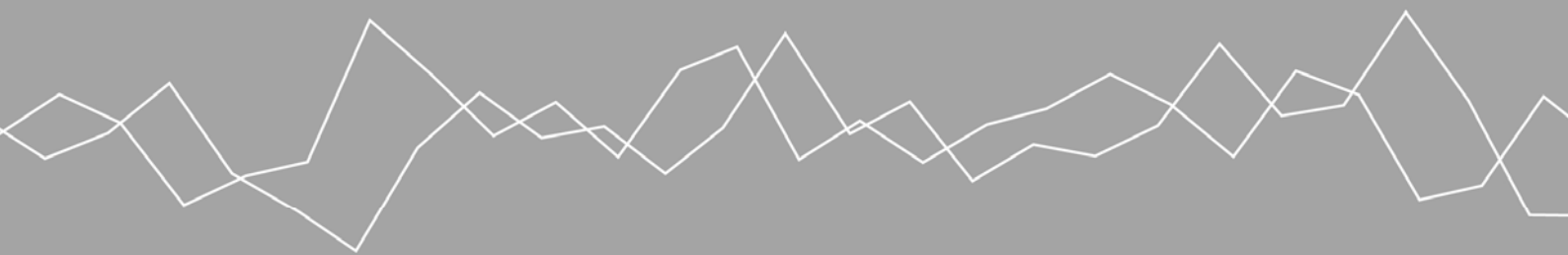


Kosteneffectiviteit domeinmonopolie gerechtsdeurwaarders



Amsterdam, december 2010
In opdracht van DAS

Kosteneffectiviteit domeinmonopolie gerechtsdeurwaarder

Ambtshandelingen tegen lagere kosten bij gelijke rechtszekerheid

Barbara Baarsma
Jules Theeuwes

Met medewerking van:
Maurits Barendrecht



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2010-81
ISBN 978-90-6733-591-1

Inhoudsopgave

Conclusies	i
1 Minder wanbetaling, meer welvaart	1
Hoe effectief is de gerechtsdeurwaarder?.....	2
Lagere incassokosten	3
Inrichting onderzoek en leeswijzer.....	5
2 De gerechtsdeurwaarder en zijn domeinmonopolie	7
2.1 Het ambt van de gerechtsdeurwaarder	7
2.2 Inventarisatie en bespreking ambtshandelingen.....	9
2.2.1 Dagvaarden en exploit van betekening	10
2.2.2 Executie en beslag.....	12
2.2.3 Overige ambtshandelingen	13
2.3 Langs de meetlat van de kosteneffectiviteit	13
2.3.1 Twee soorten ambtshandelingen.....	13
2.3.2 Voorstellen voor onderzoek kosteneffectiviteit.....	15
3 Kosteneffectiviteit	17
3.1 Dagvaardingen en exploiten van betekening	17
Inschatting besparingspotentieel.....	20
3.2 Vereenvoudigd gerechtelijk incasso voor niet-betwiste vorderingen	22
3.2.1 Tussen droom en daad.....	22
3.2.2 Gerechtelijke incasso voor onbetwiste vorderingen vereenvoudigd.....	24
3.2.3 Small claims en verzoekschrift.....	25
3.2.4 Kosteneffectiviteit van een vereenvoudigde gerechtelijke incassoprocedure voor niet-betwiste vorderingen.....	26
Inschatting besparingspotentieel.....	28
3.3 Tenslotte	29
Bijlage A Incassokosten: “van 100 naar 600 euro”	33
Bijlage B Tarieven	35
Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtstdeurwaarders	35
Bijlage C Tabellen	37

Conclusies

De huidige samenstelling van het domeinmonopolie van gerechtsdeurwaarder is niet kosteneffectief. Het vervangen van dagvaardingen en exploiten van betekening door de gerechtsdeurwaarder door een aangetekend schrijven met retour antwoord kan leiden tot potentiële kostenbesparingen die in de tientallen miljoenen euro's lopen. De potentiële kostenbesparingen van de invoering van een vereenvoudigde procedure voor niet-betwiste incasso's loopt mogelijk in de honderd miljoen euro. In beide gevallen wordt daarbij geen tekort gedaan aan de kwaliteit of de rechtszekerheid.

Wanbetaling is een forse economische kostenpost. In de afgelopen periode is het aantal wanbetalers en het bedrag aan openstaande vorderingen behoorlijk gestegen. Volgens sommige bronnen kosten onbetaalde rekeningen de Nederlandse economie jaarlijks €12 miljard. Dat is ongeveer 2% van het BBP. Een meer kosteneffectieve inrichting van de invorderingsprocedures zou voordelig zijn voor zowel crediteuren als debiteuren. Het zou een gunstige invloed hebben op het verlenen van handelskrediet en daarmee op de handelsomzet en de prijzen en uiteindelijk op de welvaart.

In de inrichting van de invorderingsprocedures speelt de gerechtsdeurwaarder een centrale rol. Hij beschikt over een domeinmonopolie waardoor bepaalde ambtshandelingen bij gerechtelijke invorderingsprocedures alleen door hem mogen worden aangeboden. De huidige samenstelling van dit domeinmonopolie is niet kosteneffectief.

Er zijn twee soorten ambtshandelingen die behoren tot het domein van de Nederlandse gerechtsdeurwaarder. Handelingen die te maken hebben met dagvaardingen en exploiten van betekening en daarmee het berichten van gedaagden dat een vonnis tegen hen zal beginnen of is uitgesproken en, ten tweede, handelingen die te maken hebben met het uitoefenen van dwang, bijvoorbeeld bij het leggen van beslag op het loon of op goederen. Voor wat betreft deze laatste handelingen ligt de macht die de gerechtsdeurwaarder daarbij uitoefent in het verlengde van het geweldsmonopolie van de overheid.

Historisch is het onderscheid tussen de twee soorten ambtshandelingen zichtbaar. En ook in de internationale verschillen in het takenpakket van buitenlandse gerechtsdeurwaarders is de tweedeling zichtbaar. Alleen de ambtshandelingen die met het uitoefenen van dwang hebben te maken behoren in alle landen tot het domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarder. Verschillen zitten vooral in het deel dat met dagvaardingen en exploiten van betekening heeft te maken.

Deze studie geeft twee oplossingen voor een meer kosteneffectieve inrichting van invorderingsprocedures: (a) het beperken van een aantal ambtshandelingen in het domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarder door een andere logistiek (aangetekende brief met ontvangstbevestiging) en (b) het invoeren van een vereenvoudigde gerechtelijke incassoprocedure voor niet-betwiste vorderingen.

Uit 'back of the envelop' berekeningen in dit rapport blijkt het vervangen van dagvaardingen en exploiten van betekening door de gerechtsdeurwaarder door een aangetekend schrijven met retour antwoord kan leiden tot potentiële kostenbesparingen die in de tientallen miljoenen euro lopen.

De potentiële kostenbesparingen van de invoering van een vereenvoudigde procedure voor niet-betwiste incasso's loopt mogelijk in de honderd miljoen euro. Alleen de orde van grootte telt bij deze berekeningen.

Voor meer betrouwbare berekeningen zou een maatschappelijke kosten-batenanalyse moeten worden uitgevoerd. Daarin worden alle voordelige effecten voor de crediteuren en debiteuren doorberekend alsmede de gunstige uitstralingseffecten voor de economische bedrijvigheid (bijvoorbeeld minder faillissementen voor bedrijven die door een betere aanpak van wanbetaling minder snel in liquiditeitsproblemen komen) en de verbetering van de toegang tot het juridisch systeem door een goedkopere regeling voor het innen van onbetaalde rekeningen. Een vereenvoudigde gerechtelijke procedure voor de vaak voorkomende onbetwiste vorderingen leidt ook tot minder belasting van rechtbanken en tot meer ruimte voor de behandeling van zaken die ernstiger zijn dan bijvoorbeeld een onbetwist incasso.

1 Minder wanbetaling, meer welvaart

“Onbetaalde rekeningen kosten Nederland jaarlijks meer dan aanleg Betuweroute.”¹

Wanbetaling is een forse economische kostenpost. Lagere kosten van wanbetaling leiden tot lagere prijzen en meer handel en daarmee tot meer welvaart. Onderdeel van de maatschappelijke kosten van wanbetaling zijn de kosten van het gerechtelijk incasso en daarbinnen de kosten verbonden aan de ambtshandelingen van de gerechtsdeurwaarders. Een verbetering van de kosteneffectiviteit van de gerechtsdeurwaarder en van het gerechtelijk incasso vermindert de kosten van wanbetaling en verhoogt uiteindelijk de welvaart.

Begin december 2010 verschijnen in de landelijke pers berichten dat het aantal wanbetalers in Nederland in het afgelopen jaar snel is gestegen.² De berichten zijn gebaseerd op het recente kwartaalbericht van de Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso-ondernemingen (NVI).³ Het totaalbedrag aan openstaande vorderingen stijgt in het tweede kwartaal van 2010 naar €5,6 miljard. Dat is bijna 30% meer dan het jaar daarvoor. Het aantal vorderingen dat door NVI leden wordt behandeld stijgt van €3 naar €3,5 miljoen. Voor een deel is deze toename te wijten aan de economische crisis. Er zijn echter ook aanwijzingen voor een structurele toename van wanbetaling in de samenleving.

Wanbetalingen zijn een substantiële kostenpost voor de samenleving. Het totaalbedrag aan openstaande vorderingen dat hierboven wordt genoemd, bedraagt bijna 1% van het BBP. De *European Payment Index* van Intrum Justitia laat zien dat in Nederland 2,5% van de uitstaande facturen nooit wordt betaald.⁴ Daarmee scoort Nederland boven het Europese gemiddelde van 1,8%. Wanbetalingen veroorzaken financieringskosten en kosten van invordering voor de crediteur (en voor de debiteur) en onbetaalde facturen zijn een verliespost. Binnen de EU zou een op de vier faillissementen in de EU het gevolg zijn van betalingsachterstanden.⁵ Volgens Intrum Justitia kosten onbetaalde rekeningen de Nederlandse economie jaarlijks €12 miljard; dat is ruim twee keer zoveel als de aanlegkosten van de Betuweroute.

Voor een deel zijn openstaande vorderingen en onbetaalde rekeningen het onvermijdelijke gevolg van het gebruik van krediet bij handelstransacties. Het verlenen van krediet genereert meer klanten en meer omzet en is daarom voordelig voor zowel de verkoper als de koper. Wanbetaling als gevolg van overmacht behoort dan ook tot de normale risico's van het zakendoen. Daarmee is echter niet gezegd dat er geen verbetering mogelijk is. De internationale vergelijking hierboven laat zien dat Nederland een ongunstige positie inneemt wat betreft het percentage onbetaalde facturen. Van Velthoven (2006) analyseert in een internationaal vergelijkende studie het beta-

¹ Intrum Justitia, Onbetaalde rekeningen kosten Nederland jaarlijks meer dan aanleg Betuweroute, persbericht van 28 juni 2007, <http://www.intrum.nl/132.asp>

² Zie bijvoorbeeld het Algemeen Dagblad van 1 december 2010.

³ NVI, Wanbetaling neemt dramatisch toe,

http://klanten.e-mark.nl/nvio/PDFuploader/pdfs/Wanbetaling_neemt_drastisch_toe_15_september_2010.pdf

⁴ Intrum Justitia, Onbetaalde rekeningen kosten Nederland jaarlijks meer dan aanleg Betuweroute, persbericht van 28 juni 2007, <http://www.intrum.nl/132.asp>

⁵ EU publicatie rondom Richtlijn 2000/35/EG: Bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties.

lingsgedrag van burgers en komt voor Nederland tot de conclusie dat “de inrichting van de gerechtelijke invorderingsprocedures inderdaad significante invloed heeft op het betalingsgedrag en, indirect, op het betalingsverlies” (p. 21).

Een verbetering van de inrichting van de gerechtelijke invorderingsprocedures spaart kosten uit voor bedrijven wat betreft debiteurenbeheer en incassoactiviteiten, verlaagt de kosten van het beslag op rechtbanken en op het juridisch systeem en vermindert de kosten van wanbetaling voor de samenleving. Beter betaalgedrag leidt tot lagere kosten van wanbetaling voor bedrijven en daarmee tot lagere prijzen. Leveranciers zullen minder noodzaak voelen om contante betaling te bedingen waardoor de baten van handelskrediet meer ruimte krijgen, wat weer bijdraagt aan een verhoging van het aantal handelstransacties. Lagere prijzen en gunstige kredietvoorwaarden vormen de basis van meer economische welvaart.

Hoe effectief is de gerechtsdeurwaarder?

De kosten verbonden aan de gerechtelijke incassoprocedure zijn onderdeel van de maatschappelijke kosten van wanbetaling. De gerechtsdeurwaarder beschikt over een monopolie voor ambtshandelingen verbonden met het gerechtelijke incasso. Deze studie wil bijdragen aan een verbetering van de kosteneffectiviteit van de ambtshandelingen van de gerechtsdeurwaarder.

Op de markt voor incassodiensten zijn verschillende spelers actief. Bedrijven kunnen zelfs een deel van het incassotraject doen (*in house* debiteurenbeheer) of de hulp inschakelen van kredietinformatiebureaus. Als eenmaal sprake is van wanbetaling kan een beroep worden gedaan op incasobureaus, gerechtsdeurwaarders en juridische dienstverleners. Als het niet lukt om de incasso minnelijk (buitengerechtelijk) op te lossen, is de hulp van de rechter geboden. Er is dan sprake van een gerechtelijke incasso. Op basis van een vonnis van de rechtbank is de schuldenaar verplicht de vordering te betalen. Wanneer de debiteur dan alsnog in gebreke blijft, vindt executie van het vonnis plaats via de gerechtsdeurwaarder.

Met betrekking tot het gerechtelijk incasso specificceert het domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarder ambtshandelingen die niet door andere aanbieders mogen worden uitgevoerd. De vraag is of bepaalde ambtshandelingen niet goedkoper of op een effectievere manier uitgevoerd kunnen worden, waarbij uiteraard wel een bepaalde minimumkwaliteit geborgd moet zijn. De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

“Kan de huidige samenstelling van het domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarder op meer kosteneffectieve wijze worden vormgegeven zonder daarbij te beknibben op de rechtszekerheid en de kwaliteit van de uitvoering?”

Er zijn twee redenen waarom de samenstelling van het domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarder mogelijk niet kosteneffectief is. De eerste reden vloeit voort uit het monopoliekarakter van het domein. Ambtshandelingen zijn vormen van dienstverlening die in principe ook door andere aanbieders kunnen worden verricht maar waarvan wettelijk is bepaald dat die exclusief gereserveerd zijn voor de gerechtsdeurwaarder.

