

Vergaderjaar 2019–2020

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 574

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2020

Schuldeisers willen hun onbetaald gebleven rekeningen snel en tegen zo laag mogelijke kosten betaald krijgen. Als daar een gerechtsdeurwaarder aan te pas moet komen, mag dat niet te veel kosten. Mensen met schulden willen ook dat hun openstaande schuld zo laag mogelijk blijft en kosten niet onevenredig hoog oplopen.¹ Gerechtsdeurwaarders willen een redelijke vergoeding voor hun werk en niet de rekening gepresenteerd krijgen van het geschil tussen schuldeiser en schuldenaar, maar hun ambtelijke taak zorgvuldig en onafhankelijk uit kunnen voeren.² De prijsvorming in de relatie tussen opdrachtgever (schuldeiser of incassobedrijf) en gerechtsdeurwaarder is in de Gerechtsdeurwaarderswet vrij gelaten. De kosten die de schuldenaar in rekening mag brengen voor het laten verrichten van ambtshandelingen door een gerechtsdeurwaarder zijn ter bescherming van de schuldenaar en om ongelijke behandeling te voorkomen gefixeerd in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (het Btag).³

De Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (hierna: de commissie) kreeg – kort gezegd – de opdracht te adviseren over aanpassingen binnen of van het huidige stelsel voor tarifiering van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders en de

¹ Betaalbaarheid van de incassoprocedure (griffierechten en kosten gerechtsdeurwaarder) is ook genoemd als een van de aspecten in mijn brief van 4 december 2019 over de incassoprocedure bij de rechtspraak. *Kamerstuk 29 279*, nr. 554, blz. 6.

² Noties uit de inleiding van het rapport van de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.

³ Zie de nota van toelichting bij het Btag, Stb. 2001, nr. 325.

bekostiging van ambtshandelingen.⁴ Bij brief van 15 juli 2019 heb ik u het rapport «Tussen ambt en markt» aangeboden van de commissie.⁵ In deze brief geef ik mijn reactie op het rapport. Kern van mijn reactie is dat ik op basis van het rapport de tarieven in het Btag zal herijken. Tegelijkertijd zal ik prijsafspraken tussen de gerechtsdeurwaarder en opdrachtgever verbieden die de onafhankelijke positie van de gerechtsdeurwaarder in gevaar brengen.

Ik ben de breed samengestelde commissie zeer erkentelijk voor het niet gemakkelijke werk dat zij heeft gedaan. De gerechtsdeurwaarder oefent – zoals al blijkt uit de titel van het rapport – zijn beroep uit op het snijvlak van publiek ambt en ondernemerschap.⁶ Vanuit het publieke ambt dient de gerechtsdeurwaarder het algemeen belang en is hij verantwoordelijk voor het zorgvuldig en onafhankelijk uitvoeren van zijn ambtstaken.⁷ In die ambtelijke taken concurreert hij als ondernemer met de andere gerechtsdeurwaarders. In zijn niet-ambtelijke taken is hij in veel gevallen juist onderdeel van een breder en zich ontwikkelend speelveld van incasso-dienstverleners. Dit maakt dat (de werking van) het stelsel niet eenvoudig is te overzien.

Voor mij staat voorop dat ik vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid zorgdraag dat gerechtsdeurwaarders in de uitoefening van het ambt onafhankelijk en onpartijdig zijn en dat er voldoende gerechtsdeurwaarders zijn. Dat raakt de beroepsgroep als geheel en staat centraal bij mijn reactie op het rapport. De beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de gerechtsdeurwaarder moeten geborgd zijn, aldus ook de commissie.⁸ Daarvoor is een redelijke vergoeding op het niveau van de gehele opdrachtenportefeuille⁹ een randvoorwaarde. Daar doet niet aan af, dat de mogelijkheid voor een gerechtsdeurwaarder om zijn ambtelijke taken goed uit te oefenen niet meer alleen afhankelijk is van de inkomsten die hij met zijn ambtsuitoefening genereert. De commissie constateert dat bij veel gerechtsdeurwaarderskantoren niet-ambtelijke werkzaamheden inmiddels een groot deel van het takenpakket vormen.¹⁰

