gediend. Welk belang in deze tegengestelde situatie prevaleert, wordt al snel onduidelijk. Ook voor de markt moet inzichtelijk zijn welke nevenwerkzaamheden wel en niet mogen worden verricht. Mede door het ontbreken van betrouwbare informatie over aard en omvang van nevenwerkzaamheden ontstaat het beeld dat gerechtsdeurwaarders er vooral op uit zijn het beste van twee werelden te verenigen. Benoemd door de Kroon met een eigen domein (uitvoerende macht) en tegelijk volledige ondernemingsvrijheid. Aard en omvang van de nevenwerkzaamheden moeten worden gemeld aan de KBvG. Hetzelfde geldt voor (al dan niet bezoldigde) nevenbetrekkingen en nevenactiviteiten, die in het beroepsregister thuishoren.

Een strikte benadering

110. Voor èn-èn is geen plaats - veeleer is het óf-óf. Of men laat zich benoemen door de Kroon en aanvaardt daarmee dat de positie van gerechtsdeurwaarder zich tegen menige nevenwerkzaamheid verzet. Of men kiest voor de vrijheid van het ondernemerschap met alle ondernemersrisico's van dien. Weliswaar oefent de gerechtsdeurwaarder de praktijk als vrije beroepsbeoefenaar uit, maar dat wil niet zeggen 'vrijheid, blijheid'. Vrije beroepsbeoefenaar zegt hier toch vooral iets over de ruimte om bedrijfsmatig en professioneel te kunnen functioneren, maar kan nooit een vrijbrief zijn om bijvoorbeeld een handelsinformatiebureau te beginnen met "gba-voorkennis". Een dergelijke strikte benadering is de enige manier om belangenverstrengeling te voorkomen en het is daarmee óók in het belang van de beroepsgroep zelf. Gerechtsdeurwaarderkantoren moeten zelf ook een helder kader bieden aan hun medewerkers.¹⁷ Wanneer de leiding van een kantoor ambivalentie laat ontstaan over de ambtelijke kernactiviteit, schiet zij serieus tekort in de richting van haar medewerkers, omdat er niet een ijkpunt is voor het juiste gedrag. In het huidige businessmodel van veel gerechtsdeurwaarderkantoren krijgen medewerkers door de vermenging van ambtelijke en nevenactiviteiten geen eenduidige richting over het juiste gedrag. Bij ambtshandelingen mag de gerechtsdeurwaarder zich niet uitsluitend laten leiden door de partijdige belangen van zijn opdrachtgever. Maar bij nevenwerkzaamheden staat de cliënt centraal en is het ethische normenkader beperkter. Veelal zoekt men in het belang van de cliënt de grenzen op.

Wat betreft de nevenwerkzaamheden is ook het aspect keuzevrijheid van belang. Daar waar de gerechtsdeurwaarder een wettelijk domeinmonopolie heeft, kan het niet zo kan zijn dat een opdrachtgever direct – of in indirect – het gevoel krijgt dat hij min of meer gedwongen is allerhande nevendiensten af te nemen. In andere woorden: geen koppelverkoop of prijsdumping. Waar andere aanbieders in de markt zijn, zal een opdrachtgever steeds zijn keuze moeten kunnen bepalen, zonder dat een en ander gevolgen heeft voor de wijze waarop ambtshandelingen worden verricht.

¹⁷ De socioloog Durkheim wees er al op dat het instituut de richting wijst en het kader biedt die het individu nodig heeft. De mens maakt zich etnische normen pas eigen door herhaalde observaties. Door de gewoonte wordt de ethische norm als het ware geïnternaliseerd en leidt tot een ethisch normenkader binnen het kantoor.

Aanbeveling Hoofdstuk 14

Aanbeveling 27.

Een leidraad moet worden geboden aan de markt en aan de gerechtsdeurwaarder ten aanzien van de nevenactiviteiten en nevenbetrekkingen. Er dient een meldingsplicht aan de KBvG te komen. Op basis van de meldingen kan via een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 20 leden 2 en 3 Gerechtsdeurwaarderswet, in combinatie met een verordening van de KBvG op de nevenbetrekkingen, tot regulering worden gekomen.

Hoofdstuk 15

KLACHTEN

Er eer in stellen om klachten intern te verhelpen

111. De indruk bestaat dat er een verband is tussen de toegenomen concurrentie in de markt en het toenemende aantal tuchtklachten, of die nu gegrond worden bevonden of niet. Een scherpe concurrentie zet de dagelijkse praktijk onder druk: er moeten omzetcijfers worden gehaald, en tijd en aandacht die zich niet onmiddellijk vertaalt in een betaling is een verliespost, namelijk tijd en aandacht die ook had kunnen worden besteed aan een wel “declarabele” activiteit. De beroepsgroep lijkt onvoldoende te doen om klachten intern op te lossen of te voorkomen. Aan interne klachtenregelingen kan – niet alleen door de afzonderlijke kantoren, maar ook door de KBvG - meer ruchtbaarheid worden gegeven: tijdens de hoorzitting met het LOSR bleek dat het bestaan van die interne klachtenregelingen onbekend was bij de Sociaal Raadslieden, terwijl zij in de praktijk wel veel met gerechtsdeurwaarders te maken hebben. In feite zou de beroepsgroep er eer in moeten stellen om zoveel mogelijk klachten af te vangen en zo min mogelijk werk voor de tuchtrechter te genereren. Beroepsethiek dient bij elke juridische beroepsbeoefenaar van binnenuit ontwikkeld te zijn. Een verplichte cursus beroepsethiek, liefst aan de hand van veel casuïstiek tuchtrechtspraak, kan daar op zich wel behulpzaam bij zijn. Maar dan wel met als uitgangspunt dat beroepsethiek slechts in uiterste gevallen van buitenaf zou moeten worden opgelegd.

Klachtenregelingen normeren

112. De Commissie ziet geen nut in een afzonderlijke verordening op de klachtafhandeling. Het ligt wel voor de hand dat de KBvG een model klachtenformulier in voor de gemiddelde burger begrijpelijke taal ontwikkelt, bij voorkeur in samenwerking met het LOSR.¹⁸ De KBvG realiseert zich dat de tuchtrechter als “last resort” niet geëquipeerd is om het leeuwendeel van de tuchtrechtelijke klachten (communicatie- en bejegeningproblemen) bevredigend op te lossen, al was het maar omdat het gewraakte incident veelal van lang voor de uitspraak dateert. De KBvG dient er op toe te zien dat ieder gerechtsdeurwaarderskantoor als bestuursorgaan de door de AWb voorgeschreven interne klachtprocedure in huis heeft en ook actief kenbaar maakt. Eventueel kan dit per arrondissement worden geregeld, als het voor kleine kantoren of eenpitters bezwaarlijk is. Een goede interne klachtenprocedure kan veel bejegeningklachten – waar de tuchtrechter op zichzelf weinig mee kan – afvangen.

Eigen PBO verplicht informeren

113. Belangrijk is ook dat de afzonderlijke kantoren een verplichte periodieke melding maken bij de KBvG van het aantal en de aard van de klachten, en de status ervan. De KBvG blijft zo goed op de hoogte van wat er speelt. Thans blijkt bijvoorbeeld dat niet ieder kantoor zich geroepen voelt om gegevens bij de KBvG aan te leveren (niet alleen omtrent klachten overigens) voor de jaarlijkse KBvG-monitor. Dit is een onwenselijke situatie omdat men zo de eigen PBO niet in staat stelt haar wettelijke taken naar behoren uit te oefenen door over de juiste en volledige informatie te beschikken. Kennelijk ontbreekt de norm van gegevensoverdracht, en is de KBvG onvoldoende in staat de leden duidelijk te maken waarom de gegevens nodig zijn en wat ermee wordt gedaan. Een goede afhandeling van klachten is overigens ook een onderwerp dat langs de weg van de peer review op collegiale wijze kan worden aangepakt.