Dienstverlening die door meerdere marktpartijen wordt aangeboden zijn aan concurrentie onderhevig en voldoende concurrentie leidt er meestal toe dat diensten op de meest efficiënte manier

en tegen de beste prijs/kwaliteit verhouding worden aangeboden. Omdat de ambtshandelingen van de gerechtsdeurwaarder buiten concurrentie met andere beroepsgroepen worden gehouden kan terecht de vraag worden gesteld of bepaalde handelingen niet goedkoper en net zo goed door andere aanbieders kunnen worden uitgevoerd, zonder dat de kwaliteit en de rechtszekerheid er onder lijdt?

Sinds de Gerechtsdeurwaarderswet van juli 2001 zijn de kosten die de gerechtsdeurwaarder voor ambtshandelingen aan debiteuren in rekening mag brengen vaste tarieven die jaarlijks worden vastgesteld door het Ministerie van Justitie in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarder (Btag). Deze tarieven worden gepubliceerd in het Staatsblad. De wettelijke tarieven betreffen alleen de kosten die de gerechtsdeurwaarder bij executie aan de schuldenaar in rekening mag brengen.

De tarieven die de gerechtsdeurwaarder aan de opdrachtgever in rekening brengt, zijn onderwerp van onderhandeling tussen beiden. De bedoeling van de Gerechtsdeurwaarderswet is dat het opdrachtgevertarief onder invloed van concurrentie tussen gerechtsdeurwaarders tot stand komt. De concurrentie blijft echter beperkt tot de kring van gerechtsdeurwaarders, omdat alleen zij de ambtshandelingen mogen verrichten.

In de praktijk is er niet echt een prikkel voor de onderhandelingen tussen opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder. In de meeste gevallen worden immers de kosten volledig doorberekend aan de debiteur. De gerechtsdeurwaarder heeft geen belang bij een lager tarief en voor de opdrachtgever maakt de hoogte van het tarief doorgaans niet veel uit. Soms heeft – afhankelijk van de gemaakt afspraken – ook de opdrachtgever een parallel belang met de gerechtsdeurwaarder voor een relatief hoog tarief voor ambtshandelingen, omdat hij mee profiteert van de opbrengst. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat uit Noblesse Oblige (2009, p. 49) blijkt dat de gerechtsdeurwaarder vaak dezelfde (Btag) tarieven aan de crediteur als aan de debiteur in rekening brengt.

LOSR (2008) suggereert om de gerechtsdeurwaarder te verplichten om de kosten eerst door te rekenen aan de opdrachtgever (op voorschotbasis). Dat is slechts in schijn een oplossing. Voor opdrachtgevers gaat het om de totale opbrengsten versus de totale kosten. Het tussentijds afrekenen zegt iets over kasstromen en liquiditeit en heeft geen invloed op het uiteindelijke rendement.

Een tweede reden waarom de huidige samenstelling van het domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarder mogelijk niet kosteneffectief is, heeft te maken met de specificatie van de ambtshandelingen in het domeinmonopolie. Sommige ambtshandelingen lijken op het eerste zicht onnodig ingewikkeld en complex. Een voor de hand liggend voorbeeld is de dagvaarding waarbij iemand persoonlijk door de gerechtsdeurwaarder op de hoogte wordt gesteld dat een rechtszaak tegen hem wordt aangespannen. Het doel dat met de door de wet voorgeschreven ambtshandeling wordt nagestreefd kan waarschijnlijk net zo effectief op een goedkopere wijze worden gerealiseerd. Dit punt wordt verderop in dit rapport uitgewerkt.

Lagere incassokosten

In deze kosteneffectiviteitanalyse gaat het om het oordeel of eenzelfde handeling of een qua kwaliteit vergelijkbare handeling tegen lagere kosten kan worden uitgevoerd door de gerechtsdeurwaarder of door andere aanbieders. Dit rapport beschrijft een eerste verkennende analyse,

waarbij gezocht wordt naar een beperkt aantal ambtshandelingen waarvan duidelijk is dat ze zonder te beknibbelen op kwaliteit tegen lagere kosten kunnen. Een meer diepgravende analyse is mogelijk onderwerp van toekomstig onderzoek.

Dit onderzoek heeft als doel de beleidsdiscussie over de ordening van de markt voor incassodiensten beter te informeren. In de loop van de jaren is de vraag naar incassodiensten flink toegenomen. De toename van de vraag komt zowel bij schuldeisers vandaan als van schuldenaars. Er is sprake van een trendmatige ontwikkeling.⁶ Schuldeisers stellen zich zakelijker op en zijn minder snel bereid moeilijk inbare en kleinere vorderingen af te boeken. Dat geldt voor grote schuldeisers, maar ook voor het MKB. Aan de kant van de debiteuren zijn er twee opvallende ontwikkelingen. Ten eerste nemen de schulden van huishoudens in de loop van de jaren fors toe. Een tweede belangrijke ontwikkeling is dat het betalingsgedrag van de consument in de afgelopen jaren is verslechterd. Het betreft een structurele verschuiving in de betalingsmoraal van de burgers. Er zijn vergeleken met vroeger meer burgers met meer schulden en tegelijkertijd meer schuldenaars die het er steeds minder laten bij zitten.

Bij een grotere vraag naar incassodiensten waaronder ook gerechtelijke incasso's spelen de tarieven die de gerechtsdeurwaarder aan de crediteuren en debiteuren in rekening brengt een belangrijke rol. Een grotere kosteneffectiviteit van de werking van de markt voor incassodiensten en daarmee gepaard gaande lagere incassotarieven voor debiteuren en crediteuren, zal tot grote kostenbesparingen leiden voor de samenleving.

Dit rapport gaat vooral over de gerechtelijke incassokosten en daarbinnen het deel gerelateerd aan de ambtshandelingen van de gerechtsdeurwaarder. Maar er bestaan ook buitengerechtelijke incassokosten. Het eerder geciteerde kwartaalbericht van het NVI⁷ geeft aan dat ongeveer 80% van de incassodossiers zonder tussenkomst van de rechter worden geïnd, waardoor er 20% overblijft dat mogelijk via de rechter loopt. Het onderzoek over de geschillenbeslechtingsdelta (Van Velthoven en Klein Haarhuis, 2010) begint met het grote aantal geschillen waarmee burgers te maken krijgen. In de periode 2004-2008 heeft 60% van de burgers met een of meerdere juridische problemen te maken. Voor bijna 13% van die geschillen wordt een begin gemaakt met een officiële gerechtelijke procedure. Dit is overigens twee percentagepunten hoger dan in een eerdere periode (1998-2002).⁸

Een gerechtelijke procedure is per definitie het laatste middel waarnaar wordt gegrepen, mede omdat het vergeleken met andere oplossingen van geschillen duur en tijdrovend is. Vandaar dat het minder vaak wordt ingezet. Dat betekent echter niet dat het onbelangrijk is. De juridische aanpak van een geschil is het ultimum remedium om tot een beslechting te komen. De juridische beslechting en de jurisprudentie die daarbij hoort, heeft een groot uitstralingseffect op de wijze waarop geschillen buiten de gerechtelijke route worden opgelost. Een gerechtelijke procedure is altijd de impliciete dreiging die bij wanbetaling in de lucht hangt en die daardoor inhoud en acceptatie van elke buitengerechtelijke schikkingen beïnvloedt. Een effectievere organisatie van de gerechtelijke procedure heeft invloed op de hele geschillenbeslechtingsdelta.

⁶ Zie: Baarsma en Theeuwes (2010, pp. 10-12).

⁷ NVI, Wanbetaling neemt dramatisch toe, http://klanten.e-mark.nl/nvio/PDFuploader/pdfs/Wanbetaling_neemt_drastisch_toe_15_september_2010.pdf

⁸ Zie Van Velthoven en Klein Haarhuis (2010, p. 157).

Voordat een incassogeschil voor de rechter komt, wordt de druk op de debiteur geleidelijk opgevoerd richting gedwongen betaling. Tegen betaling van een provisie belt een ingehuurde incassospecialist met de schuldenaar, verstuurt hij schriftelijke aanmaningen met ingebrekestelling, treft en bewaakt hij een betalingsregeling, of legt hij persoonlijke bezoeken af. Als dat niet werkt, kan de schuldenaar door de gerechtsdeurwaarder worden gedagvaard. De zaak wordt dan aangebracht bij het gerecht, er wordt vonnis gevraagd, vonnis betekend, beslag gelegd op de bezittingen van de debiteur, openbaar verkocht zodat de crediteur uit de opbrengst kan worden betaald.

Als de debiteur niet vrijwillig voldoet, komen er voor iedere stap kosten bij die hij ook moet voldoen. In een recent artikel uit de Volkskrant⁹ stelt een incassodirecteur dat de kosten zeer hoog kunnen oplopen wanneer een wanbetaler niet reageert op de aanmaningen van zijn bureau en er vervolgens een gerechtsdeurwaarder en een rechter worden ingeschakeld.

“Dan kan een openstaande rekening voor een Donald Duck abonnement van 100 euro snel oplopen tot een schuld van 600 euro”.

In bijlage A wordt, gebruik makend van een fictief geval van een oorspronkelijke schuld van €100, op basis van de gerechtelijke en buitengerechtelijke incassokosten aangetoond dat de totale schuld plus kosten aan het eind van een gerechtelijke procedure €594,30 (excl. btw) kan bedragen. Van dit eindbedrag is €385 of 65% omzet voor de gerechtsdeurwaarder.

De rechter zal een oordeel vellen over de omvang van de buitengerechtelijke incassokosten die de schuldenaar moet betalen aan de schuldeiser. Buitengerechtelijke incassokosten zijn de redelijke kosten die de schuldeiser voorafgaand aan de gerechtelijke procedure heeft gemaakt. De wet geeft niet specifiek aan wat redelijke buitengerechtelijke incassokosten zijn. In de rechtspraak is er dan ook geen consistent beleid. Weliswaar hebben rechters normen ontwikkeld in de vorm van een staffel voor buitengerechtelijke kosten, die bekend staat als ‘Tarief Voorwerk II’.¹⁰ Meestal wordt gemakshalve gesteld dat de schuld vermeerderd wordt met gemiddeld 15% incassokosten.¹¹ Maar rechters kunnen dit naar eigen inzicht matigen.

Tot recentelijk was er een Wetsvoorstel tarieven buitengerechtelijke incassokosten in behandeling in de Tweede Kamer waarin normen voor deze kosten voor vorderingen tot een maximum van €25.000 zouden worden vastgelegd. Volgens een persbericht van 21 oktober 2010 is de VVD fractie in de Tweede Kamer van mening dat het wetsvoorstel incassokosten in de huidige vorm van tafel van tafel moet. Dat betekent echter niet dat de discussie over deze incassokosten van tafel is. Het onderzoek van dit rapport is relevant voor zowel de buitengerechtelijke als de gerechtelijk incassokosten.

Inrichting onderzoek en leeswijzer

Dit rapport richt zich niet op een grondige exegese van alle ambtshandelingen in het domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarder. Dit rapport heeft een praktische insltek en gaat over voor

⁹ De Volkskrant, Incasso is big business voor creatieve jongens, 2 december 2010.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Staffel Incassokosten conform Tarief Voorwerk II per 1 februari 2010 op de website van DAS: http://www.das.nl/templates/dispatcher.asp?page_id=2102

¹¹ Zie bijvoorbeeld het hierboven geciteerde artikel in de Volkskrant. De vaak geciteerde 15% is een gemiddelde. Volgens de staffel van Tarief Voorwerk II daalt het percentage van de incassokosten met het schuldbedrag (hoofdsom plus rente). Voor een schuld van €500, €10.000 en €1 mln. zijn de incassokosten respectievelijk 18%, 8% en 5%.

de hand liggende effectiviteitsverbeteringen zonder daarbij toe te geven op rechtszekerheid en kwaliteit. Het gaat in dit onderzoek om het 'laaghangend fruit' of de 'quick win'. Daarbij gaat het om ambtshandelingen die aan de volgende twee voorwaarden voldoen:

- *zwakke motivering*: ambtshandelingen waarvan de argumenten om ze tot het domeinmonopolie te rekenen niet overtuigend zijn (of dat ooit wel waren, maar nu niet meer zijn), waardoor ze met behoud van de kwaliteit van de dienstverlening gemakkelijk door anderen kunnen worden uitgevoerd;
- *omvangrijke besparing*: ambtshandelingen die wanneer ze uit het domeinmonopolie worden gehaald en door anderen worden uitgevoerd vrij snel tot substantiële kostenbesparingen kunnen leiden.

Uit het voorgaande is duidelijk dat incassokosten onder het huidige regime substantieel kunnen oplopen, zeker wanneer voor de gerechtelijke route wordt gekozen. Incassokosten kunnen gezien worden als een vorm van heffing of belasting op het gebruik van handelskrediet en daarmee als een ontmoediging van handelstransacties. Lagere incassokosten zijn niet alleen voordelig voor de crediteur die met minder kosten zijn verhaal kan halen, maar ook voor de debiteur die uiteindelijk de rekening van de incassokosten krijgt gepresenteerd.

Het onderzoek kent twee stappen. De eerste stap documenteert de aard en samenstelling van het domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarder. Welke wettelijke taken en welke ambtshandelingen voert de gerechtsdeurwaarder uit? Waar bestaan deze uit en waarom heeft de wetgever het noodzakelijk geacht om deze taken en handelingen exclusief uit te laten voeren door de openbare ambtenaar gerechtsdeurwaarder? Deze inventarisatie mondt uit in een selectie van een beperkt aantal ambtshandelingen, dat in principe door een andere vormgeving of door ze uit het domeinmonopolie te halen tot potentieel substantieel lagere incassokosten kan leiden.

Bij de selectie wordt in eerste instantie gekeken naar ambtshandelingen waarvan de motivering om ze tot het domeinmonopolie te rekenen niet bijzonder overtuigend is. De motivering om de insluiting van een ambtshandeling in het domeinmonopolie als niet overtuigend aan te merken, kan zijn omdat deze handeling niet voorkomt in het domeinmonopolie van gerechtsdeurwaarders (of vergelijkbare posities) in het buitenland of omdat het handelingen betreft die ook door andere beroepsbeoefenaren (bijvoorbeeld incassobureaus) worden uitgevoerd.

De tweede belangrijke overweging is die elementen te selecteren waar potentieel grote voordelen zijn te behalen. Grote voordelen in de zin dat het een handeling is die vaak voorkomt en waarvan dezelfde kwaliteit van de dienstverlening kan uitgevoerd worden tegen substantieel lagere kosten zonder daarbij de rechtszekerheid af te zwakken. De beschrijving van het domeinmonopolie en de selectie van potentieel interessante handelingen wordt uitgewerkt in hoofdstuk 2.

In de tweede stap worden de geselecteerde handelingen beoordeeld op kosteneffectiviteit. Dit resulteert in een concrete inschatting van de besparing die behaald kan worden door deze handelingen uit het wettelijke takenpakket van de gerechtsdeurwaarder te halen. Deze kosteneffectiviteitanalyse is te vinden in hoofdstuk 3.