Een belangrijk doel van de in 2001 geïntroduceerde marktwerking was de verhoging van de algehele kwaliteit van de beroepsgroep. Door schaalvergroting ontstond ruimte voor innovatie, efficiency en automatisering.¹¹ Dat stelde de deurwaardersbranche in staat om goed in te spelen op de toenemende vraag naar bulkincasso. Tegelijkertijd zijn er schaduwkantoren

⁴ De volledige taak luidt: te adviseren omtrent aanpassingen binnen of van het huidige stelsel voor tarifiering van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders teneinde tot een toekomstbestendig stelsel te komen en op basis van de uitkomsten concrete aanbevelingen te doen over de bekostiging van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders.

⁵ *Kamerstuk 34 047*, nr. 22

⁶ *Kamerstuk 34 047*, nr. 3, blz. 3 en *Kamerstukken 24 036* en *22 775*, nr. 61, blz. 1.

⁷ Een goed functionerende rechtsorde heeft belang bij rechtszekerheid. Een deurwaardersexploot biedt juridische zekerheid dat een (gerechtelijke) mededeling de geadresseerde heeft bereikt. De onafhankelijke ambtsuitoefening voorkomt eigenrichting, de wetgever heeft daarom de gerechtsdeurwaarder exclusief belast met de taak vonnissen ten uitvoer te leggen en in de conservatoire en executiefase dwang uit te oefenen. Zie rapport commissie, blz. 14.

⁸ Rapport commissie, blz. 31.

⁹ In toenemende mate is sprake van bulkopdrachten. Kostprijzen hiervoor lopen tussen de kantoren (sterk) uiteen. Doorgaans worden (veel) lagere prijzen afgesproken. Inkomsten worden over alle dossiers (ook die niets opbrachten) uitgesmeerd. Het oordeel over een redelijke vergoeding voor gerechtsdeurwaardersdienstverlening is daarom niet langer alleen afhankelijk van de vergoeding per individuele opdracht of dossier. Hiervoor dient (mede) te worden gekeken naar het portefeuilleniveau. Rapport commissie, blz. 32 en 48.

¹⁰ Rapport commissie, blz. 15.

¹¹ Rapport commissie, blz. 16 en 17.

geconstateerd, waar ik ook oog voor heb.¹² Deurwaarderskantoren proberen tegen lage kostprijzen de grote opdrachtgevers binnen te halen. De commissie constateert dat onder deze concurrentiedruk de gerechtsdeurwaarder steeds meer zich genoodzaakt voelt het incassorisico te dragen in plaats van dat deze (mede) ligt bij de schuldeisers en andere opdrachtgevers, zoals een incassobureau. Gezien de publieke belangen die door deze ontwikkeling in het geding kunnen komen, zoals de onafhankelijkheid van de beroepsgroep en bescherming van mensen met schulden, constateer ik vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid de behoefte aan snel duidelijkheid over borging van deze publieke belangen binnen het huidige systeem.

De beoordeling van het stelsel van tarifiering van ambtshandelingen zie ik ook in het licht van het kabinetsbeleid dat doelmatige en maatschappelijk verantwoorde incasso vooropstelt. Inmiddels is een aantal goede stappen gezet, waar gerechtsdeurwaarders – net als veel andere stakeholders – ook actief bijdragen aan de vormgeving van dat kabinetsbeleid.¹³ De vraag naar de dienstverlening door gerechtsdeurwaarders verandert snel, mede onder invloed van digitalisering en van de trend om betalingsgeschillen niet onnodig te juridiseren. Als een schuldenaar niet zijn rekening (in een keer) kan voldoen, kan een onderlinge betalingsregeling de meest effectieve oplossing blijken om de vordering wel te incasseren en tegelijkertijd extra kosten voor de schuldenaar te voorkomen. De oude, meer passieve, onafhankelijke rol tussen schuldeiser en schuldenaar verandert in toenemende mate in een actieve minnelijke en bemiddelende rol. Die veranderende rol levert ook spanning op. Daar waar innovatie en schaalvergroting een dalend effect op de kostprijs hebben gehad, hebben de kwaliteitseisen die aan het ambt in de huidige tijd van een gerechtsdeurwaarder worden verlangd, een kostprijsverhogend effect, zonder dat daar direct een terugverdienmogelijkheid tegenover staat.