¹⁸ zoals beschreven in TK 2007-2008, 24 515, nr. 138.

Aanbeveling Hoofdstuk 15.

Aanbeveling 28.

De KBvG en de gerechtsdeurwaarders geven meer bekendheid aan interne klachtenregelingen. De KBvG verplicht de leden, aan haar jaarlijks verslag uit te brengen van ontvangen klachten en de wijze van afdoening.

Hoofdstuk 16.

TARIEVEN AMBTSWERK

Achtergrond

114. Vóór de inwerkingtreding van de Gerechtsdeurwaarderswet bracht de gerechtsdeurwaarder zijn opdrachtgever in rekening wat hij hem van de overheid in rekening mocht brengen. De kosten van ambtshandelingen waren bij Koninklijk Besluit vastgesteld. Daarmee stond ook vast dat de opdrachtgever die kosten op zijn wederpartij mocht afwentelen, gesteld dat deze tot vergoeding gehouden was. Het regeringsprogramma ter bevordering van marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit leidde na uitgebreid parlementair overleg tot een nieuw tariefsysteem. Naast de landelijke bevoegdheid en de vrijere vestiging werd het nieuwe stelsel gezien als een mogelijkheid om de concurrentie tussen gerechtsdeurwaarders te bevorderen.

Vast en vrij

115. Met de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet werd het vaste schuldenaartarief geïntroduceerd. De artikelen 240 Rv en 434a Rv schrijven nu voor welke kosten de rechter liquideert, respectievelijk welke kosten de gerechtsdeurwaarder bij de executie ten laste van de schuldenaar brengt, namelijk de bij het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) vastgestelde kosten. De overheid heeft geen bemoeienis meer met de prijsvorming in de betrekking tussen de opdrachtgever en de gerechtsdeurwaarder. Zij mogen de prijs overeenkomen die hun goeddunkt. Het opdrachtgevertarief voor ambtswerk bestaat in theorie dan ook niet.

Het nieuwe stelsel wil enerzijds de marktwerking bevorderen en anderzijds dienen tot bescherming van de debiteur. De opdrachtgever kan een hogere prijs met de gerechtsdeurwaarder zijn overeengekomen, de debiteur wordt belast volgens het Btag-tarief. Dit tarief wordt jaarlijks op indexbasis door de Minister van Justitie gewijzigd.

Algemeen beeld en twee uitzonderingen

116. De verwachting dat de prijs van ambtswerk zich in onderhandelingen tussen opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder vrij zou vormen is in de praktijk niet bewaarheid geworden. In een rapport van de Commissie Btag van de KBvG van 2 maart 2006 wordt vastgesteld dat opdrachtgevertarief en schuldenaartarief elkaar niet veel ontlopen. Het schuldenaartarief is klaarblijkelijk het referentietarief. Spreken opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder niet anders af, dan declareert de gerechtsdeurwaarder naar analogie van het Btag-tarief. Het beeld dat het Btag-tarief in feite ook werkt als opdrachtgevertarief wordt bevestigd door de WODC Trendrapportage (blz. 57):

“De geïnterviewde gerechtsdeurwaarders zijn allen (zeer) positief over de Btag-tarieven. Ze ervaren het als een grote verbetering ten opzichte van de oude, niet-geïndexeerde tarieven. Alleen voor ontruiming en ingewikkelde beslagen op roerende zaken is het tarief niet altijd kostendekkend”.

De Vereniging van Incasso- en Procesrechtadvocaten (Vipa) verklaarde in een hoorzitting dat er weinig over tarieven onderhandeld wordt en dat marktwerking hier dus nagenoeg afwezig is. Volgens de Vipa vinden onderhandelingen alleen plaats bij bulkovereenkomsten, gesloten tussen grotere spelers. De schuldenaar staat daar volledig buiten.

Er bestaan twee opvallende afwijkingen van de praktische regel “schuldenaartarief is opdrachtgevertarief”: de tariefstelling die de opdrachtgever bevoordeelt en de geforceerde overneming van kostenrisico door de gerechtsdeurwaarder. Behalve uitzonderingen op de regel zijn dit twee beroepsethische problemen.

Beoordeling opdrachtgever

117. Als aan de voet van een exploit van dagvaarding staat dat de kosten € 72,25 bedragen, zal de rechter dat bedrag in de kostenveroordeling betrekken.

Het genoemde bedrag is ontleend aan het Btag, 2009. Heeft de opdrachtgever nu kunnen bedingen, dat de gerechtsdeurwaarder hem slechts € 40,00 in rekening zal brengen, dan maakt hij winst. De gerechtsdeurwaarder hoopt de opdrachtgever door het geven van korting aan zijn kantoor te binden. Veelal zal het gaan om grote opdrachten. De gedachte achter de korting is, dat de order per saldo toch voldoende bijdraagt aan de omzet van het gerechtsdeurwaarderskantoor.

De Commissie tarieven gerechtsdeurwaarder vroeg in haar rapport van mei 2001 op voorhand aandacht voor de beoordeling van de opdrachtgever volgens dit patroon. Wat zij destijds als mogelijkheid onderkende, gebeurt inmiddels werkelijk. De WODC Trendrapportage (blz. 57) verwijst naar de bevindingen van het BFT:

“Daarnaast stelt het BFT in haar onderzoeken vast dat er ook afspraken zijn waarbij gerechtsdeurwaarders bij de schuldenaar het vaste schuldenaartarief in rekening brengen, terwijl ze met de opdrachtgever een lager tarief zijn overeengekomen”.

Korting voor wie ?

118. Het geven van korting is onder gerechtsdeurwaarders algemeen bekend. Bekend is ook dat sommigen dit oorbaar, anderen het laakbaar achten.

De WODC Trendrapportage (blz 57) vermeldt nog:

“De meningen over de toelaatbaarheid van deze praktijk zijn verdeeld (Jongbloed, 2005, p. 68). De KBvG is bezig met een nadere standpuntbepaling met betrekking tot deze gang van zaken”.

De ledenraad van de KBvG heeft bepaald - en wil vervolgens ook in een verordening vastleggen - dat een korting op de prijs van het exploit aan de schuldenaar ten goede moet komen.”

Overnemingsrisico

119. Uit het eerder genoemde rapport van de Commissie tarieven gerechtsdeurwaarder blijkt dat de kostprijs, waarop het Btag-tarief berust, werd gevonden door middeling van de gegevens die destijds in het kader van het onderzoek van die commissie werden verzameld. Een zeer doelmatig werkend kantoor zal aan een zeker aantal exploten meer verdienen dan een matig efficiënt kantoor. Er is dus speling, niet alleen in die zin dat de winst per kantoor uit een gegeven omzet varieert, er is ook ruimte voor beweging: de markt dwingt de kantoren steeds efficiënter te werken. De speling is ook de speelruimte van de bulkaanbieders en daarmee in wezen de oorzaak van het andere probleem, dat van de wurgcontracten. Hier gaat het niet om verhaal ten laste van de debiteur van kosten die in werkelijkheid niet gemaakt zijn, maar om de overneming van kostenrisico door de gerechtsdeurwaarder. Scoort het kantoor niet conform het contract, dan blijft werk, dat anders wel beloond zou zijn, onbeloond. Daarbij kan het contract ook dwingen tot langdurige voorfinanciering.