2 De gerechtsdeurwaarder en zijn domeinmonopolie

“De diensten van de gerechtsdeurwaarder ... zijn meestal gestandaardiseerd en niet complex.”¹²

De Gerechtsdeurwaarderswet uit 2001 bepaalt in belangrijke mate het functioneren van de gerechtsdeurwaarder in het gerechtelijk bestel en in de samenleving van nu. Maar het ambt van gerechtsdeurwaarder heeft diepe wortels in de geschiedenis die mede hebben bepaald hoe het ambt van de moderne gerechtsdeurwaarder eruit ziet. Dat betekent niet dat de huidige samenstelling van het domeinmonopolie de toets van de kosteneffectiviteit met vlag en wimpel doorstaat. Een vergelijking met wat van collega's gerechtsdeurwaarders in het buitenland wordt verwacht, toont ook aan dat er grote verschillen bestaan in de samenstelling van het domeinmonopolie. Genoeg redenen om de huidige invulling van het domeinmonopolie kritisch te bekijken.

2.1 Het ambt van de gerechtsdeurwaarder

Volgens Noblesse Oblige (2009) heeft de gerechtsdeurwaarder last van een imagoprobleem bij het grote publiek. Gerechtsdeurwaarders worden nog altijd gezien als de meedogenloze uitvoerders van gerechtelijke vonnissen. Het beeld van deurwaarder Dreverhaven uit Bordewijk's roman 'Karakter' uit 1937 blijft de beroepsgroep achtervolgen.¹³ In zijn historisch overzicht beschrijft C.H. van Rhee (1999) hoe het gerechtsdeurwaarderambt zich in de loop van de tijd ontwikkelde van een 'nederige dienaar' van het rechterlijk college tot een zelfbewuste professional.

De eerste vermelding van het deurwaardersambt stamt uit Frankrijk uit de tijd van koning Philips de Schone aan het begin van de 14^e eeuw. De eerste historische vermelding gaat over de 'sergents', die belast zijn met de tenuitvoerlegging van vonnissen. De taken van deze 'sergents' onderscheiden zich van die van 'huissiers', die belast zijn met de dienst ter terechtzitting, zoals het uitroepen van zaken. In de loop van de tijd vervaagt het onderscheid tussen het ambt van *sergent* en dat van *huissier*, mede omdat de huissier ook executiebevoegdheden krijgt.

De aard van de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder maakt dat hij al van in den beginne bij de uitoefening van zijn ambt geconfronteerd werd met agressie en weerspannigheid. Het kwam vaak genoeg voor dat de gerechtsdeurwaarder onwillig was om een dagvaarding uit te brengen of tot een tenuitvoerlegging van een vonnis over te gaan. De ministerieplicht, waarbij de gerechtsdeurwaarder verplicht wordt om alle ambtelijke taken waar nodig uit te voeren, is dan ook al vrij oud. Een eerste historische vermelding van de ministerieplicht stamt uit 1500.¹⁴

¹² Ter Voert en Van Ewijk (2006, p. 30).

¹³ “Dat is Dreverhaven, de deurwaarder Dreverhaven. Kent u hem niet? Half Rotterdam kent hem. Zorg maar dat u uit de klauwen blijft van dien bloedhond. Mijn onderburen hebben eens met hem te maken gehad toen ze de huur niet betaald hadden. Ik zal het nooit vergeten zoo vreeselijk laag als *die man die* menschen toen heeft neergezet. Van mijn leven wil ik zoo'n tooneel niet meer bijwonen. De boel op straat gesmeten, compleet gesmeten.” (p. 43).

¹⁴ Van Rhee (1999, p. 21).

Het basisdocument voor de taken van de moderne gerechtsdeurwaarder is het Napoleontische decreet uit 1813. In dat jaar was Nederland onderdeel van het Franse keizerrijk. Na de ondergang van het keizerrijk in de slag van Waterloo twee jaar later is dit decreet van toepassing gebleven in Nederland en trouwens ook in de meeste landen die tot het keizerrijk behoorden.

Een deurwaarder is een verzamelnaam voor gerechtsdeurwaarders, belastingdeurwaarders, waterschapsdeurwaarders en gemeentedeurwaarders. De drie laatstgenoemden zijn in loondienst bij de overheid en ontvangen een salaris als ambtenaar. Zij moeten ervoor zorgen dat de burgers en bedrijven hun achterstallige belastinggelden en heffingen betalen. Belastingdeurwaarders, waterschapsdeurwaarders en gemeentedeurwaarders handelen namens een belasting- of heffingswet die op zichzelf al een wettelijke verplichting tot betaling stelt. Ze hoeven niet eerst een civiele procedure te starten, wat een gerechtsdeurwaarder wel moet.

De gerechtsdeurwaarders waar het in dit rapport over gaat, zijn onbezoldigde ambtenaren (vrij beroep) en ontvangen hun salaris van hun opdrachtgevers. Net als bij het notariaat verenigt het beroep gerechtsdeurwaarder twee rollen in zich. Enerzijds is de gerechtsdeurwaarder een door de Kroon benoemd 'openbaar ambtenaar'. Anderzijds is de gerechtsdeurwaarder niet in dienst van de overheid, maar ondernemer. Als openbaar ambtenaar is hij belast met de ondersteuning van de uitvoering van de rechtspraak vanaf de start van de gerechtelijke procedure tot en met de tenuitvoerlegging van de uitspraak. Als zelfstandig ondernemer concurreert hij met andere gerechtsdeurwaarders en incassobureaus. In tegenstelling tot incassobureaus heeft de gerechtsdeurwaarder een monopolie op bepaalde handelingen.

Op 15 juli 2001 is, na een wordingsgeschiedenis van 28 jaar, de Gerechtsdeurwaarderswet in werking getreden en is het oude Deurwaardersreglement komen te vervallen. Een aantal belangrijke wijzigingen in deze wet zijn:

- Door deze wet is de Koninklijke Vereniging voor Gerechtsdeurwaarders vervangen door de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders (KBvG), een publiekrechtelijke beroepsorganisatie.
- In navolging van de Wet op het Notarisambt is ook voor de gerechtsdeurwaarders een wettelijke derdenrekening ingesteld. Daarmee worden de beroepsmatig geïnde gelden afgezonderd van het vermogen van de gerechtsdeurwaarder.
- De toegang tot het beroep is verruimd. Er zijn voorwaarden verbonden aan de toetreding tot het beroep, maar in principe kunnen kandidaten zelf het initiatief tot vestiging nemen. Dit bevordert de concurrentie.
- Om vrije prijsvorming tot stand te brengen zijn de vaste tarieven voor opdrachtgevers losgelaten. Ter bescherming van de debiteur zijn (wettelijke) tarieven vastgesteld voor de kosten van ambtshandelingen die verhaald mogen worden.
- Gerechtsdeurwaarders zijn niet meer gebonden aan de arrondissementsgrenzen, maar zijn landelijk bevoegd. De ministerplicht geldt slechts voor het eigen arrondissement.

Volgens Ter Voert en Van Ewijk (2006) bestaan de diensten van de gerechtsdeurwaarder niet hoofdzakelijk uit intellectuele prestaties en zijn ze meestal gestandaardiseerd en niet complex (p. 30). Verder is in contracten met opdrachtgevers sprake van een resultaatverbintenis. De regulering van het ambt van gerechtsdeurwaarder door de overheid is vooral ingegeven door het publiek belang: het voorkomen van eigenrichting, het bieden van rechtszekerheid aan alle betrokken

partijen en meer in het algemeen het bewaken van het belang van een goede rechtspleging.¹⁵ Ambtshandelingen verricht de gerechtsdeurwaarder op verzoek van, en dus niet namens, de opdrachtgever. Hij moet in het belang van een goede rechtspleging en rechtszekerheid *onafhankelijk* en *onpartijdig* handelen.

Zoals gezegd: de gerechtsdeurwaarder is openbaar ambtenaar en ondernemer tegelijk. Hij is een normale ondernemer die ook aandacht moet hebben voor de winstgevendheid en de continuïteit van zijn praktijk. Daardoor ontstaat mogelijk een spanningsveld tussen het financiële belang van de gerechtsdeurwaarder als ondernemer en het publieke belang als openbaar ambtenaar. Niet-ambtelijke diensten mogen ambtelijke diensten niet schaden of belemmeren. Op een ander niveau is er ook mogelijkheid tot kruissubsidiëring van markttransacties en ambtshandelingen. Vandaar ook dat de Gerechtsdeurwaarderwet uit 2001 voorziet in een combinatie van publiek-rechtelijke zelfregulering, tuchtrecht en financieel toezicht.

In sommige Europese landen mogen gerechtsdeurwaarders geen nevenwerkzaamheden verrichten of zijn de mogelijkheden daartoe beperkt. Nederlandse gerechtsdeurwaarders zijn op het niet-ambtelijk terrein het meest commercieel actief. In de Scandinavische landen zijn de gerechtsdeurwaarders bijvoorbeeld ambtenaar.¹⁶ In deze landen worden dagvaardingen per post betekend.

Uit een recente trendrapportage over de rechtspleging van Diephuis, Eshuis en De Heer-De Lange (2010) blijkt dat gerechtsdeurwaarders in de afgelopen periode en meer in het bijzonder in de periode 2006-2008 een positieve ontwikkeling hebben gezien in hun omzet (+13%) en in mindere mate in hun kosten (+11%) wat heeft geresulteerd in een gunstige ontwikkeling van de winst (+16%). Ter vergelijking: in dezelfde periode namen ook in het notariaat de omzet en de kosten toe, maar de verhouding was veel ongunstiger waardoor de winst van notarissen daalde (-34%).¹⁷

2.2 Inventarisatie en bespreking ambtshandelingen

De gerechtsdeurwaarder is een openbaar ambtenaar die is belast met de volgende wettelijke taken (art. 2, Gerechtsdeurwaarderswet):

- a. “Het doen van dagvaardingen en andere betekeningen, behorende tot de rechtsingang of de instructie van gedingen;

¹⁵ Baarsma en Theeuwes(2010, p. 38): Het algemeen belang dat op de markt voor incassodiensten wordt gediend, is het innen van vorderingen in opdracht van derden, omdat deze in het gewone betalingsverkeer niet ingelost worden. Deze diensten worden ook zonder overheidsingrijpen geleverd. Het publiek belang bestaat eruit dat het voor een effectieve inning van vorderingen noodzakelijk kan zijn om gebruik te maken van het geweldsmonopolie en op te mogen treden in het verlengde van de rechterlijke macht. Het publieke belang bestaat alleen op dat deel van de markt waar in het verlengde van politie en rechter gewerkt moet worden om eigenrichting te voorkomen. Andere publieke belangen op de markt voor incassodiensten zijn het zo laag mogelijk houden van de kosten van incasso en het zo veel mogelijk voorkomen van wanbetaling.

¹⁶ Ter Voert en Van Ewijk (2006, p. 23). Verderop in het rapport wordt een internationale vergelijking gepresenteerd over de invulling van de ambtshandelingen in een aantal landen.

¹⁷ Diephuis, Eshuis en De Heer-De Lange (2010, p. 18, Staat 2.1).

- b. het doen van gerechtelijke aanzeggingen, bekendmakingen, protesten en verdere exploitatie;
- c. ontruiming, beslagen, executoriale verkopen, gijzelingen en andere handelingen, behorende tot of vereist voor de uitvoering van executoriale titels dan wel voor de bewaring van rechten;
- d. het doen van protesten van non-acceptatie of non-betaling van wissels, orderbiljetten en dergelijke en het opmaken van een akte van interventie aan de voet van het protest;
- e. het ambtelijk toezicht bij vrijwillige openbare verkopen van roerende lichamelijke zaken bij opbod, bij opbod en afslag, of bij afslag.”

Deze wettelijke taken (uitvoering van ambtshandelingen) vormen het domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarder. Tabel 1 laat in meer detail zien uit welke soorten ambtshandelingen het domeinmonopolie is samengesteld.

Tabel 1: Wat zijn de ambtelijke taken van de gerechtsdeurwaarder?

• Dagvaarding	• Beslag op aandelen op naam	• Beslag op schepen
• Betekening titel	• Beslag op periodieke betalingen	• Beslag op luchtvaartuigen (niet-Nederlands)
• Overbetekening diverse beslagen	• Beslag op niet-periodieke betalingen	• Gijzeling
• Beslag op roerende zaken	• Beslag onder schuldeiser zelf	• Betekening verzoekschrift faillietverklaring
• Beslag op safeloket	• Executie tot afgifte roerende zaken	• Diverse aanzeggingen bij exploit
• Gerechtelijke inbewaringgeving	• Beslag tot afgifte roerende zaken	• Beslag tot verhaal van alimentatie
• Aanplakking	• Beslag op onroerende zaken	• Verklaring opheffing beslag onroerende zaak/ formaliteit scheepsbeslag
• Executoriale verkoop	• Aanzegging tot overname executie onroerende zaken	• Afwikkeling enkelvoudig derdenbeslag
• Beslag op rechten	• Ontruiming onroerende zaken	• Afwikkeling samenlopende derdenbeslagen

Bron: Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag)

In bijlage B wordt artikel 2 uit het besluit tarieven ambtshandeling gerechtsdeurwaarders gekopieerd met de tarieven zoals die in 2010 gelden.

De in de bovenstaande tabel en in de bijlage genoemde ambtshandelingen kunnen met behulp van artikel 2 samengebracht worden onder twee essentiële taken van de gerechtsdeurwaarder: “dagvaarden en betekenen” en “executie en beslag”. Daarnaast verricht de gerechtsdeurwaarder overige ambtshandelingen zoals het opmaken van akten en toezicht houden op veilingen. De volgende paragrafen lichten nader toe wat deze taken inhouden.

2.2.1 Dagvaarden en exploit van betekening

In dit rapport wordt het label ‘*dagvaarden en exploit van betekenen*’ gebruikt om te verwijzen naar die ambtshandelingen waarbij de gerechtsdeurwaarder de gedaagde met een officieel stuk (exploot) informeert dat tegen hem een procedure is aangespannen (dagvaarding) of waarbij de gerechtsdeurwaarder hem op de hoogte brengt van een vonnis of een uitspraak (betekenen van een vonnis). De gedaagde wordt daarbij tevens geïnformeerd over zijn verzet- en beroepsmogelijkheden en de termijnen die daarvoor gelden. In het volgende hoofdstuk (paragraaf 3.1) wordt bepleit dat het informeren van de gedaagden, wat de essentie is van deze ambtshandelingen, op een meer

kosteneffectieve wijze kan dan nu het geval is, zonder dat daarvoor kwaliteit of rechtszekerheid wordt opgeofferd.