Reactie op de aanbevelingen van de commissie

Hierna ga ik concreet in op de aanbevelingen van het rapport, die ik langsloep langs dezelfde thema's als de commissie heeft gehanteerd bij haar advies: kostprijs en indexering, prijsafspraken en toekomstperspectief. De hiervoor beschreven uitgangspunten en in het bijzonder het belang van de onafhankelijke rol van de gerechtsdeurwaarder en het kabinetsbeleid ter zake schulden en incasso vormen mijn vertrekpunt bij de reactie.

Kostprijs en indexering

De schuldenaarstarieven voor ambtshandelingen zijn door de overheid genormeerd tot vaste, door de overheid vastgestelde en op kostprijs gebaseerde tarieven. De schuldenaarstarieven hebben een forfaitair karakter. In het Btag wordt uitgegaan van de gemiddelde kostprijs voor de onderscheiden ambtshandelingen bij doelmatig functionerende deurwaarderskantoren. Dat het een gemiddelde betreft, maakt dat de werkelijke kostprijs per ambtshandeling per geval kan verschillen.¹⁴

¹² Commissie evaluatie Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders (Artikel 85 Gerechtsdeurwaarderswet), *Noblesse Oblige*, blz. 15, 19, 41, (commissie-Van der Winkel II) en Rapport commissie blz. 23.

¹³ *Kamerstuk 24 515*, nr. 465, *Kamerstuk 24 515*, nrs. 496, 499 en 500. *Kamerstuk 29 279*, nr. 554, blz. 6.

¹⁴ Zie noot 9.

De commissie heeft onderzoek verricht naar de integrale kostprijzen van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders. De gerechtsdeurwaarder moet voor zijn ambtshandelingen een redelijke vergoeding krijgen. Het onderzoek dat de commissie daartoe via het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) heeft laten uitvoeren, biedt, zoals de commissie uiteenzet, onvoldoende basis om voorstellen te doen om de tarieven aan te passen. Daardoor valt de commissie terug op een in 2016 opgeleverd onderzoek van Cebeon, uitgezet door het WODC naar de vier ambtshandelingen, die gezamenlijk ruim 80% van de uitgevoerde ambtshandelingen beslaan.¹⁵ Voor de overige ambtshandelingen heeft de commissie verder gewerkt op basis van een onderzoek uit 2000 dat de basis vormt voor de huidige schuldenaarstarieven.¹⁶ Verder stelt de commissie een nieuwe indexeringsformule voor, die recht doet aan het geconstateerde verschil tussen de veronderstelde productiviteitsverbetering en de gerealiseerde productiviteitsstijging. Met inachtneming van die nieuwe indexeringsformule stelt de commissie nieuwe schuldenaarstarieven voor. Uit het hiervoor aangehaalde onderzoek van Cebeon bleek dat de huidige indexeringsystematiek tegen het licht moet worden gehouden. Het is dan ook goed dat de commissie het tot haar taak heeft gerekend om een voorstel voor een nieuwe indexeringsformule te doen. Met die nieuwe indexeringsformule heeft de commissie de tarieven herijkt, waarbij voor 80% van de zaken is uitgegaan van de meest recente meting.