In de permanente competitie met zijn beroepsgenoten laat de gerechtsdeurwaarder zich overhalen, de eisen van de opdrachtgever in te willigen, soms per saldo tot zijn schade. De WODC Trendrapportage (blz. 58 en 59) maakt melding van verschillende soorten tariefafspraken, zoals het bonus/malussysteem en no cure no pay. In boxen worden hier voorbeelden van gegeven. Een citaat uit Box 7:

“Wel is gebleken dat sommige kantoren de gevolgen van de nieuwe voorwaarden voor de resultaten van hun werk niet goed hebben beoordeeld; ze kunnen gemaakte scoreafspraken niet nakomen.”

Het BFT verklaarde in een hoorzitting drie trends te zien. De eerste en de laatste zijn voor deze paragraaf van belang. Het gaat om:

1. het afsluiten van bijzondere contracten met opdrachtgevers met garantierendementen;
2. steeds grotere samenwerkingsverbanden met incassobureaus en verzekeringsmaatschappijen;
3. gedwongen voorfinanciering die risico's kan opleveren voor de liquiditeit.

Het BFT gaf aan, een branchebreed onderzoek naar deze trends te zijn begonnen.

Ook de ledenraad heeft het onderwerp in behandeling genomen.

Zuivere onderlinge concurrentie?

120. Zonder twijfel houden beide kwesties verband met de onderlinge competitie waarin gerechtsdeurwaarders zijn verwickeld. Marktwerking houdt competitie in en de strijd om de gunst van de opdrachtgever levert winnaars en verliezers op. De vraag, hoe de concurrentie onder deze omstandigheid zuiver kan blijven, flankeert de beschreven problemen. In een hoorzitting schetste de oud-voorzitter van de ledenraad de situatie als volgt.

Het gaat om het halen van de targets die met de opdrachtgevers zijn afgesproken. De grote opdrachtgevers, waaronder het CJIB en de IBG, spelen de gerechtsdeurwaarders tegen elkaar uit. Zij gaan shoppen als de recovery rate, bijvoorbeeld door een in hun ogen al te terughoudende casu quo nobele beroepsuitoefening, tegenvalt. Met ethiek hoog in het vaandel blijkt het lastig om scherp te concurreren. Maatwerk bij in het bijzonder de grote kantoren is nauwelijks meer mogelijk. Aandacht voor het individuele geval kost tijd en geld. Interesse in de debiteur bestaat er bij die kantoren evenmin. Kennis aangaande de debiteur is met de landelijke bevoegdheid verspreid over diverse gerechtsdeurwaarders. Door de grotere kantoren wordt geboden op debiteurenportefeuilles, met retourprovisie. Een groot ambtelijk volume is daardoor steeds meer noodzakelijk: zoveel mogelijk exploten betekenen, waarbij het zeker niet als een ramp wordt ervaren als de meeste debiteuren de deur niet opendoen. Vooral die kantoren zijn in staat door allerlei kortingen (prijsdumping), soms tot wel 40%, grote opdrachtgevers binnen te halen.

Het exploit als winstbron

121. Het exploit mag niet een winstbron voor de eiser zijn. De tussenkomst van de overheid, die door middel van een exploit de civiele rechtshandhaving gestalte geeft, is een uiterste middel. Het is een kwaad, dat niet groter mag zijn dan noodzakelijk is. Wie tegenover een ander verplicht is iets te geven wordt daartoe, naar de regel van artikel 3:296 BW, door de rechter op vordering van de gerechtigde veroordeeld. Met deze rechtsregel laat zich niet verenigen dat de gerechtigde profijt trekt uit de rechtsactie op zichzelf. Dit gebeurt wel, als hij dankzij zijn rechtsvordering ten slotte meer ontvangt dan waartoe hij volgens de veroordeling gerechtigd is, zoals in het geval dat hij korting ontving op de prijs van de dagvaarding die de veroordeelde à 100% moet vergoeden.

Wurgcontracten met bulkvoordeel

122. Wat hiervoor omtrent het wezen van rechtsvordering wordt overwogen geldt naar strekking ook ten aanzien van de wurgcontracten. Zaken moeten op het laagst mogelijke niveau van civielrechtelijk dwang worden afgewikkeld. Kan dat niet, omdat de opdracht dan niet rendeert, dan mag de opdracht niet worden aanvaard. Het tijdens de hoorzittingen geschetste risico dat het executiebeleid harder wordt naarmate de marges kleiner worden, lijkt reëel. De gerechtsdeurwaarder moet een rechtvaardig rechtverschaffer zijn. Zijn ambitie om te incasseren is daaraan ondergeschikt. Tegelijkertijd geldt dat de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie op gespannen voet staat met winststmaximalisatie van aan de overheid gelieerde bulkaanbieders, als die ertoe leidt dat gerechtsdeurwaarders (en schuldenaren) in het nauw komen, financieel en wat betreft prudente executie.

Ingrijpen met verordening

123. De ledenraad heeft recent de knoop doorgehakt en duidelijk gemaakt hoe de gerechtsdeurwaarder de bevoordeling van de opdrachtgever dient te vermijden.

Een verordening zal hier echter niet toereikend zijn, nu deze slechts de leden van de KBvG kan binden. Wil de rechter vrij zijn, een lager bedrag dan het in het Btag genoemde toe te wijzen, dan zal de wet hem die vrijheid moeten geven.

Risikant zijn contracten die de liquiditeit en solvabiliteit van het kantoor in gevaar kunnen brengen en de gerechtsdeurwaarder daardoor zouden kunnen doen vergeten dat hij ook het belang van de schuldenaar moet respecteren. De ledenraad kan de leden bij verordening verplichten, om in de competitie bij het verkrijgen van grote opdrachten een benedengrens aan te houden, zowel met het oog op de financiële buffer die het kantoor moet hebben, als met het oog op de verantwoordelijkheid van de gerechtsdeurwaarder tegenover de debiteur.

Concurrentie met of zonder beroepsethische beperkingen?

124. De gemiddelde gerechtsdeurwaarder verdient weliswaar een goede boterham, maar gaat gebukt onder een fundamentele onzekerheid. Moet er nu geconcurrereerd worden met of zonder beroepsethische beperkingen? Een heldere set van beroeps- en gedragsregels, die ook gehandhaafd wordt, schept duidelijkheid voor iedereen. De KBvG behoort het bakken te zijn voor de nobele beroepsgenoot. Dat is de gerechtsdeurwaarder die zichzelf als bijzonder ambtsdrager beperkingen oplegt, maar die aldus handelend nooit de concurrentie zal aankunnen met zijn collega, die zichzelf hoofdzakelijk of zelfs uitsluitend als ondernemer beschouwt en het niet zo nauw neemt met beroeps- en gedragsregels, voorzover die een zuiver commerciële beroepsopvatting in de weg staan.

Aanbevelingen Hoofdstuk 16

Aanbeveling 29.

De KBvG legt het standpunt van de ledenraad dat een korting op de prijs van het exploit ten goede moet komen aan de debiteur, bij verordening vast. De KBvG legt bij verordening een norm aan voor de in dit hoofdstuk bedoelde contracten. Deze norm strekt tot vermindering van risico voor liquiditeit en solvabiliteit van de gerechtsdeurwaarder en tot bescherming van de debiteur.

Aanbeveling 30.

De rechter krijgt bij wet de discretionaire vrijheid om, wanneer aan de opdrachtgever een korting op de prijs van een exploit werd verleend, een lager bedrag toe te wijzen dan het Btag-tarief.