Het procesrecht voor burgerlijke zaken is op 1 januari 2001 ingrijpend herzien. In deze nieuwe wet wordt een aparte afdeling gewijd aan ‘exploiten’ in het algemeen en aan het begrip ‘dagvaarding’ (zie Jongbloed, 2002, hoofdstuk 6). De bedoeling is dat deze opsplitsing de overzichtelijkheid ten goede komt.

Exploot of ‘exploit’ is de verzamelnaam voor officiële stukken die uitsluitend door een gerechtsdeurwaarder kunnen worden uitgebracht. Met de dagvaarding wordt de gedaagde geacht kennis te hebben dat een procedure tegen hem is gestart. De dagvaarding is (ook) een exploit. Dagvaarding wordt apart in de wet vermeld omdat het zo vaak voorkomt. Andere belangrijke exploiten die de gerechtsdeurwaarder doet, zijn het betekenen van het vonnis en het betekenen en overbetekenen van de beslaglegging. In alle gevallen gaat het om het in kennis brengen van de gedaagde van de procedure of de gerechtelijke beslissing en het achterlaten van een afschrift van het exploit.

Wettelijk dient het afschrift van het exploit de volgende elementen te bevatten (Jongbloed, 2002, p. 68):

- a. Datum van de betekening;
- b. Naam en woonplaats van degene op wiens verzoek de betekening geschiedt;
- c. Naam en kantooradres van de gerechtsdeurwaarder;
- d. Naam en woonplaats van degene voor wie het exploit is bestemd;
- e. Degene aan wie het afschrift van het exploit is gelaten en diens hoedanigheid.

Het afschrift hoeft niet noodzakelijk overhandigd te worden aan degene voor wie het exploit is bestemd. Het mag ook worden achtergelaten bij aan een huisgenoot of een ander persoon die zich op het adres bevindt. Als maar aannemelijk is dat hij of zij bevordert dat het exploit op zijn bestemming komt. Hoe dan ook: het exploit is het bewijsstuk dat iemand een gerechtelijk stuk heeft ontvangen.

De dagvaarding door de gerechtsdeurwaarder is een noodzakelijke voorwaarde zonder welke een rechter een gedaagde niet bij verstek kan veroordelen. Alleen door de dagvaarding wordt de gerechtelijke fictie gecreëerd dat een gedaagde op de hoogte is dat een rechtszaak tegen hem is aangespannen.

Bij een vonnis ‘uitvoerbaar bij voorraad’, wat betekent dat de tenuitvoerlegging van het vonnis niet kan worden opgeschort door een hoger beroep, kan de gerechtsdeurwaarder tegelijk met het betekenen van het vonnis ook een bevel tot betaling doen en beide in een exploit vastleggen.

Onderstaande opsomming geeft aan hoe dat ongeveer verloopt in een incassozaak:

- brief sturen met verzoek om betaling,
- eventueel overleg en meer brieven,
- laatste sommatie, met daarin een waarschuwing dat tot een procedure zal worden overgegaan,
- dagvaarden,

- de zaak aanbrengen bij het gerecht,
- in uitzonderingsgevallen: gedaagde ‘verschijnt’ in de procedure en verweert zich, waardoor een procedure op tegenspraak ontstaat over het geschil; indien de gedaagde is verschenen zal de rechter de weren van gedaagde meenemen in zijn uitspraak,
- als de gedaagde niet verschijnt volgt verstekvonnis,
- rechter doet uitspraak conform in dagvaarding geëist bedrag (tenzij eis onredelijk is, bijvoorbeeld ook als te veel incassokosten worden gevraagd),
- vonnis betekenen (kennisgeven aan debiteur),
- executie van vonnis door middel van diverse beslagen,
- afdracht opbrengst aan crediteur.

Als de debiteur niet vrijwillig voldoet, komen er voor iedere stap kosten bij, die hij ook moet voldoen (zie ook Bijlage A). Tijdens dit hele proces zijn er steeds meer debiteuren die alsnog betalen of kan er een betalingsregeling worden getroffen, waarna het proces wordt stilgelegd, om weer te worden hervat als de regeling niet wordt nagekomen.

2.2.2 Executie en beslag

Wanneer een vonnis is uitgesproken waarin de veroordeelde tot bepaalde handelingen wordt veroordeeld, zoals het ontruimen van het pand in het geval van de ontbinding van een huurovereenkomst of het betalen van geldbedragen in een incassozaak, dan kan de gerechtsdeurwaarder maatregelen nemen om de veroordeelde te dwingen tot het uitvoeren van het vonnis. Bij de veroordeling tot betaling kan een gerechtsdeurwaarder dit doen door het leggen van beslag op bijvoorbeeld het loon, de uitkeringen of de bankrekening.

Wat betreft beslaglegging dient onderscheid te worden gemaakt tussen conservatoir beslag, executoriaal beslag en lijfbeslag of gijzeling. Bij conservatoir beslag is er nog geen proces gaande en dient de eisende partij een verzoekschrift in bij de rechter om beslag te leggen op vermogensbestanddelen van de debiteur. Meestal wordt dit gedaan om te voorkomen dat de gedaagde zijn vermogen weg maakt of vervreemdt. Normaal gesproken wordt de debiteur niet op het verzoek gehoord en verleent de rechter automatisch verlof tot het leggen van beslag. Uitzondering hierop is het loonbeslag. Daarbij kan de debiteur voorafgaande aan de toestemming door de rechter worden gehoord.

Executoriaal beslag kan het gevolg zijn van een toewijzend vonnis. Wanneer de veroordeelde niet aan het vonnis voldoet, kan een gerechtsdeurwaarder worden ingeschakeld om over te gaan tot diverse beslagen, na eerst het vonnis betekent te hebben.

Het beslag kan betrekking hebben op verschillende soorten goederen zoals roerende zaken die het eigendom zijn van de gedaagde (conservatoir beslag) of de geëxecuteerde (executoriaal beslag). Op dit soort beslag berusten veel wettelijke beperkingen. In veel gevallen levert dit beslag niet veel op, omdat het doorgaans gaat om een schamele huisraad. In andere gevallen is de gedaagde vaak al met een verhuiswagen en met de Noorderzon vertrokken. In de praktijk komt het zelden tot een executie-verkoop, omdat de baten niet opwegen tegen de kosten van de verkoop. Over het algemeen zal een gerechtsdeurwaarder geen beslag op roerende zaken leggen wanneer beslag op inkomsten of een derdenbeslag mogelijk is.

Het beslag op onroerende zaken is een bureaubeslag. De gerechtsdeurwaarder legt dit beslag op zijn kantoor en laat het beslag daarna inschrijven bij het Kadaster en vervolgens betekenen aan de beslagene. De hypotheekhouder wordt op de hoogte gesteld dat er beslag is gelegd.

Bij derdenbeslag wordt er beslag gelegd onder een schuldenaar van de geëxecuteerde of de gedaagde. Dit kan bijvoorbeeld de bank of een klant van de geëxecuteerde zijn. Bij derdenbeslag wordt er beslag gelegd bij iemand die eigenlijk buiten het geschil tussen de schuldeiser en de schuldenaar staat. Toch is deze derde verplicht om de instructies van de gerechtsdeurwaarder op te volgen en het geld of de zaken die de derde onder zich heeft, af te geven aan de gerechtsdeurwaarder.

De meest voorkomende vormen van derdenbeslag zijn bankbeslag (wanneer door de gerechtsdeurwaarder beslag wordt gelegd op (een deel van) het banktegoed van de debiteur) en het loonbeslag (de gerechtsdeurwaarder legt beslag via de werkgever van de debiteur op (een deel van) zijn loon). Bij het beslag op inkomsten (loon of uitkering) is er een wettelijk vrijgesteld bedrag: de beslagvrije voet die jaarlijks door het Ministerie van Justitie wordt vastgesteld.

2.2.3 Overige ambtshandelingen

Onder de overige ambtshandelingen van de gerechtsdeurwaarder vallen het opmaken van akten en het toezicht houden op veilingen. De gerechtsdeurwaarder kan net als een notaris akten opstellen ter constatering die gerechtsgeldig bewijs hebben wanneer er onenigheid ontstaat over de genoemde feiten. Bij een veiling wordt overgegaan tot de verkoop van de roerende of onroerende goederen. De gerechtsdeurwaarder houdt toezicht op de openbare verkopen.

2.3 Langs de meetlat van de kosteneffectiviteit

Vooraleer over te gaan tot een keuze van de ambtshandelingen die in principe in aanmerking komen voor een meer kosteneffectieve aanpak, volgt eerst een beschouwing over een structureel verschil tussen twee soorten ambtshandelingen in het domeinmonopolie. Dat verschil beïnvloedt de keuze die daarna wordt gemaakt.

2.3.1 Twee soorten ambtshandelingen

Wat opvalt bij het inspecteren van het grote aantal ambtshandelingen dat onder het domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarder valt, is dat er in wezen slechts twee belangrijke soorten ambtshandelingen zijn:¹⁸

1. *Dagvaardingen en exploten van betekening*: Het dagvaarden of het oproepen van personen om voor de rechter te verschijnen en het ter kennis brengen of betekenen van rechterlijke uitspraken en beslaglegging. Of zoals dat door gerechtsdeurwaarders wordt genoemd: “het doen of uitbrengen van exploten”.¹⁹

¹⁸ Deze opsplitsing is op verschillende plekken te vinden. In elk geval ook in het rapport van de commissie Opstelten (1997) dat mede ten grondslag lag aan het tot stand komen van de nieuwe Gerechtsdeurwaarderswet. De commissie Opstelten viel toentertijd onder het programma Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) van de ministeries van Economische Zaken en Justitie. Dit programma beoogde deregulering en het bevorderen van marktwerking.

¹⁹ Zie: God (1999).

2. *Dwang uitoefenen*. Het uitvoeren of de executie van rechterlijke uitspraken (vonnissen, arresten, beschikkingen en dwangbevelen) en het nemen van conservatoire maatregelen. Dit zijn de ambtshandelingen in de sfeer van de executie en bewarende maatregelen.

Het verschil tussen beide soorten ambtshandelingen heeft te maken met het uitoefen van ‘dwang’. In de conservatoire en executiefase wordt dwang uitgeoefend. Bij deze ambtshandelingen oefent de gerechtsdeurwaarder publiekrechtelijke macht of ‘politie’ uit. Zijn macht ligt hier in het verlengde van de rechter. Dat geldt in elk geval bij het leggen van beslag of een ontruiming. Bij het uitbrengen van de dagvaarding en het exploot van betekening wordt geen dwang uitgeoefend. De ambtelijke bevoegdheid is hier gebaseerd op de gedachte dat de wederpartij kennis heeft genomen van een gerechtelijke mededeling. Dit houdt verband met het rechtsbeginsel van recht op wederhoor. De rechter neemt geen beslissing voor hij partijen heeft gehoord of in elk geval daartoe de kans heeft geboden.

Die tweedeling in de taken van de gerechtsdeurwaarder is historisch al zichtbaar in het verschil tussen de ‘sergents’ en de ‘huissiers’ (zie paragraaf 2.1 hierboven) en is ook terug te vinden in het takenpakket van vergelijkbare ambten als de gerechtsdeurwaarder in het buitenland (zie verderop).

Het is ook een logische tweedeling; de zwaarte van beide soorten ambtshandelingen verschilt sterk. De dagvaarding en het exploot van betekening hebben als doel het verschaffen van informatie aan de debiteur en het zeker stellen dat de informatie goed terecht komt en wordt begrepen. Bij de handelingen die betrekking hebben op bewarende maatregelen en executie wordt in mindere of meerdere mate fysieke dwang uitgeoefend en daarmee macht. In een democratische samenleving en in een rechtstaat rust het geweldsmonopolie bij de overheid. Bij dit soort ambtshandelingen oefent de gerechtsdeurwaarder namens de overheid de noodzakelijke dwang uit. Deze tweedeling beïnvloedt logischerwijze ook de keuze die hieronder wordt gemaakt voor ambtshandelingen die langs de meetlat van de kosteneffectiviteit worden gelegd.

Gebruik makend van de informatie beschikbaar op de website van de ‘Union international des huissiers de justice/International Union of Judicial Officers te Parijs’²⁰ is het mogelijk om een korte maar inzichtelijke vergelijking te maken tussen de taken en aanstelling van internationale collega’s van de Nederlandse gerechtsdeurwaarder.

Tabel 2 bevat een aantal opvallende internationale verschillen. Ten eerste is duidelijk dat er heel verschillend gedacht wordt over het al of niet toevoegen aan het ambtsmonopolie van de dagvaardingen en de exploitoren van betekening, terwijl het monopolie over de executiefase universeel wordt erkend. In de helft van de gevallen is de gerechtsdeurwaarder een ambtenaar in dienst van en betaald door de overheid en alleen dat. In de andere helft combineert hij net als in Nederland de status van (onbezoldigd) ambtenaar met die van zelfstandig ondernemer. Verder valt op dat Denemarken relatief veel ‘gerechtsdeurwaarders’ telt (zie voorlaatste kolom). De Deense ‘Foged’ heeft een veel ruimer takenpakket dan zijn internationale collega’s. Belangrijk is dat de internatio-

²⁰ Website van de UIHJ: <http://www.uilhj.com/index.php?lg=ang>. De gegevens in tabel 2 zijn afgeleid uit de informatie die daar per land wordt gegeven over het takenpakket van de in dat land werkzame gerechtsdeurwaarder.

nale informatie bevestigt dat er een fundamenteel verschil is tussen dagvaardingen/exploten van betekening en executie.

Tabel 2: Grote internationale verschillen tussen collega's gerechtsdeurwaarder

Land	Naam	Monopolie dagvaardingen/exploten van betekening	Monopolie executie	Alleen Ambtenaar	Aantal	Per 100.000 inwoners
Nederland	Gerechtsdeurwaarder	Ja	Ja	Nee	300 ²¹	2
Duitsland	Gerichtsvollzieher	Nee	Ja	Ja	4600	6
België	Gerechtsdeurwaarder	Ja	Ja	Nee	517	5
VK	Country Court Bailiffs	Nee	Ja	Ja	600	1
Schotland	Messenger-at-Arms	Nee	Ja	Nee	163	3
Frankrijk	Huissier de justice	Ja	Ja	Nee	517	1
Denemarken	Foged	Nee	Ja	Ja	1850	34
Zweden	Kronofogde	Nee	Ja	Ja	260	3

Bron: <http://www.uhj.com/index.php?lg=ang>, bewerking SEO Economisch Onderzoek

2.3.2 Voorstellen voor onderzoek kosteneffectiviteit

Het volgt haast vanzelfsprekend uit de voorgaande beschouwingen dat dagvaardingen en exploten van betekening in aanmerking komen om langs de meeflat van de kosteneffectiviteit te worden gelegd. Uit dezelfde beschouwingen volgt ook dat het kiezen van een ambtshandeling uit het executie of het conservatoire domein aanloopt tegen de complicatie dat hiervoor dwang noodzakelijk is en dat de uitoefening van dwang het monopolie is van de overheid of van een ambtenaar of een functionaris in het verlengde van de overheid.