De commissie adresseert in haar rapport beperkingen bij het vaststellen van een reële kostprijs en de onderzoeken die daartoe zijn uitgevoerd. Tegelijkertijd zie ik vanwege het feit dat de commissie in het rapport met deze beperkingen rekening heeft gehouden en aanvullende acties (waaronder eigen onderzoek) heeft ondernomen, geen reden om af te wijken van het advies van de commissie tot een eenmalige herijking van de schuldenaarstarieven. Naast die verhoging bezie ik tevens een aanpassing van de indexeringsbepaling in het Btag. De tariefsverhoging voor schuldenaren is in nominale zin te overzien. Voor schuldenaren die al in de schulden zitten of om andere redenen moeite hebben om de rekening te betalen, blijft het (verhoogde) schuldenaarstarief hoe dan ook een extra drempel. Daarom hecht ik ook groot belang aan het voorkomen van perverse prijsafspraken tussen gerechtsdeurwaarder en schuldenaar zie verder onder prijsafspraken en aan een vroegtijdige oplossingsgerichte aanpak (zie verder onder toekomstperspectief). Ik zal in het eerste kwartaal van 2020 verdere voorbereidingen treffen om hier verder vorm aan te geven.

Prijsafspraken – verbieden van kickbackfees

Onderhandelingen over de prijs tussen gerechtsdeurwaarder en opdrachtgever zijn inherent aan de in het stelsel geïntroduceerde marktwerking, waarbij enerzijds vaste schuldenaarstarieven bestaan (in de relatie tussen schuldeiser en schuldenaar) en anderzijds vrije prijsafspraken met de opdrachtgever mogelijk zijn. De commissie constateert dat prijsafspraken in verschillende hoedanigheden voorkomen. Daarbij springen de zogenoemde retourprovisies of *kickbackfees* in het oog.¹⁷ Deze prijsafspraken zitten zo in elkaar dat opdrachtgevers met de gerechtsdeurwaarder in de praktijk contractueel afspreken dat een deel van de vergoeding die de gerechtsdeurwaarder op grond van het Btag bij de

¹⁵ Onderzoeksrapport uit 2016 van Centrum Beleidsadviserend Onderzoek (Cebeon)

¹⁶ Commissie tarieven gerechtsdeurwaarder (commissie-Van der Winkel).

¹⁷ Daarmee worden de gevallen bedoeld waarbij gerechtsdeurwaarders een deel van de vergoeding voor ambtshandelingen die van de schuldenaren zijn ontvangen doorgeeft aan de opdrachtgever.

schuldenaar incasseert, wordt «terug» betaald aan de opdrachtgever. Zo verdient de opdrachtgever mee aan het vaste schuldenaarstarief, terwijl de schuldenaarstarieven zijn gebaseerd op de gemiddelde kostprijzen van doelmatig functionerende gerechtsdeurwaarders. Op deze wijze loopt de schuldeiser geen of zeer weinig kostenrisico bij de tenuitvoerlegging. Een dergelijke prestatieafpraak kan een gerechtsdeurwaarder aanzetten om tot het uiterste te gaan om (een deel van) de vordering te innen bij de schuldenaar en /of onder prestatiedruk meer ambtshandelingen te verrichten dan uit hoofde van zijn ambtelijk oordeel is geïndiceerd. Dit geldt temeer als de gerechtsdeurwaarder in een positie kan komen te verkeren dat hij ambtshandelingen alleen nog maar verricht om zijn vergoeding op te kunnen brengen. Schuldenaren betalen hiervoor de prijs. De commissie onderstreept terecht dat Btag-tarieven noch bedoeld zijn als verdienmodel voor derden, noch als verdienmodel voor de gerechtsdeurwaarder om kosten alsnog te dekken van eerdere vergeefse ambtshandelingen. Aan dergelijke verdienmodellen moet een einde komen, zoals ik in de beantwoording van de Kamervragen van het lid Van Nispen reeds aangaf.¹⁸ Ik voel me hierin ook gesteund door de motie van het Kamerlid Van Weyenberg c.s. waarin de regering wordt verzocht om conform de aanbeveling van de commissie-Oskam wet- en regelgeving dusdanig aan te passen dat kickbackfees verboden worden.¹⁹ Een gerechtsdeurwaarder mag alleen ambtshandelingen verrichten voor het doel waarvoor deze in wet- en regelgeving zijn neergelegd en waar een redelijke vergoeding voor de gerechtsdeurwaarder tegenover staat.