Aanbeveling 31.

De overheid betracht terughoudendheid bij het nastreven van winstmaximalisatie bij de invordering door bulkopdrachtgevers die aan de overheid gelieerd zijn.

Hoofdstuk 17.

TOETSING VAN HET ONDERNEMINGSPLAN

Verplicht advies over ondernemingsplan

125. De vestiging van een gerechtsdeurwaarderskantoor is niet vrij, maar vrijer dan vóór de inwerkingtreding van de wet. Wie de vereiste opleiding heeft, kan een praktijk beginnen als hij financieel sterk genoeg is en vaardig genoeg om zijn onderneming binnen drie jaar te laten renderen. Het ondernemerschap is tot dusverre de poort tot het ambt. Zou aanbeveling nr. 17 worden overgenomen, dan geldt wat hier wordt besproken alleen voor de gerechtsdeurwaarder-ondernemer. Het bestaande stelsel van advisering is dat een Commissie van deskundigen (CvD) degene die benoemd wil worden adviseert over het door hem bij de CvD ingediende ondernemingsplan. Het advies moet bij het verzoek tot benoeming worden overgelegd.

Zes vormen van vestiging

126. Er zijn nu zes vormen van vestiging waarvoor een ondernemingsplan aan de commissie moet worden voorgelegd:

1. opvolging in een bestaand solitair kantoor; de nieuwe ondernemer komt, de oude gaat;
2. vestiging van een solitair kantoor; de ondernemer start bij nul, althans in beginsel; een alliantie, anders dan een associatie, met eerder elders gevestigde gerechtsdeurwaarders kan hem meteen van voldoende aanbod van werk verzekeren;
3. opvolging in een bestaande associatie; de nieuwe vennoot komt, de oude gaat;
4. vestiging in associatief verband met een bestaand kantoor; er treedt een vennoot toe;
5. vestiging van een associatief kantoor; twee of meer ondernemers beginnen gezamenlijk bij nul, al dan niet in een alliantie met bestaande kantoren;
6. vestiging in een andere plaats; een gevestigde gerechtsdeurwaarder verplaatst zijn kantoor naar een andere gemeente, alleen of met ten minste één ander.

Geen advisering door CvD

127. Er is geen advies nodig indien:

1. de gerechtsdeurwaarder zich losmaakt uit een associatie en in dezelfde gemeente verder gaat, solitair of met anderen;
2. bij een dissociatie, het kantoor als solitaire of associatieve praktijk wordt voortgezet door de achterblijvende maat of maten.
De KBvG zou behulpzaam kunnen zijn bij het formuleren van passende, niet onredelijk knellende (anti)concurrentiebedingen, opdat niet ieder afzonderlijk kantoor dat met de beroepsgenoot zelf hoeft uit te onderhandelen.

Hoe bij herstarten en afsplitsen?

128. Wat geldt voor de gerechtsdeurwaarder die zijn standplaats wijzigt geldt in vèrgaande mate ook voor de gerechtsdeurwaarder die in dezelfde plaats een herstart maakt. Waar ligt de solidariteit van de opdrachtgevers? Bij het oude kantoor of bij de persoon van de afgesplitste? Wat is het bedrijfseconomisch vooruitzicht van de achterblijver? Denkbaar is dat de sterkste vertrok. De achtergrond van het stelsel is, dat het ontstaan van kleine, financieel slechtlopende praktijken moet worden voorkomen. Met het oog daarop is het wenselijk dat een voortzetting-na-afplitsing slechts mogelijk zal zijn indien de Minister een verzoek daartoe heeft ingewilligd. Het verzoek zou zowel door afgesplitste en achterblijver gezamenlijk als door ieder afzonderlijk moeten kunnen worden gedaan. Daarbij zou ieder voor zich een ondernemingsplan en een advies van de CvD dienen over te leggen, zodat ook in dergelijke gevallen de levensvatbaarheid kan worden getoetst.

Aanbevelingen Hoofdstuk 17.

Aanbeveling 32.

Een nieuw ondernemingsplan, een nieuw advies van de CvD en beoordeling van een verzoek tot voortzetting zijn wenselijk voor zowel de achterblijver(s) als voor de afgesplitste bij een nieuwe samenstelling van het gerechtsdeurwaarderskantoor.

Aanbeveling 33.

Bij inwilliging van een verzoek tot voortzetting-na-afsplitsing wordt het BFT op de hoogte gebracht van een eventueel negatief advies van de CvD omtrent zowel de “doorstarter” als de “achterblijver”, zodat een verscherpte aandacht mogelijk is.

Hoofdstuk 18.

TUCHTRECHT EN DE KBvG

Inleiding

129. De tuchtrechter behoort een uiterste middel te zijn om de beroepsethiek te handhaven, daar waar andere methoden tevergeefs blijken te zijn geweest. De Commissie heeft een afzonderlijke hoorzitting gewijd aan de situatie bij het gerechtsdeurwaarderstuchtrecht, en daartoe de Kamer voor gerechtsdeurwaarders van de Rechtbank te Amsterdam uitgenodigd.¹⁹ De Kamer had aangedrongen op een aantal wijzigingen van de Gerechtsdeurwaarderswet, die een beter functioneren van het tuchtrecht in de praktijk met zich mee zouden kunnen brengen. Deze voorstellen zijn tijdens de hoorzitting nader toegelicht en besproken. De Commissie schaart zich achter alle voorstellen en formuleert ze als aanbevelingen.

Vier aanbevelingen

130. a. Een gerechtsdeurwaarder mag zich niet meer kunnen verschuilen achter een samenwerkingsverband, nu hij als individu tuchtrechtelijk verantwoordelijk is voor zijn beroepsmatige gedragingen. Indien een klacht zich richt tegen een samenwerkingsverband, zijn de van dat samenwerkingsverband deel uitmakende gerechtsdeurwaarders gehouden om bij de Kamer opgave te doen wie van hen verantwoordelijk is voor het handelen of nalaten zoals in de klacht omschreven, of op zijn minst de gegevens te verschaffen aan de hand waarvan die verantwoordelijkheid kan worden vastgesteld. De Kamer (en het Gerechtshof in hoger beroep) zijn niet gebonden aan deze opgave, en kunnen aan een verzuim de verlangde informatie te verschaffen die gevolgen verbinden die Kamer of Hof geraden achten.

b. De tuchtrechter heeft kennelijk in de praktijk behoefte aan een uitbreiding van en meer nuance in de sanctionering door invoering van de waarschuwing als lichtste tuchtrechtelijke maatregel. Het merendeel van de klachten heeft immers betrekking – aldus de tuchtrechters – op relatief lichte vergrijpen. Tegelijkertijd wordt zo meer uniformiteit bereikt met de regelingen in de Wna (artikel 103, lid 1 sub a) en de Advocatenwet (artikel 48 lid 2) waar de waarschuwing als lichtste sanctionering wel bestaat. Er dient daarom een nieuwe sanctie te komen tussen de berisping en het achterwege laten van een tuchtrechtelijke maatregel.