Dat betekent echter niet dat deze route totaal is afgesneden. Niet elke tenuitvoerlegging van een vonnis of rechterlijke beslissing hoeft te leiden tot verzet en weerstand die noopt tot het inzetten van dwang en geweld. Dwang kan alleen maar als allerlaatste en als enige overblijvende alternatief worden uitgeoefend. Bij de executies van onbetwiste en vaak voorkomende vonnissen kan vanzelfsprekend eerst een route worden gevolgd waarbij geen gerechtsdeurwaarder is betrokken. Pas wanneer de debiteur zich verzet en dwang en 'politie' is vereist, is een gerechtsdeurwaarder (openbaar ambtenaar) noodzakelijk. In het volgende hoofdstuk wordt daarom ook gekeken naar de effectiviteit van een eenvoudige gerechtelijke incassoprocedure voor onbetwiste zaken die zonder inschakeling van de gerechtsdeurwaarder kan worden uitgevoerd.

Het volgende hoofdstuk bevat een uitwerking van de kosteneffectiviteit van het vervangen van dagvaardingen en exploten van betekening door een aangetekend schrijven (met ontvangstbevestiging) en van het inrichten van een vereenvoudigd juridisch incasso zonder tussenkomst van de gerechtsdeurwaarder voor onbetwiste zaken.

²¹ Dit is het aantal zoals vermeld op de website van de 'Union international de huissier de justice'. Volgens Diephuis, Eshuis en De Heer-De Lange (2010) waren er in december 2008 384 gerechtsdeurwaarders in Nederland (p. 30). Er waren ook 555 toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders.

3 Kosteneffectiviteit

“Wie procedeert om een koe, geeft er één op toe.”²²

Dagvaardingen en exploten van betekening zijn dagelijkse kost voor gerechtsdeurwaarders. Onbetwiste incassozaken zijn dagelijkse praktijk voor rechtbanken. Deze handelingen en zaken brengen op dit moment hoge kosten met zich mee, mede door de verplichte tussenkomst van de gerechtsdeurwaarder. Goedkopere alternatieven die niet beknibbelen op de kwaliteit van deze diensten liggen voor de hand. Het gaat daarbij om hoogfrequente gebeurtenissen en dus potentieel substantiële kostenbesparingen.

De dagvaarding als onderdeel van het domeinmonopolie staat al jaren ter discussie. Het behoort tot de ambtshandelingen die zonder dwang worden uitgevoerd. Tegelijk bestaan er goedkope alternatieven voor deze handeling, zoals de aangetekende brief met ontvangstbevestiging. In de Scandinavische landen gaan de dagvaarding per post. De dagvaarding en bij extensie alle ambtshandeling die in dit rapport worden samengevat als ‘exploten van betekening’, waarbij het vooral gaat om het informeren van de debiteur, komen met stip in aanmerking voor een beschouwing over de kosteneffectiviteit. Wat er niet onder valt zijn de ambtshandelingen waarbij het uitoefenen van dwang een rol speelt.

Het tweede thema dat in aanmerking komt voor een beschouwing over de kosteneffectiviteit is de procedure van ‘vereenvoudigd gerechtelijk incasso voor het innen van onbetwiste vorderingen’. Deze eenvoudige gerechtelijke incassoprocedure verloopt zonder tussenkomst van de gerechtsdeurwaarder en zonder gebruik te maken van de ambtshandelingen van de gerechtsdeurwaarder. Het betreft dan alle voorstellen voor eenvoudige procedures voor vaak voorkomende, onbetwiste incasso’s (eventueel maar niet noodzakelijk tot een bepaald maximum bedrag). Onderdeel van deze procedure is een gerechtelijke uitspraak of beslissing. De procedure is niet verplicht, maar is een alternatief voor de gerechtelijke procedure waarbij wel een gerechtsdeurwaarder (en eventueel wanneer het de sector civiel betreft zelfs een advocaat) is betrokken.

3.1 Dagvaardingen en exploten van betekening

Er is natuurlijk een reden waarom historisch werd vereist dat de dagvaarding via een persoonlijk bezorgen door de gerechtsdeurwaarder moest lopen. De belangrijkste argumenten voor de dagvaarding in het ambtsmonopolie van de gerechtsdeurwaarder zijn:

1. Het voordeel van een dagvaarding door de gerechtsdeurwaarder is dat er face-to-face contact is met de gedaagde waardoor er zekerheid is dat de relevante persoon het bericht heeft ontvangen;
2. Tegelijk kan de gerechtsdeurwaarder bij het contact toelichten wat de dagvaarding betekent en wat de mogelijkheden van verweer zijn voor de gedaagden;

²² SER (2007), p. 24

3. Voor wat betreft de uitvoering van zijn ambtshandelingen heeft de gerechtsdeurwaarder bevoegdheid gegevens uit de Gemeentelijk Basisadministratie (GBA) op te vragen. Een incassobureau heeft die bevoegdheid niet.

Heel veel van deze voordelen zijn ook op te vangen door een aangetekende brief met ontvangstbevestiging die in begrijpelijk Nederlands is opgesteld. De formulering van de dagvaarding door de gerechtsdeurwaarder is namelijk archaisch, zoals overigens zoveel juridische geschriften. Een dagvaarding die in meer toegankelijke taal is opgesteld doet hoogstwaarschijnlijk wonderen. Aan de gedagvaarde kan de mogelijkheid worden geboden om telefonisch informatie in te winnen over wat de dagvaarding betekent en wat zijn mogelijkheden zijn.

Iemand die geen gerechtsdeurwaarder is, heeft geen bevoegdheid om de gegevens uit de GBA op te vragen. Wanneer het adres van een natuurlijke persoon onbekend is dan valt het voordeel van een aangetekende brief weg. De vraag is hoe vaak een adres van natuurlijke personen niet te vinden met de huidige mogelijkheden van internet. Meestal gaat aan een gerechtelijke procedure een periode vooraf waarin de schuldenaar meerdere malen wordt gemaand en gesommeerd om zijn schulden te voldoen. In die fase moet het adres van de debiteur al bekend zijn. Overigens wanneer de debiteur geen natuurlijke persoon is maar bijvoorbeeld een bedrijf of instelling, dan moet het adres worden opgezocht via de Kamer van Koophandel. Toegang tot dat adressenbestand is voor iedereen hetzelfde.

Uit de praktijk blijkt dat de dagvaarding niet wordt bezorgd zoals beschreven in het domeinmonopolie. Uit het WODC rapport blijkt ook (2006, p. 48):

“In persoon betekenen gebeurt in ongeveer 50% van de gevallen. Het belangrijkste is dat je de debiteur in het hele traject in ieder geval één keer treft. Ze bellen ook en komen ook op kantoor. Contact zorgt er voor dat er wat te regelen valt. Zo’n 30% tot 40% van de debiteuren betaalt naar aanleiding van de dagvaarding. Dat is waarschijnlijk streekgebonden (gdw, solitair kantoor).”

Uit deze trendrapportage van het WODC blijkt verder dat vooral bij de grotere kantoren ambtshandelingen in toenemende mate hoofdzakelijk door kandidaat-gerechtsdeurwaarders²³ worden verricht. Tijdens de hoorzitting naar aanleiding van het rapport Noblesse Oblige is dit door verschillende partijen bevestigd. In sommige praktijken worden (free lance) kandidaat-gerechtsdeurwaarders ingezet om op basis van stukprijs exploitoren te rijden. Het nieuw burgerlijk procesrecht specificeert ook dat het afschrift van het exploitatiedocument van de dagvaarding niet noodzakelijk bij de gedaagde moet worden achtergelaten. Het kan ook bij een huisgenoot of bij iemand waarvan kan worden verwacht dat hij of zij er voor zorgt dat het afschrift alsnog bij de gedaagde wordt bezorgd (zie hierboven paragraaf 2.2.1).

²³ Na afronding van de driejarige opleiding is men kandidaat-gerechtsdeurwaarder. Daarna dient een stage van één jaar vervuld te worden. De stage houdt in dat men als (stagiair) toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder onder verantwoordelijkheid van de gerechtsdeurwaarder/stagebegeleider optreedt. Na het voltooien van de stage kunnen de ambtelijke werkzaamheden als toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder worden voortgezet. Twee jaar, inclusief het stagejaar, moet als toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder zijn gewerkt voordat benoeming tot gerechtsdeurwaarder kan volgen. (bron: website KBvG).

Al deze overwegingen geven aan dat de kwaliteit van de dagvaarding of het exploit van betekening niet noodzakelijk minder hoeft te zijn indien ze worden uitgevoerd met een aangetekende brief met ontvangstbevestiging retour. Er zijn twee belangrijke bezwaren tegen het gebruik van een aangetekende brief voor dagvaardingen en exploiten van betekening. Beide bezwaren zijn aan elkaar gerelateerd.

Een zwakheid van de aangetekende brief en daarmee ook het eerste bezwaar doet zich voor als de debiteur weigert te accepteren of de brief niet afhaalt. Echte wanbetalers zullen al snel dergelijke brieven van incassokantoren en gerechtsdeurwaarders niet accepteren. Als het echt niet lukt, dient alsnog een gerechtsdeurwaarder ingeschakeld te worden.

De dagvaarding en het exploit van betekening door de gerechtsdeurwaarder heeft als voordeel dat hij als het ware ‘het officiële stuk bij de debiteur naar binnen duwt’. Bij het systeem met een aangetekend schrijven moet de debiteur zelf het bericht ‘naar binnen halen’. Dat betekent dat in het systeem met de aangetekende brief prikkels moeten worden ingebouwd waarbij de debiteur wordt beloond (lagere kosten) als hij meewerkt of wordt gestraft (hogere kosten) als hij dat niet doet. De dagvaarding of exploit van betekening tegen Btag tarieven is altijd de terugval optie als de debiteur niet meewerkt. Als hij wel meewerkt, dan hoeft hij achteraf slechts de kosten van het aangetekend schrijven terug te betalen.

Bij de dagvaarding door de gerechtsdeurwaarder wordt de juridische fictie gecreëerd dat de gedaagde op de hoogte is van de tijd en plaats en andere noodzakelijke details van het proces dat tegen hem wordt aangespannen, zodat hij – indien daartoe aanleiding is – door de rechter bij verstek kan worden veroordeeld.

Een tweede bezwaar rondom de aangetekende brief is dat die juridische fictie nu nog niet is onderbouwd. In principe kan die juridische fictie geregeld worden bij het vorm geven van een wettelijke regeling van het gebruik van een aangetekend schrijven voor dagvaardingen en betekenen van vonnissen. Maar de effectiviteit van deze regeling hangt natuurlijk samen met het vorige punt: hoe zeker is het dat het aangetekend schrijven de gedaagde heeft bereikt?

Het feit dat dagvaarden in andere landen wel via de post gebeurt, geeft aan dat procedures ontwikkeld kunnen worden die de gedaagde prikkelen om een ontvangstbevestiging terug te sturen en die daarmee de juridische fictie onderbouwen waardoor een verstekvonnis mogelijk wordt.

Een mogelijke procedure zou in dit verband als volgt kunnen verlopen. Daar waar problemen rijzen, kan de debiteur eerst nog een andere brief per gewone post worden gestuurd (die wordt namelijk altijd bezorgd) waarin hij gewezen wordt op de aanzienlijke extra kosten die gemaakt worden als alsnog een gerechtsdeurwaarder ingeschakeld moet worden. Hij kan dan tevens in de gelegenheid worden gesteld alsnog een (eventueel portvrij) antwoordkaartje aan het incassokantoor of de gerechtsdeurwaarder te zenden dat hij inderdaad de ‘dagvaarding’ heeft ontvangen. Zo’n kaartje moet dan natuurlijk ook gelden als ontvangstbewijs om de benodigde fictie van ontvangst in stand te houden. Doordat er meerdere brieven gezonden moeten worden, gaan de kosten weliswaar enigszins omhoog, maar zijn nog altijd veel minder dan hoog dan bij een ambtshandeling.

In zo'n aanpak is het dan ook niet meer noodzakelijk om het GBA te raadplegen. GBA wordt dan alleen nog geraadpleegd door de gerechtsdeurwaarder indien men er niet in geslaagd is via de post een ontvangstbewijs te krijgen. Daarbij kan een probleem zijn dat de verkeerde persoon is gedagvaard. Om te voorkomen dat dit eerst in de procedure ontdekt wordt (door het verweer van de gedagvaarde persoon), zou de dagvaarding nieuwe stijl een uitnodiging moeten bevatten om in een brief/e-mail aan het incassokantoor of de gerechtsdeurwaarder gemotiveerd aan te geven dat er sprake is van persoonsverwisseling.

Verwacht mag worden dat in de overgrote meerderheid van de gevallen een aangetekend schrijven de informatie op gepaste wijze en op de goede bestemming kan aanleveren. Voor de uitzonderlijke gevallen dat het niet lukt, kan nog steeds beroep worden gedaan op dagvaarding en het exploit van betekening tegen de huidige Btag tarief. Wanneer alsnog een gerechtsdeurwaarder moet worden ingeschakeld, dan worden zowel de kosten van het aangetekend schrijven en de gebruikelijke wettelijke kosten van de ambtshandeling van de gerechtsdeurwaarder in rekening gebracht bij de debiteur. Wat deze laatste een prikkel geeft om zich niet onvindbaar op te stellen.

Inschatting besparingspotentieel

Volgens de trendrapportage van Ter Voert en Van Ewijk (2006, p. 47) voerde de gerechtsdeurwaarder in 2005 ongeveer 2,5 miljoen ambtshandelingen uit. Circa 650.000 daarvan waren dagvaardingen. De helft van de dagvaardingen leidt tot een vonnis. In veruit de meeste gevallen is dat een verstekvonnis, waarbij de vordering wordt toegewezen zonder dat de gedaagde verweer voert, met marginale controle door de rechter. In een klein deel van de zaken wordt er verweer gevoerd en moet de rechter in zijn vonnis echt een geschil beslechten.