Dat geldt ook voor de andere prestatieafspraken, waarvan de commissie constateert dat het incassorisico te veel bij de gerechtsdeurwaarders is komen te liggen. De commissie stelt voor dat op tweeërlei wijze te corrigeren:

1. de gerechtsdeurwaarder ontvangt uit ten uitvoerlegging ontvangen gelden eerst de afgesproken vergoeding en de out-of-pocket-kosten, alvorens hij het overige afdraagt aan de opdrachtgever;
2. de opdrachtgever betaalt een redelijke vergoeding bij geen verhaal. De vergoeding moet op het niveau van de gehele opdrachtportefeuille redelijk zijn.

Ik volg de wenselijkheid van de commissie om op deze punten tot correctie te komen. Over de vraag hoe deze correctie binnen het stelsel kan worden vormgegeven, treed ik zo spoedig mogelijk in verder overleg met betrokken stakeholders. Het is daarbij voor mij van belang dat de gewenste correctie uitvoerbaar en handhaafbaar is en past binnen de verantwoordelijkheden van betrokkenen, waaronder mijn verantwoordelijkheid voor de Gerechtsdeurwaarderswet en de regelgeving die daaronder hangt. Daarbij waardeer ik de inzet en bereidheid van betrokkenen in het stelsel om hier een goede invulling aan te geven. De effecten van de maatregelen zullen worden gemonitord.

Toekomstperspectief

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan maatschappelijk verantwoordende incasso stelt ook eisen aan de dienstverlening van de gerechtsdeurwaarder. De commissie trekt die lijn door en vindt dat binnen de marktwerking het tariefstelsel zodanig wordt ingericht dat minnelijke schikkingen worden aangemoedigd en (beter) worden beloond. Concreet doet de commissie het voorstel om artikel 4 Btag aan te vullen met een aanspraak op een vergoeding aan de gerechtsdeurwaarder in gevallen waarbij na het verkrijgen van een executoriale titel alsnog een gedeelte-

¹⁸ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 638.

¹⁹ Kamerstuk 24 515, nr. 508.

lijke of gefaseerde nakoming van de betalingsverplichting wordt overeengekomen.

Ik ben het met de commissie eens dat de oplossingsgerichte incassoroute in termen van kosten, toegankelijkheid en effectiviteit de aantrekkelijkere route dient te zijn. Van alle partijen die in het (buiten)gerechtelijke incassotraject een rol vervullen, verwacht ik een effectieve en oplossingsgerichte aanpak. De markt van (juridische) incassodienstverlening is in dit opzicht nu nog volop in beweging.²⁰ Ik vind het nu niet opportuun om een vergoeding te realiseren voor de bemiddelende rol van één enkele actor in dat traject. Daarbij vind ik dat daar waar sprake is van schuldenaren die onvoldoende middelen hebben om een vordering in één keer te voldoen, betalingsregelingen vroegtijdig dienen te worden verkend. Bij voorkeur gebeurt dit eerst door de schuldeiser zelf of tenminste vóórdat de schuldeiser naar de rechter stapt om een executoriale titel te verkrijgen of tijdens de gerechtelijke procedure in plaats van in het kader van de tenuitvoerlegging van een gerechtelijke vonnis.²¹ Naast het onderzoek naar betalingsregeling voorafgaand aan een gerechtelijke procedure, heb ik in de brief van 4 december 2019 aangegeven dat een bevoegdheid van de rechter om onder bepaalde omstandigheden een betalingsregeling op te kunnen leggen, een nuttige aanvulling zou kunnen zijn op het huidige instrumentarium van de rechter.²²

Het andere voorstel van de commissie, te weten om tot aanvulling te komen van het tarief voor de deurwaarder in zaken waarin sprake is van een toevoeging en het geïnde bedrag onvoldoende is om daaruit de kosten van de ambtshandeling te betalen, heeft consequenties voor het budget voor rechtsbijstand. Deze aanbeveling dient dan ook te worden gezien in samenhang met herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daar kan ik nu niet op vooruit lopen.