c. Ten derde wordt aanbevolen een herformulering van de in de wet te ruim geformuleerde geheimhoudingsplicht van artikel 36 lid 1 sub a Gdw. Aan de voorzitter, de leden en de secretaris van de Kamer voor gerechtsdeurwaarders is het volgens die wettelijke bepaling categorisch verboden om hetgeen zij als zodanig te weten zijn gekomen bekend te maken. De geheimhoudingsplicht zou niet verder moeten strekken dan die in artikel 13 RO, waar de geheimhoudingsplicht aan bij de rechtspraak betrokken functionarissen niet geldt indien enig wettelijk voorschrift hen tot mededeling verplicht of uit hun taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit. Door artikel 36 lid 1 Gdw vergelijkbaar te regelen als artikel 13 RO wordt overlegging van het tuchtdossier aan de Officier van Justitie ten behoeve van een strafrechtelijke vervolging niet bemoeilijkt. Evenmin wordt medewerking aan de publicatie van tuchtrechtelijke uitspraken of informatieverstrekking aan toezichthouders bemoeilijkt.

d. Aansluitend op de voorgaande drie aanbevelingen is door de tuchtrechters tijdens de hoorzitting bepleit de invoering van de mogelijkheid van de tuchtrechtelijke maatregel schuldigverklaring zonder oplegging van een maatregel. Dit zou de voorzitter van de Kamer eventueel moeten kunnen doen, die nu uitsluitend klachten ongegrond of niet-ontvankelijk kan verklaren. Dit is voor klagers weinig bevredigend. Overwogen zou eveneens kunnen worden een publicatie van de tuchtrechtelijke uitspraak als onderdeel van een veroordeling.

Kenbaarheid van de beroepsnorm

131. In lijn met het kabinetsstandpunt²⁰ is een ruime publicatie van (geanonimiseerde) tuchtuitspraken wenselijk ook op het terrein van de gerechtsdeurwaarders. De KBvG heeft als verantwoordelijke partij voor de beroeps- en gedragsregels (zie artikel 57 lid 2 Gdw) hier alle belang bij, en heeft die wens in het verleden diverse malen uitgesproken, en weer herhaald tijdens de hoorzitting. Door capaciteitsproblemen bij de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders kon het voorkomen dat tuchtuitspraken pas na meer dan een jaar bekend werden. Dit is een onwenselijke situatie. De lancering van een website (www.tuchtrecht.nl) past in een streven om een grotere bekendheid te geven aan de concrete toepassing van de beroeps- en gedragsregels. Deze website laat echter onverlet dat een vorm van redactie en annotatie van de verzamelde uitspraken wenselijk is.

¹⁹ Deze Kamer had eerder (gezamenlijk met de toenmalige president van het Gerechtshof Amsterdam) een brief geschreven aan de Minister van Justitie d.d. 22 mei 2007.

²⁰ Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Huls (Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht); TK 2007–2008, 29 279, nr. 61.

KBvG informeren dat klacht aanhangig is gemaakt

132. Beroeps- en gedragsregels vormen niet zomaar een erecode voor de beroepsgeenoten, maar zijn ook een waarborg voor schuldenaren en tevens beperkende spelregels voor opdrachtgevers bij een beroep dat door marktwerking wordt gedomineerd. Beroepsgeenoten en opdrachtgevers en schuldenaren kunnen zo vergelijkingen trekken met andere gevallen en ervaring opdoen over wat niet is toegestaan, maar ook lering trekken uit wat wel is toegestaan. Opdrachtgevers en schuldenaren hebben beide een direct belang om te (kunnen) weten of een bepaalde gerechtsdeurwaarder niet in strijd handelt met wat volgens (kenbare) beroeps- en gedragsregels gangbaar is. De KBvG moet niet pas op de hoogte raken als er eenmaal een tuchtuitspraak is gedaan, dus de Kamer zou aan de KBvG al een bericht moeten laten uitgaan indien een klacht aanhangig is gemaakt. Argumenten van werkdruk mogen daaraan niet in de weg staan.

KBvG is het adres voor klachten van administratieve aard

133. Een deel van de huidige tuchtrechtelijke kwesties heeft eerder een bestuurlijk karakter (bijvoorbeeld: Heeft een gerechtsdeurwaarder wel of niet het voorgeschreven aantal permanente educatiepunten per jaar behaald? Werden de jaarstukken bij BFT wel of niet tijdig ingediend?). Dergelijke veelal administratieve of technische, overtredingen van verordeningen oneerbiedig te omschrijven als tuchtgrut kunnen beter door de KBvG worden afgedaan met een bestuursrechtelijke sanctie dan dat (zoals thans het geval is) een klacht bij de Kamer wordt gedeponeerd. Het past bij de verantwoordelijkheid die de KBvG voor de aansturing van een goede beroepsuitoefening heeft dat hij in die gevallen ook bestuursrechtelijke sancties kan opleggen. Het is een onevenredige belasting van de tuchtrechter indien handhaving van dergelijke verordeningen aan hem moet worden voorgelegd. Dit komt ook de slagkracht van de KBvG niet ten goede. Bestuurlijke handhaving door de KBvG bevordert een optimaal handhavingsbeleid. In de Gerechtsdeurwaarderswet dient een en ander te worden geregeld.

KBvG als klager

134. Zowel het BFT en de KBvG als het Ministerie van Justitie kunnen klachten aan de tuchtrechter voorleggen, en doen dat ook in de praktijk, zij het zelden. Maar als een van deze drie partijen een klacht indient is die wel vaak succesvol.²¹ De tuchtkamer²² van het Gerechtshof te Amsterdam heeft recent echter geoordeeld, dat de KBvG niet-ontvankelijk is in een schorsingsverzoek ex artikel 38 Gdw, op de grond dat de wetgever de KBvG als beroepsorganisatie niet expliciet genoemd heeft als bevoegd tot het indienen van een schorsingsverzoek²³.

“Daargelaten of hoger beroep tegen een tussenbeslissing als de onderhavige (streckende tot aanhouding van de beslissing) in zijn algemeenheid mogelijk is, overweegt het hof dat met betrekking tot een beslissing op een verzoek tot schorsing slechts beroep mogelijk is in de in artikel 38 lid 2 Gerechtsdeurwaarderswet (verder: Gdw) genoemde gevallen, te weten in geval door de kamer een beslissing is genomen tot schorsing van een gerechtsdeurwaarder of van een beslissing tot verlenging van een zodanige schorsing en van een besluit tot opheffing van een schorsing. In dat geval kent artikel 38 lid 6 Gdw aan de Minister van Justitie en aan de betrokken gerechtsdeurwaarder de bevoegdheid toe om binnen dertig dagen na de mededeling als bedoeld in artikel 38 lid 2 Gdw beroep in te stellen bij dit hof. Hoewel zeer goed denkbaar zou zijn dat de KBvG als beroepsorganisatie gelet op haar wettelijke taak eveneens bevoegd zou zijn tot het indienen van onderhavige verzoeken, heeft de wetgever daar kennelijk niet voor gekozen. Nu de beslissing waarvan beroep niet is een beslissing in de zin van artikel 38 lid 2 Gdw en dit beroep bovendien niet is ingesteld door een van de aldaar genoemden, dient de KBvG in het door haar ingestelde hoger beroep reeds op die grond niet ontvankelijk te worden verklaard”

Deze uitkomst is niet bevredigend. De Commissie deelt de opvatting van het Hof dat zeer goed denkbaar zou zijn dat de KBvG als beroepsorganisatie gelet op haar wettelijke taak eveneens bevoegd zou zijn tot het indienen van een verzoek tot schorsing in afwachting van een beslissing. De wet mag geen onduidelijkheid laten bestaan hierover en een wijziging van de wet is dus aangewezen. De nieuwe bevoegdheid van de KBvG zal het recht tot het instellen van hoger beroep, bedoeld in artikel 38 lid 6 Gdw moeten omvatten.