Daaruit kan worden afgeleid dat er jaarlijks ongeveer 325.000 vonnissen worden betekend. In een update van het trendrapport uit 2010 van Diephuis, Eshuis en De Heer-De Lange wordt gesteld dat het aantal dagvaardingen en aantal betekeningen van vonnis dat gerechtsdeurwaarders hebben uitgereikt in de afgelopen jaren sterk is gestegen. Volgens deze update steeg het aantal ingediende dagvaardingen voor bodemprocedure en kort geding in de *sector kanton* (vorderingen beneden de €5000): tussen 2000 en 2008 van bijna 289.000 naar ruim 522.000. Het aantal vonnissen steeg van 217.000 naar ongeveer 452.000. Binnen de rechtbank, ook *sector civiel* genoemd (vorderingen met een waarde van boven de €5000, waarbij behalve een gerechtsdeurwaarder ook een advocaat nodig is om te kunnen dagvaarden), was er tussen 2000 en 2008 een stijging van 30.000 naar ruim 35.000 dagvaardingsprocedures (bodem en kort geding/spoedzaken) en van 27.000 naar 33.000 vonnissen.²⁴

Gegeven deze aantallen is duidelijk dat een meer kosteneffectieve procedure²⁵ tot grote kostenbesparingen voor alle betrokkenen kan leiden. Een aangetekende brief (tussen de 0 en 5 kg) versturen kost €7 (excl. btw). De toeslag voor handtekening voor ontvangst retour is €1,15. Totaal €8,15 (excl. btw). Uit bijlage B blijkt dat de kosten die de gerechtsdeurwaarder aan de schuldenaar in rekening mag brengen voor een dagvaarding op dit moment €73,89 bedraagt en voor het bete-

²⁴ In bijlage C zijn de relevante tabellen 5.1 t/m 5.3 uit het desbetreffende rapport overgenomen.

²⁵ De NOS bericht op 6 december 2010 dat de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NSVA) en de Raad van Korpshoofden af wil van het proces-verbaal. Het papierwerk is niet meer efficiënt en zou vervangen kunnen worden door bijvoorbeeld video-opnames. Ook hier is men op zoek naar een effectievere, eenvoudige procedures.

kenen van een titel €71,89.²⁶ Het verschil tussen de kosten van een aangetekend schrijven met ontvangst retour en de kosten van dagvaarding door de gerechtsdeurwaarder is substantieel, te meer daar het aantal dagvaardingen zo hoog is.

In tabel 3 zijn ‘back of the envelop’ berekeningen te vinden, opgesteld met behulp van de bovengenoemde gegevens uit het trendrapport van Diephuis, Eshuis en De Heer-De Lange (2010) over de aantallen dagvaardingen en vonnissen in 2008.

Tabel 3: Behoorlijke kostenbesparingen met aangetekende brief in plaats van deurwaardersexploot

	Aantal	Aangetekende brief	Ambtshandeling	Kostenverschil	Besparing
<u>Dagvaardingen</u>					
sector kanton	522.000	8,15	73,98	65,83	34.363.260
sector civiel	35.000	8,15	73,98	65,83	2.304.050
<u>Vonnissen</u>					
sector kanton	452.000	8,15	71,98	63,83	28.851.160
sector civiel	33.000	8,15	71,98	63,83	2.106.390
<u>Totaal</u>					<u>67.624.860</u>

Bron: SEO Economisch Onderzoek

In de berekening wordt ervan uitgegaan dat alle dagvaardingen worden uitgebracht met een aangetekend schrijven met een retour bevestiging van ontvangst in plaats van een dagvaarding door een gerechtsdeurwaarder. In de berekening wordt er ook van uitgegaan dat de gerechtsdeurwaarder het wettelijk bedrag van €73,89 in rekening brengt aan de crediteur.

De kostenbesparing die dat oplevert is ongeveer €36 mln. (som van de twee eerste rijen). Voor een deel is dat een overschatting van de besparing immers niet alle dagvaardingen kunnen worden afgedaan met een aangetekende brief. Daarenboven blijft de dagvaarding door de gerechtsdeurwaarder als terugval optie bestaan voor al die gevallen waarbij aangetekend schrijven niet tot een bevredigende oplossing leidt.

Het is ook een onderschatting, want zoals aan het begin van dit rapport werd aangegeven blijft het aantal wanbetalingen in de loop van de jaren toenemen, terwijl de betalingsgeneigdheid van debiteuren daalt. Daarom mag verwacht worden dat het aantal dagvaardingen jaarlijks stijgt en nu al hoger is dan in 2008.

In het tweede deel van tabel 3 wordt ervan uitgegaan dat elk vonnis één keer onder de aandacht van de debiteur wordt gebracht. Ook weer met een aangetekend schrijven in plaats van een exploit van betekenis van de gerechtdeurwaarder. Ook hier zijn de aantallen groot en de kostenbe-

²⁶ In incassozaken worden de kosten meestal doorberekend aan de debiteur. In die gevallen dat de debiteur deze kosten toch niet betaald, komen ze voor rekening van de crediteur. Over de kosten die de gerechtsdeurwaarder aan de crediteur in rekening brengt, wordt vrij onderhandeld. Uit Noblesse Oblige (p. 49) blijkt echter dat deze onderhandelde tarieven meestal niet afwijken van de officiële Btag tarieven. Dit betekent dat in deze zin de Btag tarieven ook voor de crediteur relevant zijn.

sparing per vonnis omvangrijk. Een ruwe inschatting van de besparing komt uit op bijna €31 mln. (som van de rij drie en vier). De totale ingeschatte kostenbesparing is €67 mln.

De bedragen in tabel 3 geven een orde van grootte aan van de mogelijke besparingen door het weghalen van dagvaardingen en de exploitatie van betekening uit het ambtsdomein van de gerechtsdeurwaarder. De potentiële besparingen zijn groot, omdat het verschil tussen de kosten van een aangetekend schrijven en de officiële tarieven voor dagvaarding en exploitatie van betekening door de gerechtsdeurwaarder fors is en omdat het om vaak voorkomende gebeurtenissen gaat. Zelfs indien slechts de helft van de ambtshandelingen ‘dagvaarden’ en ‘exploitatie van betekening’ vervangen kan worden door een systeem van aangetekend schrijven met ontvangstbevestiging zijn de kostenbesparingen nog altijd substantieel.

3.2 Vereenvoudigd gerechtelijk incasso voor niet-betwiste vorderingen

“Wetten zijn toch voor ons? [...] Maar rechtspraak is nog georganiseerd als een schriftelijke uitwisseling van standpunten, zonder werkelijke dialoog, en met formalistische procedureregels. Wie er ooit mee heeft gewerkt, voelt dat dit negentiende-eeuwse systeem achterhaald is.”

Barendrecht (2004)²⁷

Recentelijk werd de verordening tot invoering van een Europees betalingsbevelprocedure vastgesteld. Zij is vanaf 12 december 2008 van toepassing in Nederland en voorziet in een optionele Europese procedure voor het innen van onbetwiste geldvorderingen in grensoverschrijdende zaken. De Europese betalingsbevel is een mooi voorbeeld van hoe een eenvoudige, relatief goedkope, elektronisch aangestuurde gerechtelijke incassoprocedure kan worden vormgegeven. De procedure is alleen beschikbaar voor internationale vorderingen. Maar de vraag kan gesteld worden en wordt ook gesteld²⁸ of deze of een soortgelijke betalingsbevelprocedure niet voor binnenlandse vorderingen kan worden ingevoerd?

3.2.1 Tussen droom en daad

De gedachte is niet nieuw. Het proefschrift van M. Freudenthal uit 1996 bespreekt in hoofdstuk 11 de wenselijkheid en de opzet van een nieuwe, vereenvoudigde gerechtelijke incassoprocedure in Nederland, na in eerdere hoofdstukken uitgebreid onderzoek te hebben gedaan naar reeds bestaande, vergelijkbare procedures in Duitsland en Oostenrijk (Mahnverfahren), Frankrijk (Injonction de payer) en België (Summiere rechtspleging). Inmiddels kent ook Engeland een vergelijkbare succesvolle elektronische procedure, namelijk de Money Claim Online.

²⁷ Barendrecht stelt de vraag waarom regels niet vereenvoudigd kunnen worden, met name door ze meer te ontwerpen vanuit de behoeften van particulieren en ondernemers. Hij pleit voor een klantgerichte rechtsstaat. Hij stelt dat de wet een soort handleiding zou kunnen zijn. Volgens Barendrecht zijn er veelbelovende initiatieven, maar die hebben tot nu toe nog niet geleid tot de creatieve vernieuwing die in andere sectoren optreedt. Barendrecht wijst erop dat dit komt door allerlei monopolieposities in het recht en doordat juristen gewend zijn om de naleving van bestaande normen te bewaken.

²⁸ Zie: Kramer en Sujecki (2007) en in het kader van geringe geldvorderingen: Van Empel (2008).

In het interim-rapport van de Asser, Groen en Vranken uit 2003 waarin een fundamentele herbezinning van het Nederlandse burgerlijk procesrecht werd beschreven, wordt eveneens gepleit voor de invoering van een vereenvoudigde gerechtelijke incassoprocedure voor niet-onbetwiste vorderingen (p. 154, paragraaf 8.7.4). In het interim-rapport is het voorstel voor een vereenvoudigde gerechtelijke incassoprocedure onderdeel van een hoofdstuk over een differentiatie in de soorten procedures. Naast de standaardprocedure in het procesrecht zijn de auteurs voorstander van andere vormen van procedures voor bepaalde soorten geschillen (zoals familiezaken), voor incassovorderingen waarop geen verweer wordt gevoerd (wat in deze paragraaf wordt besproken) of voor zaken waarvan het belang klein is ('small claim procedures'). De stap tussen de vereenvoudigde incassoprocedures voor onbetwiste vorderingen en small claims is overigens niet groot, schrijven de auteurs. De small claim procedure is hetzelfde als de vereenvoudigde incassoprocedure, maar dan tot een beperkt bedrag aan vordering.

Voor deze differentiatie van procedures hebben ze twee belangrijke overwegingen. Differentiatie bevordert de toegang tot het recht voor burgers. Dit is een juridisch argument. Hun tweede argument is duidelijk economisch. Differentiatie van procedures is nodig "om redenen van doelmatige allocatie van menskracht en geldmiddelen" (p. 154).

Nederland heeft in vergelijking met buurlanden nog steeds geen speciale procedure voor de inning van onbetwiste geldvorderingen. Tot eind 1991 kende Nederland een betalingsbevel. Dat werd afgeschaft met de wet tot wijziging van de civiele kantongerechtsprocedure van dat jaar. Volgens Kramer en Sujecki (2007) werd nog maar weinig gebruik werd gemaakt van deze procedure "mede door de verhoging van het griffierecht en door een negatieve houding van de gerechtsdeurwaarders ten opzichte van het betalingsbevel." (p. 1). Het is expliciet de bedoeling van het voorstel dat in deze paragraaf wordt uitgewerkt dat de nieuwe procedure lage kosten kent en zonder tussenkomst van gerechtsdeurwaarders wordt uitgevoerd.

De verstekprocedure wordt nu als gerechtelijk incassoprocedure beschouwd. In de praktijk is ongeveer 50% (sector civiel) tot 80-90% (sector kanton) van de ingediende geldvorderingen onbetwist.²⁹ De doorlooptijd van een verstekvonnis is weliswaar kort, maar er zijn ook nadelen. Er gelden dagvaardingseisen en in de sector civiel is procesvertegenwoordiging verplicht, waardoor de kosten al snel oplopen en de procedure in elk geval onaantrekkelijk is voor geringe vorderingen.

In 2003 werd onder leiding van de Raad voor de Rechtspraak het pilotproject Geldvordering Online opgestart met in het achterhoofd het succesvolle Engelse Money Claim Online als voorbeeld. Het project wil binnen de huidige wettelijke kaders een gerechtelijke elektronische procedure invoeren. Eiser kan in deze pilot de geldvordering eenvoudig met behulp van elektronisch formulier indienen bij bevoegde rechtbank. De eiser kan de gegevens voor de dagvaarding weliswaar ook elektronisch invullen. De gerechtsdeurwaarder blijft echter betrokken bij het betekenen van de dagvaarding. Dit project is per 2006 beëindigd.

²⁹ Zie: Kramer en Sujecki (2007, p. 2).

3.2.2 Gerechtelijke incasso voor onbetwiste vorderingen vereenvoudigd

Overtuigende pleidooien voor het invoeren binnen Nederland van een eenvoudige procedure voor een gerechtelijk incasso voor onbetwiste vorderingen is de praktijk van het Europees betalingsbevel en zijn de aanbevelingen van Asser, Groen en Franken in zowel hun interim-rapport uit 2003 als in het na een consultatie- en commentaaronde tot stand gekomen eindrapport uit 2006.

Asser, Groen en Vranken hanteren drie modellen voor het vereenvoudigd gerechtelijk incasso:

- a. Eiser moet enig bewijs van vordering voorleggen, krijgt direct bij verstek een voor tenuitvoerlegging vatbare titel waartegen eenmaal beroep door de gedaagde mogelijk is.
- b. Eiser dient een claim in. Als die aan formele eisen voldoet, leidt dit zonder nader onderzoek tot betalingsbevel door de rechtbank, dat echter pas van kracht wordt na verstrijken van een termijn voor bezwaar door de gedaagde.
- c. Procedure waarbij zonder enige gerechtelijke controle een betalingsbevel wordt gegeven waartegen echter bezwaar mogelijk is, wat leidt tot een behandeling in gewone procedure.

In hun interim-rapport kiezen Asser, Groen en Franken vooral op economische doelmatigheidsgronden (lage administratieve lasten voor crediteur en rechtbank en lage kosten) voor model c. Ze pleiten ervoor dat deze procedure zoveel mogelijk geautomatiseerd moet verlopen en daarmee ook zo weinig mogelijk het gerechtelijk circuit belast. Zij schatten in hun interim rapport dat er dan 50-60 duizend minder zaken door de rechter beoordeeld en beslist hoeven te worden. In hun eindrapport stellen ze dat ze zich ook in model b kunnen vinden.

Ook het SER advies uit 2007 over een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken die vooral gericht is op het bedienen van consumentklachten sluit aan wat betreft incassozaken bij de voorstellen van zowel Asser, Groen en Vranken en bij die van de Europese Commissie voor een (lieft geautomatiseerde) incassoprocedure (pp. 27-28).³⁰

De Europese betalingsbevelprocedure sluit aan bij modellen b en c van Asser, Groen en Franken. De Europese procedure bestaat, indien het van begin tot eind wordt doorlopen, uit totaal zeven eenvoudige formulieren³¹ die afhankelijk van de fase in de procedure door de eiser, de rechtbank of de gedaagde worden ingevuld. Het versturen van de formulieren kan elektronisch (wat kosten en tijd bespaart) of per post. Het verzoek van de crediteur aan de rechtbank tot het verkrijgen van het betalingsbevel dient niet met bewijsmiddelen te worden gestaafd. Dat hoeft pas als bezwaar wordt aangetekend. Indien de claim van de eiser aan de formele eisen voldoet, leidt dit tot een betalingsbevel uitgevaardigd door de rechtbank. Dit wordt aan de debiteur (elektronisch, per post of per fax) betekend. De verweerder kan binnen dertig dagen (eventueel via een elektronisch formulier) bezwaar aantekenen. Wordt geen bezwaar aangetekend dan verklaart het gerecht het betalingsbevel uitvoerbaar.

³⁰ Volgens het SER rapport uit 2006 (p. 28 bovenaan) was ook het kabinet voorstander van een gerechtelijke incassoprocedure zoals voorgesteld door Asser, Groen en Vranken en door de Europese Commissie.