Tot slot

De commissie constateert dat er geen aanknopingspunten zijn om marktwerking af te schaffen. Het mag echter niet zover gaan dat de onafhankelijkheid van gerechtsdeurwaarders onder invloed van concurrentiedruk in het geding komt. Wat de commissie betreft, volstaat een correctie op de marktwerking. Gezien de hiervoor genoemde voordelige effecten die marktwerking heeft op innovatie en efficiency (zowel op het gebied van organisatie en informatievoorziening als op het gebied van kwaliteit), deel ik die conclusie van de commissie. Terug naar de het stelsel van vóór 2001 is voor mij op dit moment geen optie. Dat betekent dat de correctie in lijn met de voorstellen voor verhoging Btag-tarieven en regulering van de prijsafspraken op een dusdanig manier moet worden vormgegeven dat marktwerking de beroepsgroep prikkelt hun unieke ambtelijke sleutelrol in het rechtsbestel – in het bijzonder in het incasso en schuldendomein – zorgvuldig, doelmatig en effectief weten te vervullen. Verhoging van de tarieven (door middel van een eenmalige herijking) en het verbod van vormen van prijsafspraken moet oneigenlijk gebruik van ambtshandelingen tegengaan. Hiermee wordt onevenredige verhoging van de kosten voor de schuldenaren voorkomen en wordt op duurzame wijze de beschikbaarheid van onafhankelijke gerechtsdeurwaarders

²⁰ Zie maatregelen noot 10.

²¹ Het kan voorkomen dat een betalingsregeling pas tot stand komt nadat een executoriale titel is verkregen, en die door de gerechtsdeurwaarder ten uitvoer wordt gelegd.

²² In het Regeerakkoord is afgesproken dat schuldeisers eerst de mogelijkheden van een betalingsregeling dienen te onderzoeken voor een zaak voor de rechter wordt gebracht. Er wordt onderzoek gedaan door het WODC naar de eventuele belemmeringen voor het treffen van maatregelen in de fase voorafgaand aan de rechterlijke procedure. Zie ook *Kamerstuk* 29 279, nr. 554, blz. 6.

geborgd. Hiermee kan het stelsel nu vooruit en worden schuldenaren beter beschermd in lijn met het kabinetsbeleid, zonder daarbij de ogen te sluiten voor eventuele onwenselijke gevolgen die deze aanpassingen voor sommige partijen kunnen hebben. Dit hangt samen met de gedragseffecten die zich bij de verhoging van de tarieven en het verbod op oneigenlijk verdienen aan ambtshandelingen kunnen voordoen bij gerechtsdeurwaarders, schuldeisers en schuldenaren. Bij de nadere uitwerking zal ik stilstaan bij de monitoring van de impact. Ik blijf hierover in gesprek met betrokkenen en zal naar bevind van zaken correctiemaatregelen nemen.

Op de langere tijd zal worden gezien wat nodig is in het stelsel. Dan is er ook meer zicht op de richting waarin de markt zich beweegt naar aanleiding van autonome ontwikkelingen en maatregelen die het Kabinet heeft getroffen.²³ De belangrijkste opgave voor de komende jaren zal zijn het vormgeven van een stelsel waarin een optimaal samenspel plaatsvindt tussen rechtsbescherming en hulpverlening, tussen een vordering executeren of een regeling treffen en de daarbij passende interventies en financiële prikkels en bekostiging. Dit moet in samenhang tussen de belangen van schuldeiser, schuldenaar en deurwaarder/incassodienstverlener (immers de deurwaarder verdient niet alleen aan zijn gereguleerde ambtshandelingen) worden uitgewerkt.

Voor deze onderwerpen is het wenselijk om een passende samenwerkingsrelatie met deze partijen vorm te geven. Dit vergt de komende maanden de nodig inzet van alle betrokkenen. Ik zie een en ander ook in relatie tot de verkenning van de toekomst van de markt van juridische dienstverlening.²⁴ In 2020 worden op basis van de uitkomsten van de in 2019 verrichte verkenning – samen met partijen in de markt – contouren geschetst voor de toekomst van de markt voor de juridische dienstverlening. Over de voortgang van het geheel zal ik uw Kamer blijven informeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

²³ Zie noot 13.

²⁴ Kamerstuk 34 775 VI, AK.