Dreiging van een klacht

135. Een effectieve wijze om de tuchtrechter te ontlasten en tegelijkertijd de naleving van de beroeps- en gedragsregels te bevorderen is het instrument van de dreiging van een klacht. Dit kan bij uitstek door de KBvG worden gehanteerd: indien de gerechtsdeurwaarder niet binnen termijn x handeling y verricht, zal een (expliciet geformuleerde, ter kennis van de gerechtsdeurwaarder gebrachte) klacht bij de tuchtrechter worden ingediend. Het ligt voor de hand om dit instrument niet te hanteren bij ernstige vergrijpen zoals het tekortschieten in de bewaarplicht of het aantasten van de derdenrekeningen. Deze aanpak gaat uit van de veronderstelling dat een tuchtrechtelijke veroordeling door de gerechtsdeurwaarder niet lichtvaardig wordt opgevat. Bij de meeste gerechtsdeurwaarders, zo is gebleken uit de hoorzittingen, is dat gelukkig ook het geval. Een verhoogde kenbaarheid van de tuchtrechtelijke uitspraken kan bijdragen aan die sanctionerende werking, maar tegelijk (meer preventief) bijdragen aan een breder gedragen professioneel normbesef.

Niet verschuilen achter samenwerkingsverbanden

136. De tuchtkamer heeft gewezen op de onduidelijkheid tegen wie een klacht zich richt als het nog niet tot een ambtshandeling is gekomen. Met name bij grote samenwerkingsverbanden is het dan lastig individualiseren. Op dit punt kan voor de KBvG een taak weggelegd zijn om met een verordening meer duidelijkheid te scheppen. Ook gedragingen van de gerechtsdeurwaarder in de incassopraktijk vallen onder de competentie van de tuchtrechter. Verwijzen door de gerechtsdeurwaarder naar een andere incasso-BV is bepaald een zwakgebod. Constructies die erop gericht zijn om gedragingen buiten het toepassingsbereik van het tuchtrecht te brengen (bijvoorbeeld met gebruikmaking van familie en de vriendenkring) zijn op zichzelf klachtwaardig. Uit de hoorzitting met de tuchtrechter kwam tevens naar voren dat de interne bevoegdheidsverdeling en verantwoordelijkheden op een kantoor geen beperkingen met zich mee zouden moeten brengen voor de externe verantwoording bij de tuchtrechter. Om het volle sanctiespectrum te kunnen opleggen zou men de kandidaat moeten kunnen aanwijzen als deurwaarder in loondienst. Overigens is het de ervaring van de Kamer dat er altijd een verantwoordelijk patroon valt aan te wijzen onder wiens toezicht de gewraakte handeling geacht wordt te vallen. Dat is weliswaar een troostrijke gedachte, maar dat neemt niet weg dat het geen zoekplaatje voor de tuchtrechter behoort te zijn.

Lek in het toezicht

137. Tenslotte worden de KBvG en de tuchtrechter geconfronteerd met een situatie waarin men min of meer gedwongen op elkaars signalen wacht. De tuchtrechter mag op grond van de hierboven omschreven (tezeer) knellende geheimhoudingsplicht geen enkele informatie doorgeven aan de KBvG of aan het BFT. Het BFT onderneemt pas stappen richting de tuchtrechter als de zaak zo duidelijk ligt dat de klacht zal slagen. Het BFT kan aan de KBvG slechts melden dat er een gerechtsdeurwaarderskantoor in het zuiden van het land is dat in de betalingsproblemen is geraakt, zonder naam en toenaam te mogen noemen. De KBvG kan aldus niet een eerdere interventie plegen bijvoorbeeld via een mentorschap. Dit effect dat iedereen op elkaar wacht is tijdens de hoorzittingen omschreven als een lek in het toezicht. Dit lek zou moeten worden gedicht, onder andere door artikel 36 lid 1 sub a Gdw aan te passen.

Spoedige behandeling klacht en directe schorsing

138. Voor de meeste klachten is het niet noodzakelijk dat die terstond worden behandeld. In uitzonderingsgevallen bestaat die behoefte echter wel. Soms zullen het KBvG-bestuur signalen bereiken waaruit blijkt dat snel moet worden opgetreden, onder andere omdat gerechtsdeurwaarders veelal over grote geldsommen op de rekening derdengelden beschikken. De KBvG zou dan bij de tuchtrechter een klacht moeten kunnen indienen die bij wijze van spoedvoorziening op zeer korte termijn wordt behandeld. Nu blijkt in de praktijk dat er tenminste tien dagen zijn gemoeid met de voorbereiding van de behandeling door de tuchtrechter van de klacht. Dat is een te lange periode. Daarnaast is het wenselijk om voor zeer urgente situaties de voorzitter van de KBvG de mogelijkheid toe te kennen om, met instemming van het KBvG-bestuur, een gerechtsdeurwaarder met onmiddellijke ingang te schorsen c.q. een mentor/waarnemer te benoemen in afwachting van de behandeling (ook in eventueel hoger beroep) door de tuchtrechter. In de zienswijze van de KBvG is deze wenselijkheid ter hoorzitting ook tot uitdrukking gebracht.

²¹ volgens de WODC-Trendrapportage 2006 (men zie tabel 21)

²² de benaming notaris-kamer dekt de lading niet, nu immers ook gerechtsdeurwaarderstuchtzaken aldaar in hoger beroep worden behandeld.

²³ Notaris-kamer Gerechtshof Amsterdam, 25 november 2008, BG5715.

Aanbevelingen Hoofdstuk 18.

Aanbeveling 34.

a- gerechtsdeurwaarders in een samenwerkingsverband zijn verplicht de Kamer te informeren wie van hen verantwoordelijk is voor de beklagde gedraging;

b- invoering van de waarschuwing als lichtste tuchtrechtelijke maatregel;

c- herformulering van de thans te ruim geformuleerde geheimhoudingsplicht van artikel 36 lid 1 sub a Gdw;

d- de Voorzitter van de Kamer krijgt de mogelijkheid als tuchtrechtelijke maatregel een schuldigverklaring zonder oplegging van een maatregel uit te spreken.

Aanbeveling 35

De KBvG wordt reeds op de hoogte gesteld van een tuchtrechtelijke klacht op het moment dat die klacht aanhangig wordt gemaakt.

Aanbeveling 36.

Niet de tuchtrechter, maar de KBvG is het adres voor klachten van administratieve aard.

Aanbeveling 37.

De wet verleent ondubbelzinnig aan de KBvG de bevoegdheid tot het doen van een verzoek tot schorsing in afwachting van een beslissing.

Aanbeveling 38.

De wet voorziet in een spoedprocedure, al dan niet gecombineerd met een onmiddellijke schorsing door de Voorzitter van de KBvG.

Aanbeveling 39.