³¹ De formulieren zijn te vinden op:
http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/index_nl.htm?countrySession=8&

Het Europese betalingsbevel is niet verplicht maar dient als alternatief voor de gewone contentieuze procedure (met gerechtsdeurwaarder) die de schuldeiser nog altijd ter beschikking staat.

Omdat de gegrondheid niet wordt getoetst is het van belang om de verweerder op een eenvoudige wijze verzet kan aantekenen tegen het betalingsbevel, waarna alsnog een uitgebreide toetsing in een normale procedure plaatst vindt. De verweerder kan maar een keer de vordering bestrijden. De kosten van betalingsbevel worden wel in rekening gebracht bij de kosten van de gewone contentieuze procedure na het instellen van verweer. Om te voorkomen dat de eenvoudige gerechtelijke incassoprocedure misbruikt wordt door de oorspronkelijke eiser kan een sanctie op misbruik worden ingebouwd ("zwartrijdersregeling").

3.2.3 Small claims en verzoekschrift

Het Europese betalingsbevel heeft geen beperking wat betreft de omvang van de vordering. Een small claims procedure heeft dat wel. Een small claims procedure is vooral gericht op consumenten en is ook alleen voor natuurlijke personen bedoeld. Asser, Groen en Vranken (2003) zijn ook geen voorstander van een beperking van de gerechtelijke incassoprocedure tot kleinere bedragen. Grenzen veroorzaken grensconflicten mee en bovengrenzen creëren vluchtroutes voor vorderingen die boven de bovengrens uitkomen.

Er bestaan vergevorderde plannen om de competentiegrens in kantonzaken te verhogen tot €25.000 en deze sector bevoegd maken voor meer zaken dan nu het geval is.³² Het is niet ondenkbaar dat tegelijk met het optrekken van de competentiegrens van kantonzaken ook een Nederlandse betalingsbevelprocedure wordt ingevoerd zoals hierboven beschreven maar dan beperkt tot hetzelfde plafond van €25.000.

In de studie van Eshuis en Paulides uit 2002 wordt het effect van het verhogen van de competentiegrens geëvalueerd. Box 1 geeft een korte samenvatting van hun belangrijkste bevindingen

Ook de verzoekschriftprocedure is een mogelijke route naar een vereenvoudigde gerechtelijke incasso. Een verzoekschriftprocedure is onderdeel van het civiele recht. De ene partij dient een verzoekschrift in bij de rechtbank. De rechtbank laat de andere partij weten dat een verzoekschrift is ingediend. De andere partij, verweerder (of ook belanghebbende) genoemd, kan op het verzoekschrift reageren met een verweerschrift. Na het indienen van het verzoekschrift stelt de rechtbank een datum vast voor een zitting. Partijen worden voor deze zitting uitgenodigd, maar zijn niet verplicht om te verschijnen. Zaken in een verzoekschriftprocedure kunnen schriftelijk worden afgehandeld. De verzoekschriftprocedure wordt steeds vaker aangewend in de Nederlandse rechtspraak, bijvoorbeeld voor echtscheidingszaken, bij de ontbinding van arbeidsovereenkomsten en bij het verzoek om conservatoire beslaglegging.

De verzoekschriftprocedure is minder formeel, goedkoper en verloopt sneller dan de dagvaardingsprocedure. De vergelijking van de dagvaarding van de gerechtsdeurwaarder met de verzoekschriftprocedure in incassozaken is een voor de hand liggende en beloftevolle route om verder uit te diepen.

³² Begin november besloot de Eerste Kamer echter om de invoering van de verhoging van de competentiegrens uit te stellen. Eerste Kamer, vergaderjaar 2010-2011, nummer 32 021.

Box 1: Ervaringen met eerdere verhoging van de competentiegrens

De competentiegrens voor civiele handelszaken werd in 1999 verhoogd van 5.000 gulden naar 10.000 gulden (tegenwoordig €5.000). De effecten van de competentiegrensverhoging werden in 2002 door Eshuis en Paulides geëvalueerd. Zij vergelijken het 'vershoven zaaksegment' in 1996 met dat van 2000, dat wil zeggen, ze vergelijken de zaken die in 1996 door de rechtbanken werden afgedaan en die in het financiële segment van 5.000 tot 10.000 guldens vallen met de zaken die in 2000 door de kantongerechten worden afgedaan in hetzelfde financiële segment.

De belangrijkste effecten van de competentieverhoging zijn als volgt:

- Waar vroeger vertegenwoordiging een exclusief domein was van advocaten en procureurs, bestaat nu keuzevrijheid die op grote schaal wordt benut.
- Eisers schakelen vaak een deurwaarder in, een verschijnsel dat verklaard wordt uit het hoge aandeel incassozaken in het vershoven segment. Mogelijk ook door de raadselachtige vereisten en gebruiken rond een dagvaarding en doordat ze toch bij een deurwaarder moeten zijn. De verplichte winkelnering voor een deel van het proces geeft de deurwaarder veel marktmacht.
- Het verstekpercentage onder gedaagden is niet substantieel gedaald. Als gedaagden verweer voeren, maken zij op grote schaal gebruik van de mogelijkheid om zelf te kunnen procederen. Het is echter niet zeker in hoeverre de 'in persoon procederende' partijen daadwerkelijk verweer voeren.
- De aanzuigende werking van de competentiegrensverhoging kan niet worden aangetoond. Het argument dat een verdere verhoging van de competentiegrens de overbelaste rechterlijke macht nog meer onder druk zet, kan niet worden onderscheven. Integendeel, meer zaken worden nu eenvoudiger en sneller afgedaan. Anderzijds kan de veronderstelling dat de verhoging van de competentiegrens een betere toegang tot het recht als gevolg heeft in termen van frequentere toegang, ook niet worden onderschreven.
- Een belangrijk negatief effect is dat er veel minder wordt geschikt, een verschijnsel dat in verband gebracht kan worden met het wegvallen van de verplichte vertegenwoordiging door een juridisch deskundige en het grote aandeel van incassozaken.
- Meer zaken worden door goedkope rechtspraak afgehandeld, hetgeen een maatschappelijke kostenbesparing oplevert.

Bron: Baarsma en Felsö (2005, paragraaf 6.1).

3.2.4 Kosteneffectiviteit van een vereenvoudigde gerechtelijke incasso-procedure voor niet-betwiste vorderingen

De Worldbank publiceert jaarlijks een rapport over *Doing Business* in ontwikkelde en ontwikkelingslanden. 'Making enforcing contracts easy' is daarbij een vast onderdeel. Volgens de Wereldbank zou het ontbreken van middelen om de effectieve nakoming van contracten te garanderen betekenen dat ondernemers alleen handel kunnen drijven met familie en kennissen waardoor de welvaart fors zou inkrimpen. In het rapport *Doing Business 2011* (pp. 75-76) wordt Oostenrijk geroemd voor het gebruik van de elektronische snelweg voor gerechtszaken:

“In Austria a data highway for the courts that allows documents to be sent electronically has produced huge savings. In 2009 there were about 3,4 million electronic exchanges of documents related to summary proceedings. The saving in postage alone amounted to €4,4 million”.

In Nederland kan nog een belangrijke inhaalslag worden gemaakt wat betreft geautomatiseerd juridisch verkeer.

Volgens het WODC rapport over Rechtspleging 2008 (p. 29) en het WODC trendrapport 2006 (p. 43) zijn de opdrachtgevers voor de ambtelijke diensten van de gerechtsdeurwaarder grofweg onder te verdelen in

- a. *Structurele klanten.* Een groep structurele klanten die voornamelijk veel gestandaardiseerde contracten aanbieden en waar contracten mee zijn afgesloten, die betalingen van klanten meebrengen voor geleverde goederen en diensten die op krediet worden geleverd. Tot de groep structurele opdrachtgevers behoren banken, financieringsmaatschappijen, woningbouwcoöperaties, energiebedrijven. Telecommunicatiebedrijven, postorderbedrijven, ziektekostenverzekeringen, grote incassobureaus en overheidsbedrijven zoals de Informatie Beheergroep (IBG) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Dit segment wordt vaak door de grotere kantoren bediend; het betreft bulkwerk dat veelal bestaat uit gestandaardiseerde zaken.
- b. *Regelmatische klanten.* Tot deze groep behoren bijvoorbeeld advocaten, collegagerechtsdeurwaarders uit bijvoorbeeld een ander arrondissement, incassobureaus en het midden en kleinbedrijf. Deze categorie klanten vraagt minder gestandaardiseerde opdrachten; er is vaker sprake van maatwerk.
- c. *Incidentele klanten.* Dit zijn vaak burgers en kleinbedrijven die zich tot de gerechtsdeurwaarder wenden. Een groot deel van de opdrachten van particulieren betreft het innen van alimentatiegelden.

In het recente WODC rapport over 2008 worden geen aantallen genoemd. In het rapport over 2006 worden in tekstkaders (verspreid over pp. 44-45) een aantal voorbeelden genoemd van de omvang van het beroep op gerechtsdeurwaarders door grote structurele klanten. Bijvoorbeeld: het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) leverde in 2003 meer dan 314 duizend verkeersboetes en 29 duizend strafrechtboetes af bij gerechtsdeurwaarders. De Informatie Beheer Groep (IBG) leverde over de jaren 2002 tot en met 2004 ongeveer 65 duizend dwangbevelen aan bij de gerechtsdeurwaarder. Die dwangbevelen zijn gegroepeerd per debiteur en worden elektronisch aangeleverd. Tenslotte wordt het voorbeeld gegeven van een woningcorporatie met ongeveer 8.400 verhuurde wooneenheden die gemiddeld 30 zaken per maand en dus 360 per jaar naar de gerechtsdeurwaarder stuurden. Volgens het CBS hadden de woningcorporaties eind 2,35 miljoen woningen in hun bezit.³³ Stel dat de woningcorporaties jaarlijks in dezelfde verhouding als de in het WODC rapport genoemde studie zaken naar de gerechtsdeurwaarder sturen, dan gaat dat jaarlijks om ongeveer 100 duizend zaken.

Het ligt voor de hand dat vooral de groep structurele klanten met bulkopdrachten en gestandaardiseerde contracten groot belang zouden hebben bij een vereenvoudigde gerechtelijke procedure voor het innen van niet-betwiste geldvorderingen. Zoals blijkt uit de bovenstaande voorbeelden gaat het om grote aantallen zaken. Opgeteld leiden de voorbeelden in de vorige alinea tot ongeveer 500 duizend zaken per jaar.

In de bovenstaande alinea worden andere grote opdrachtgevers zoals telecommunicatiebedrijven, energiebedrijven, postorderbedrijven en anderen nog niet genoemd. In het begin van dit rapport wordt het recente kwartaalbericht van het NVI aangehaald waarin wordt gesteld dat er momenteel 3,5 miljoen zaken bij hun leden incassobureaus lopen. Waarschijnlijk bedragen de zaken van

³³ CBS, Financiële Maandstatistiek, maart 2003.

de structurele klanten het merendeel van deze zaken. Stel voorzichtigheidshalve dat het iets minder is dan de helft van het aantal zaken, namelijk 1,5 mln. zaken.

Inschatting besparingspotentieel

Wat zijn de kosten die worden uitgespaard wanneer de route van een vereenvoudigde gerechtelijke incassoprocedure voor niet-betwiste vorderingen wordt gevolgd in plaats van de huidige verstekprocedure route? Uit het kostenplaatje in bijlage A komen de volgende kostenelementen voor een dagvaardingsprocedure bestaande uit een dagvaarding door de gerechtsdeurwaarder, een veroordeling bij verstek en een betekenis van het vonnis door de deurwaarder. Gemakshalve wordt verondersteld dat de debiteur na de betekenis van het vonnis betaalt.

€ 73,89	dagvaarding (omzet gerechtsdeurwaarder)
€ 7,00	GBA kosten (verschot) ³⁴
€ 90,00	griffierecht (oude kosten) (verschot)
€ 30,00	salaris gemachtigde (omzet gerechtsdeurwaarder)
€ 71,12	betekening van het vonnis (omzet deurwaarder)
€ 272,01	huidige proceskosten

In de onderstaande tabel 4 worden twee berekeningen gepresenteerd. Een eerste berekening voor de bovengenoemde 500 duizend gevallen en een berekening voor 1,5 mln. gevallen. Voor beide berekeningen wordt verondersteld dat het in 70%³⁵ van de gevallen om onbetwiste incasso's gaat.³⁶ De kosten van het huidige vonnis met dagvaarding door de gerechtsdeurwaarder (€272,01) worden vergeleken met de verwachte kosten van een betalingsbevelprocedure of vereenvoudigde gerechtelijke incassoprocedure voor onbetwiste vorderingen zoals in deze paragraaf voorgesteld. De kosten daarvan worden op de helft van de proceskosten van de huidige procedure ingeschat: €136,01. Noteer dat het griffierecht van €90,00 een niet te verwaarlozen onderdeel vormt van de huidige proceskosten.

In de voorgestelde vereenvoudigde gerechtelijke procedure voor niet-betwiste vorderingen wordt het kantongerecht veel minder belast. Zeker wanneer de vereenvoudigde procedure vrijwel geheel elektronisch verloopt en de kantonrechter alleen maar toetst of de door de eiser indiende claim aan formele eisen voldoet en vervolgens een betalingsbevel uitvaardigt.

De helft van de huidige kosten is een ruime schatting zeker indien de vereenvoudigde gerechtelijke incassoprocedure voor onbetwiste vorderingen geheel elektronisch worden uitgevoerd. Verder wordt verondersteld dat in 10% van de gevallen toch teruggegrepen moet worden op de huidige contentieuze procedure. In de netto besparingen worden de kosten van deze 10% afgetrokken van de bruto besparing.

Deze 'back of the envelop' berekening staan in tabel 4.

³⁴ Maximaal toe te wijzen door de rechter, wel aan te tonen door de gerechtsdeurwaarder.

³⁵ Volgens Kramer en Sujecki (2007, p. 2) is voor kantonrechterzaken 80-90 % van de ingediende geldvorderingen onbetwist.

³⁶ In het eerder geciteerde kwartaalbericht van het NVI wordt gesteld dat 80 tot 90% onbetwist is (verstek-vonnissen).

http://klanten.e-mark.nl/nvio/PDFuploader/pdfs/Wanbetaling_neemt_drastisch_toe_15_september_2010.pdf

Tabel 4: Besparingen met vereenvoudigde gerechtelijk incassoprocedure voor onbetwiste vorderingen lopen in de miljoenen

Aantal gevallen	waarvan onbetwist (80%)	kosten huidige procedure	kosten gerechtelijk incasso	Kosten besparing per zaak	Besparing (bruto)	kosten 10% huidige procedure	Besparing (netto)
500.000	350.000	272,01	136,01	136,01	47.601.750	9.520.350	38.081.400
1.500.000	1.050.000	272,01	136,01	136,01	142.805.250	28.561.050	114.244.200

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Belangrijk is ook hier weer de orde van grootte van de mogelijke besparingen. Die zijn omvangrijk, wederom omdat het om veel voorkomende gevallen gaat en forse besparingen per geval. De orde van grootte is €38 tot €114 miljoen. Het betreft hier besparingen door het inzetten van een andere vereenvoudigde gerechtelijke procedure. De besparingen komen uit het niet inzetten van de gerechtsdeurwaarder waardoor de kosten voor dagvaarding en het betekenen van het vonnis wegvallen.