De KBvG hanteert het instrument van de dreiging met het indienen van een klacht, behoudens ernstige vergrijpen

Lijst van gebruikte afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BFT	Bureau Financieel Toezicht
Btag	Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders
BW	Burgerlijk Wetboek
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CvD	Commissie van Deskundigen
DNB	De Nederlandsche Bank
Gba	Gemeentelijke basisadministratie
Gdw	Gerechtsdeurwaarderswet
HU	Hogeschool Utrecht
IBG	Informatie beheer groep
KBvG	Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders
KvG	Kamer voor Gerechtsdeurwaarders
KG	Kort geding
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
LBIO	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
LOSR	Landelijk Overleg Sociaal Raadsliden
NEN	Nederlands Normalisatie instituut
NJ	Nederlandse jurisprudentie
Nibud	Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting
Nivra	Nederlands Instituut van Registeraccountants
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NovAA	Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten
NVVK	Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet
PBO	publiekrechtelijke beroepsorganisatie
PE	permanente educatie
RO	Wet op de Rechterlijke Organisatie
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
SNG	Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders
TK	Tweede Kamer
UU	Universiteit Utrecht
Vipa	Vereniging van Incasso- en Procesadvocaten
Wna	Wet op het notarisambt
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum

Bijlage 1

Regeling Commissie evaluatie Gerechtsdeurwaarderswet

11 juli 2007/Nr. 5493049/07
Directie Rechtsbestel

De Staatssecretaris van Justitie,
Overwegende dat artikel 85 van de Gerechtsdeurwaarderswet een evaluatie voorschrijft van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG);
Overwegende dat uit de door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) opgestelde 'Tendrapportage Gerechtsdeurwaarders 2006' blijkt dat de goede onafhankelijke ambtsvervulling door gerechtsdeurwaarders als gevolg van commercialisering onder druk komt te staan;
Overwegende dat het wenselijk is advies in te winnen over het functioneren van de KBvG en de wijze waarop een goede onafhankelijke ambtsvervulling kan worden gewaarborgd;

Besluit:

Artikel 1

Er is een Commissie evaluatie Gerechtsdeurwaarderswet, hierna te noemen de Commissie.

Artikel 2

De Commissie heeft tot taak:

– de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de KBvG te beoordelen;
– te adviseren over de positie die de KBvG gelet op het waarborgen van een goede en onafhankelijke ambtsbediening door gerechtsdeurwaarders behoort in te nemen;
– te bezien of het wenselijk is tot wijzigingen in de Gerechtsdeurwarderwet ofwel haar toepassing te komen.

Artikel 3

De Commissie is als volgt samengesteld:

- a. lid, tevens voorzitter:
– Mr. A.R. van der Winkel, President Arrondissementsrechtbank Almelo;
- b. als leden:
– Mr. P.J.M. van den Biggelaar, directeur Raad voor Rechtsbijstand te Den Bosch;
– Prof. mr. A.W. Jongbloed, hoogleraar executie- en beslagrecht, Universiteit van Utrecht;
– Mr. B.C. de Nie, senior adviseur Nederlandse Vereniging van Banken te Amsterdam;
– G. Wind, Gerechtsdeurwarder te Deventer;
– W.W.M. van de Donk, Gerechtsdeurwarder te Eindhoven;
– Mr. H.D.L.M. Schruer, advocate te Rotterdam;
- c. als adviserend lid:

– Mr. B. Rijkhoek, wetgevingsjurist bij de Directie Wetgeving, Ministerie van Justitie;
d. secretariaat:
– Mr. G.H. Lankhorst, beleidsadviseur bij de Directie Rechtsbestel, Ministerie van Justitie, secretaris;
– E.J.C. van der Vlis MPM, beleidsadviseur bij de Directie Rechtsbestel, Ministerie van Justitie, secretaris.

Artikel 4

De Commissie zal vóór 1 april 2008 haar advies aan de Staatssecretaris van Justitie uitbrengen.

Artikel 5

De leden van de Commissie ontvangen vacatiegelden op basis van het Vacatiegeldenbesluit 1988 en de daarop voor het Ministerie van Justitie geldende bepalingen, waarbij de Commissie als 'zwaar' in de zin van het Vacatiegeldenbesluit 1988 wordt aangemerkt. Daarnaast hebben zij recht op vergoeding wegens reis- en verblijfkosten overeenkomstig het Reisbesluit binnenland.

Dit besluit wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Den Haag, 11 juli 2007.

De Staatssecretaris voornoemd,
N. Albayrak

Bijlage 2

Samenvatting van de conclusies uit de WODC 'Trendrapportage gerechtsdeurwaarders'; toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening (2006, reeks onderzoek en beleid, nr. 247).

Toegankelijkheid

Uit de Trendrapportage komt naar voren dat de vraag naar ambtelijke diensten van de gerechtsdeurwaarder en het beschikbare aanbod redelijk met elkaar in evenwicht zijn. Er zijn geen aanwijzingen dat opdrachtgevers onvoldoende toegang tot de ambtelijke dienstverlening hebben. Het aantal (kandidaat-) gerechtsdeurwaarders is in acht jaar tijd met 33% toegenomen. Anders dan de wetgever voor ogen stond is het aantal zelfstandige kantoren niet toegenomen, maar juist gedaald. Deze daling is vooral een gevolg van fusies tussen kantoren. Er is een duidelijke trend tot schaalvergroting. Schaalvergroting doet zich, naast fusies tussen kantoren, ook voor in de vorm van een toename van het aantal samenwerkingverbanden tussen kantoren. Iets minder dan de helft van de kantoorvestigingen maakt thans onderdeel uit van een samenwerkingsverband. De vorming van samenwerkingsverbanden heeft er (nog) niet toe geleid dat kantoren een marktmacht vormen die tarieven kunnen dicteren, maar oplettendheid is geboden.

Tarieven ambtelijke dienstverlening

Met de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet zijn er voor de ambtelijke dienstverlening twee soorten tarieven geïntroduceerd: het schuldenaar- en het opdrachtgevertarief. Voor de schuldenaar is een maximumtarief ingevoerd dat jaarlijks wordt geïndexeerd, het zogeheten Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag). De tarieven voor opdrachtgevers zijn vrij. Deze tarieven kunnen in beginsel dus hoger of lager uitvallen dan de schuldenaarstarieven. Schuldeisers betalen in beginsel in eerste instantie de kosten verbonden aan de inschakeling van de deurwaarder. Als verhaal van de kosten tot het maximumtarief (Btag) mogelijk is, heeft de schuldeiser per saldo geen kosten. Biedt de schuldenaar geen verhaal, dan blijven de kosten geheel of gedeeltelijk voor rekening van de schuldeiser. Tariefafspraken zijn dan ook vooral interessant als het gaat om niet (volledig) inbare vorderingen.

Uit de rapportage blijkt dat er wat betreft opdrachtgevers een zekere mate van tariefdifferentiatie is ontstaan. Vooral grote veelal landelijk opererende opdrachtgevers blijken door hun ervaring met gerechtsdeurwaarderkantoren en het zaaksvolume in staat om kortingen en prestatieafspraken te bedingen. Voor grote opdrachtgevers geldt dat afspraken over de wijze van aanlevering van zaken aan de kant van de gerechtsdeurwaarder tot efficiencywinst kunnen leiden. Bij een bescheiden aantal zaken valt weinig efficiency-winst te behalen. Met kleine opdrachtgevers wordt dan ook weinig of niet over tarieven onderhandeld.

No cure no pay

Een zorgelijke ontwikkeling is de opkomst van resultaatafhankelijke prijsafspraken, zoals no cure no pay, waardoor de onafhankelijke positie van de gerechtsdeurwaarder onder druk kan komen te staan. Door het BFT is vastgesteld dat gerechtsdeurwaarders bij de schuldenaar het vaste schuldenaarstarief in rekening brengen, terwijl men met de opdrachtgever een lager tarief overeengekomen is. Al naargelang de afspraak komt het door de schuldenaar betaalde surplus ten goede aan de opdrachtgever dan wel de gerechtsdeurwaarder. In voorkomende gevallen ontvangt de opdrachtgever per saldo dus meer dan het te vorderen bedrag. De KBvG beraadt zich over de geoorlooftheid van deze praktijk, maar is tegelijk van mening dat deze ontwikkeling een direct gevolg is van de door de overheid gewenste marktwerking.

Continuïteit (arbeidsmarkt)

Ongeveer een kwart van de gerechtsdeurwaarders zal het ambt binnen tien jaar verlaten vanwege het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. Eén en ander zal niet direct tot fricties tussen vraag en aanbod leiden, maar op de wat langere termijn lijkt dat minder zeker. Kandidaten zien op tegen het ondernemerschap. De hoogte van de kosten voor inkoop of goodwill en onzekerheid over de markt vormen in de ogen van de kandidaten belangrijke knelpunten. De helft vindt een functie als gerechtsdeurwaarder in loondienst aantrekkelijk. Ongeveer eenderde van de kandidaten is vrouw, terwijl slechts 8% van de deurwaarders vrouw is. Vrouwelijke kandidaten ervaren meer belemmeringen om gerechtsdeurwaarder te worden dan mannen. Vooral de combinatie van ondernemerschap met parttime werken en/of zorgtaken vormt een knelpunt. Uit de rapportage blijkt verder dat bij grote kantoren de ambtshandelingen praktisch uitsluitend nog door toegevoegde kandidaten worden verricht, terwijl onduidelijk is of er wel voldoende toezicht op de werkzaamheden van de kandidaten is. Mede gezien de komende uitstroom van gerechtsdeurwaarders en het feit dat veel kandidaten een functie als gerechtsdeurwaarder in loondienst ambiëren, lijkt het van belang evenals bij het notariaat de mogelijkheid van uitoefening van het ambt in dienstbetrekking te verkennen. De figuur van de gerechtsdeurwaarder in dienstbetrekking kan de toetreding vergroten en het vak, vooral voor diegenen die het ondernemerschap niet nastreven, interessanter maken. Waar ambtshandelingen bij een toenemend aantal kantoren nog uitsluitend door toegevoegde kandidaten worden verricht, doet deze figuur ook meer recht aan de praktijk. Hierbij is tevens van belang dat een toegevoegde kandidaat-gerechtsdeurwaarder thans niet direct via het tuchtrecht kan worden geschorst of uit het ambt gezet.

Continuïteit (financieel)

Ook de financiële continuïteit geeft volgens de trendrapportage aanleiding tot zorg. Vooral de voorfinanciering van vorderingen van opdrachtgevers, resultaatafhankelijke prijsafspraken en te grote afhankelijkheid van een enkele opdrachtgever, vormen een risico voor de continuïteit. Per 30 september 2006 stonden bij het BFT 10 (3%) gerechtsdeurwaarders onder verscherpt toezicht. Dat wil zeggen dat de financiële situatie risicovol is. 44 (12%) gerechtsdeurwaarders stonden onder oplettend toezicht. Dat wil zeggen dat er sprake is van ontwikkelingen die een mogelijk risico kunnen inhouden. 314 (85%) gerechtsdeurwaarder stonden onder normaal toezicht. Verder heeft het BFT bij ongeveer eenderde van de kantoren, tekortkomingen in de betaalorganisatie, periodieke informatievoorziening of bewaringspositie geconstateerd. In 2005 zijn drie gerechtsdeurwaarders uit het ambt gezet naar aanleiding van klachten van het BFT. Eén kantoor is failliet gegaan. Dit voorval heeft vraagtekens gezet bij de effectiviteit van het toezicht. Indien een gerechtsdeurwaarder niet in staat is gelden afkomstig van executie onder rechthebbenden te verdelen, dan is de Staat jegens belanghebbenden hoofdelijk aansprakelijk (artikel 480 lid 3 Rv). Het kantoor dat failliet is gegaan, heeft de Staat een schadepost van circa € 3,5 miljoen opgeleverd. Teneinde beter vinger aan de pols te kunnen houden zijn de gerechtsdeurwaarders sindsdien verplicht ieder kwartaal een opgave van de bewaringspositie bij het BFT in te dienen.

Kwaliteit

Door automatisering en optimalisatie van werkprocessen is de kwaliteit van de dienstverlening voor grote opdrachtgevers verbeterd. Het optreden richting schuldenaren heeft echter aan kwaliteit ingeboet. Door de landelijke bevoegdheid van gerechtsdeurwaarders krijgen schuldenaren steeds meer met verschillende gerechtsdeurwaarders te maken. Het treffen van betalingsregelingen of een minnelijke schuldregeling is daardoor moeilijker geworden. Schaalvergroting en automatisering leiden tot minder maatwerk voor schuldenaren. Ook de toegenomen invloed van de opdrachtgever op de activiteiten van de deurwaarder leidt tot minder maatwerk. Volgens de Trendrapportage is de schuldenaar in toenemende mate onderdeel van een gestandaardiseerd proces.

Het aantal klachten dat bij de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders is ingediend, is toegenomen van 350 in 2002 naar 528 in 2005. De tuchtkamer verklaart jaarlijks tussen de 40 en 65 klachten gegrond. Opvallend is dat veel klachten feitelijk niet betrekking hebben op het optreden van de gerechtsdeurwaarder, maar op de onderhavige vordering. De Trendrapportage plaatst kanttekeningen bij de effectiviteit van het tuchtrecht. In het bijzonder gaat het om de lange doorlooptijden (ruim een jaar), de beperkte sancties die de tuchtrechter oplegt en de beperkte en late publicatie van tuchtrechtelijke uitspraken.

Nevenactiviteiten

De Trendrapportage levert geen duidelijk antwoord op over de ontwikkelingen van nevenactiviteiten. Betrouwbare recente gegevens over de verhouding tussen ambtelijke en niet-ambtelijke activiteiten van kantoren en de doorstroming van zaken van het niet-ambtelijke naar het ambtelijke traject zijn niet beschikbaar. De meest recente cijfers dateren van 2001, daaruit blijkt dat ongeveer de helft van de omzet bestaat uit ambtelijke werkzaamheden. Uit de jaarcijfers die kantoren aan het BFT verstrekken, valt niet op te maken welk deel van de omzet is gebaseerd op ambtelijke dan wel niet-ambtelijke activiteiten. Ook de KBvG beschikt niet over betrouwbare informatie aangaande de omvang van de nevenactiviteiten. Hoewel cijfers dus ontbreken, komt uit de Trendrapportage een beeld naar voren waarbij commerciële belangen de boventoon voeren. Kantoren concentreren zich vooral op het commercieel aantrekkelijke incassowerk. Ambtelijke activiteiten staan steeds minder centraal. Enkele grotere kantoren zijn allianties met incassobureaus aangegaan of hebben financiële belangen in incassobureaus verworven. Gerechtsdeurwaarders benadrukken de verwevenheid tussen ambtelijk en niet-ambtelijke praktijk doorgaans als een positief aspect van hun diensten. Dit gebeurt met name in de contacten met opdrachtgevers als een onderscheidend commercieel aspect in vergelijking met incasso-ondernemers die niet gerechtsdeurwaarder zijn. Kantoren profileren zich in reclameuitingen vooral door er op te wijzen dat zij het gehele incassotraject bestrijken (van debiteurenbeheer, en het incasseren van facturen tot uiteindelijk de executie van een vonnis). In die niet-ambtelijke praktijk ondervindt de gerechtsdeurwaarder overigens scherpe concurrentie van incassobureaus. Vanuit de positie van de opdrachtgever wordt de gerechtsdeurwaarder als het gaat om debiteurenbeleid vooral in het midden- en kleinbedrijf als belangrijkste gesprekspartner gezien. Hetzelfde geldt voor bedrijven en organisaties met grote aantallen relatief kleine vorderingen (woningbouwverenigingen, energie- en telefoonbedrijven e.d.).