De besparingen zouden ook moeten komen uit een vermindering van de griffierechten, omdat de belasting van de kantonrechter fors wordt verminderd zowel wat betreft aantallen zaken als tijdsbesteding per zaak. In plaats van een inefficiënte, ouderwetse hoorzitting bij de kantonrechter komt een moderne aan deze tijd aangepaste vereenvoudigde procedure bij voorkeur geheel elektronisch vormgegeven.

Deze besparingen staan los van andere gunstige maatschappelijke effecten zoals betere en makkelijkere toegang tot het rechtsbestel voor burgers en bedrijven, voordelen voor het midden en klein bedrijf en voor burgers wat betreft het innen van relatief kleine onbetaalde rekeningen en de positieve invloed op het gebruik van handelskrediet en daarmee op de omvang van het aantal handelstransacties, de prijzen en uiteindelijk de maatschappelijke welvaart.

3.3 Tenslotte

Uit de ruwe berekeningen in dit hoofdstuk blijkt het vervangen van dagvaardingen en exploten van betekening door de gerechtsdeurwaarder door een aangetekend schrijven met retour antwoord kan leiden tot potentiële kostenbesparingen die in de tientallen miljoenen euro lopen. De potentiële kostenbesparingen van de invoering van een vereenvoudigde gerechtelijk incasso voor onbetwiste vorderingen loopt mogelijk in de honderd miljoen zonder dat daarbij tekort wordt gedaan aan de kwaliteit of de rechtszekerheid. Het gaat tenslotte om een eenvoudig oplossingen van onbetwiste en dus in essentie eenvoudige vorderingen. De vereenvoudiging van de procedure draagt bij aan een grotere kans dat de vordering wordt betaald wat gunstig is voor de crediteur en dat de kosten verbonden aan de incasso laag blijven wat gunstig is voor de debiteur.

Alleen de orde van grootte telt bij deze berekeningen. Voor meer betrouwbare berekeningen zou een maatschappelijke kosten-batenanalyse moeten worden uitgevoerd. Daarin worden alle voordelige effecten voor de crediteuren en debiteuren doorberekend alsmede de gunstige uitstralings-effecten voor de economische bedrijvigheid (bijvoorbeeld minder faillissementen voor bedrijven die door een betere aanpak van wanbetaling minder snel in liquiditeitsproblemen komen) en de

verbetering van de toegang tot het juridisch systeem door een goedkopere regeling voor het innen van onbetaalde rekeningen. Het automatisch incasso leidt ook tot minder belasting van rechtbanken en meer ruimte voor de behandeling van zaken die ernstiger zijn dan bijvoorbeeld een onbetwist incasso.

Men kan zich afvragen waarom de in dit hoofdstuk voorgestelde effectieve procedures voor dagvaardingen en exploiten van betekening en voor een vereenvoudigde gerechtelijke procedure voor onbetwiste vorderingen niet al eerder zijn ingevoerd? Het per aangetekend schrijven bezorgen van dagvaardingen bestaat al in andere landen. Voor het invoeren van de in dit hoofdstuk geschetste vereenvoudigde procedure is vaak al vanuit de juridische als de niet-juridische hoek gepleit. Waarom is het er dan nog niet? Een economische verklaring zou kunnen zijn dat in de gesloten gemonopoliseerde markt van het gerechtelijk incasso en binnen het wettelijk vastgestelde domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarder elke prikkel tot innoveren ontbreekt.³⁷

³⁷ Gillian Hadfield heeft op dit terrein baanbrekend werk verricht. Zie bijvoorbeeld Hadfield (2008).

Literatuurlijst

- Asser, W.D.H., Groen, H.A. en J.B.M. Vranken, m.m.v. I.N. Tzankova (2003), *Een nieuwe balans, Interimrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Asser, W.D.H., Groen, H.A. en J.B.M. Vranken, m.m.v. I.N. Tzankova (2006), *Uitgebalanceerd, Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Baarsma, B. en F. Felsö (2005), *Het proces als domein; over de effecten van het procesmonopolie van de advocatuur*, SEO-rapportnr. 846, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Baarsma, B. en J. Theeuwes (2010), *Publiek belang en de gerechtsdeurwaarder: Professionele publieke dienstverlening of een gilde?*, SEO-rapportnr. 2010-32, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Barendrecht, J.M. (2004). Juristerij kost Nederlandse bedrijven acht á negen miljard, *NRC*, 20 maart. En: Barendrecht, J.M. (2004). Pak klassieke kern van rechtsstaat aan, *NRC*, 1 juli.
- Commissie evaluatie Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders (2009), *Noblesse Oblige*, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Diephuis, B.J., R.J.J. Eshuis en N.E. de Heer-de Lange (2010), *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2008. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers en WODC.
- Empel, van, C.J.M. (2008), Wanbetaling geringe geldvordering lonend? Zijn er voldoende adequate mogelijkheden om geringe geldvorderingen te effectueren? *Executief; Maandblad voor burgerlijke rechtsvordering*, maart, pp. 33-37.
- Eshuis, R.J.J. & Paulides, G. (2002). *Van rechtbank naar kanton : evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999*. Den Haag: WODC.
- Eshuis, R.J.J. (2003), *Claims bij de rechtbank*, Den Haag: WODC
- Europese Commissie (2002), *Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen*, COM (2002) 746 definitief.
- Freudenthal, M. (1996), *Incassoprocedures. Opzet voor een Nederlandse incassoprocedure met empirische en rechtsvergelijkende aantekening*. Academisch proefschrift Universiteit Utrecht. Kluwer.
- God, J.H.L. (1999), Een werkdag van een gerechtsdeurwaarder. Taken en werkzaamheden nader beschouwd, *Justitiële Verkenningen*, 25(3), pp. 9-18.

- Hadfield, G. (2008), Legal Barriers to Innovation: The Growing Economic Cost of Professional Control over Corporate Legal Markets, *Stanford Law Review*, 60, april, p. 102.
- Jongbloed, A.W. (2002), *Inleiding nieuw burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Jongbloed, A.W. (2004), *De gerechtsdeurvaarder in Europa. Utopie of werkelijkheid?*, Deventer: Kluwer.
- Kramer X. E. en B. Sujecki (2007), Fundamentele herbezinning op de betalingsbevelprocedure. Invoering van een betalingsbevelprocedure in het licht van het Eindrapport Fundamentele herbezinning en de Europese betalingsbevelprocedure, *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging*, pp. 1-8.
- Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (2008), *Incassokosten, een bron van ergernis!*, Utrecht: LOSR.
- Rhee, van C.H. (1999), 'Geschiedenis van het deurwaardersambt. Van "nederige dienaar" tot zelfbewuste professional', in: Over Gerechtsdeurwaarders, *Justitiële verkenningen*, 3-99 WODC, pp. 19-30.
- SER (2007), *Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken, Advies van de Commissie voor Consumenten-aangelegenheden*, publicatienummer 3, Den Haag: Sociaal-Economische Raad
- Velthoven, van B.C.J (2006), Incassoproblemen in het licht van de rechtspraak, Department of Economics Research Memorandum 2006.02, Faculty of Law, Leiden University. Ook verschenen in *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging*, 2006, pp. 77-87.
- Velthoven, van B.C.J. en C.M. Klein Haarhuis (2010), *Geschilbeslechtingdelta 2009; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag: Ministerie van Justitie/WODC.
- Voert, ter M.J. en M.D. van Ewijk (2006), *Tendrapportage Gerechtsdeurwaarders 2006; Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van ambtelijke dienstverlening*. Den Haag: Ministerie van Justitie/WODC.
- Worldbank (2010), *Doing Business 2011*, Washington D.C.

Bijlage A Incassokosten: “van 100 naar 600 euro”

Rekenvoorbeeld incassokosten

€ 100,00	hoofdsom
€ 5,00	wettelijke rente
€ <u>37,50</u>	sommatiekosten (omzet gerechtsdeurwaarder)
€ 142,50	kosten tot en met 1 ^e en 2 ^e en eventueel 3 ^e sommatie

Dit traject duurt bij de gerechtsdeurwaarder circa 5 weken. Een incasso-organisatie neemt hier ongeveer 8 weken de tijd voor om te trachten een betaling of betalingsregeling te treffen.

€ 73,89	dagvaarding (omzet gerechtsdeurwaarder)
€ 7,00	GBA kosten (verschot) ³⁸
€ 90,00	griffierecht (oude kosten ³⁹) (verschot)
€ <u>30,00</u>	salaris gemachtigde (omzet gerechtsdeurwaarder)
€ 200,89	proceskosten

Na dit traject is er een vonnis. In 70 tot 80% van de gevallen wordt bij de kantonrechter door de debiteur geen verweer gevoerd en is er sprake van een verstekvonnis.

€ 71,12	betekening van het vonnis(omzet gerechtsdeurwaarder)
€ 7,00	GBA (verschot) ⁴⁰
€ 110,23	beslag op loon/uitkering (omzet gerechtsdeurwaarder)
€ <u>62,56</u>	overbetekening beslag (omzet gerechtsdeurwaarder)
€ 250,91	totaal executie

Totaal € 142,50 + € 200,89 + € 250,91 = € 594,30

Aannames:

- alle bedragen excl. btw;
- er kunnen meerdere beslagen nodig zijn; hier is uitgegaan van een beslag;
- o.b.v. Btag 2010.

Door inschakeling van de deurwaarder kan de vordering van €100,- voor de debiteur oplopen tot een bedrag van bijna €600,-, waarvan €385,- omzet gerechtsdeurwaarder is. Indien er meer druk wordt gezet op de minnelijke fase blijven de kosten voor de debiteur beperkt tot een bedrag van €37,50 (in dit voorbeeld).

³⁸ Maximaal toe te wijzen door de rechter, wel aan te tonen door de gerechtsdeurwaarder.

³⁹ Kosten zijn recentelijk veranderd.

⁴⁰ Zie voetnoot 38.

Bijlage B Tarieven

Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtstdeurwaarders⁴¹

Onverminderd de artikelen 5 tot en met 11 en 14, bedragen de kosten, bedoeld in de artikelen 240 en 434a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, voor het exploit van:

- a. dagvaarding, oproeping of aanzegging die het geding inleidt: €73,89
- b. betekening van een titel: €71,12;
- c. betekening van een verzoekschrift met oproeping om in rechte te verschijnen of van een aanzegging, anders dan bedoeld in dit artikel: €58,46;
- d. betekening, anders dan bedoeld in dit artikel: €62,56;
- e. beslag op roerende zaken, niet zijnde registergoederen, anders dan bedoeld in een van de volgende onderdelen, of van nadere aanduiding van de in beslag genomen roerende zaken: €97,19;
- f. beslag op roerende zaken, niet zijnde registergoederen, die zich bevinden op een zodanige plaats dat voor de toegang daartoe de medewerking van een derde nodig is: €130,51;
- g. beslag op rechten aan toonder of order, op effecten op naam of op overige rechten, anders dan bedoeld in dit artikel: €192,32;
- h. beslag op aandelen op naam in Nederlandse naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid: €211,11;
- i. beslag op aandelen aan toonder of van beslag onder derden, anders dan beslag op periodieke betalingen: €154,87;
- j. beslag onder derden op periodieke betalingen, anders dan beslag als bedoeld onder k: €110,23;
- k. beslag als bedoeld in artikel 479b van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering: €94,14;
- l. beslag onder de schuldeiser zelf, ongeacht het beslagobject: €128,95;
- m. executie tot afgifte van roerende zaken, niet zijnde registergoederen: €224,33;
- n. beslag tot verkrijging van afgifte of levering van roerende zaken, niet zijnde registergoederen: €96,48;
- o. beslag op onroerende zaken of op in Nederland te boek gestelde luchtvaartuigen: €133,54;
- p. opheffing van beslag op onroerende zaken of de verklaring, bedoeld in artikel 575, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering: €47,65;
- q. beslag op schepen of niet in Nederland te boek gestelde luchtvaartuigen: €294,35;
- r. gerechtelijke inbewaringgeving: €200,29;
- s. het aanslaan van biljetten houdende aankondiging van openbare verkoop: €73,11;
- t. executoriale openbare verkoop van roerende zaken: €255,84;
- u. aanzegging van de overname van de executie van onroerende zaken: €68,70;
- v. gedwongen ontruiming van onroerende zaken: €191,15;
- w. tenuitvoerlegging van lijfswang: €222,17.

⁴¹ http://www.st-ab.nl/wettennr02/0094-004_Besluit_tarieven_ambtshandelingen_gerechtsdeurwaarders.htm

Bijlage C Tabellen

Onderstaande tabellen zijn afkomstig uit hoofdstuk 5 van Diephuis, Eshuis en De Heer-De Lange (2010).

Tabel 5.1 Instroom civiele rechtspraak in eerste aanleg

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	abs.								
Kanton, bodemprocedure	276.701	302.970	300.554	372.978	446.653	454.879	443.721	444.657	512.881
Kanton, verzoekschrift-procedure	-	156.884	191.496	211.146	218.069	224.241	234.325	235.508	259.642
Kanton, kortgeding-procedure	12.402	13.085	11.385	12.983	13.393	12.490	10.966	9.678	9.553
Civiel, bodemprocedure	29.764	32.283	29.916	32.597	36.731	35.203	38.119	34.276	36.536
Civiel, verzoekschrift-procedure	-	137.636	133.830	140.863	150.203	154.558	159.231	165.746	165.616
Civiel, kort-gedingprocedure	15.205	14.973	14.870	13.966	13.807	13.906	13.500	13.778	14.159
Civiel, presidentsrekest	-	22.294	22.134	23.742	25.502	25.967	25.817	26.551	27.563

Bron: Raad voor de rechtspraak

Tabel 5.2 Sectoren kanton, afgedane zaken

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	abs.								
Totaal afgedaan	395.819	485.052	504.702	594.035	673.471	694.534	682.496	675.283	766.139
Bodemprocedure	256.842	313.785	303.576	368.442	443.055	458.696	444.552	441.723	515.890
ww. eindvonnis met verweer	40.711	47.086	48.705	56.636	69.564	73.795	68.928	65.105	67.911
ww. verstekvonnis	167.762	208.430	200.528	254.252	304.692	317.009	312.621	315.378	379.026
ww. overige afdoening	48.369	58.269	54.343	57.554	68.799	67.892	63.003	61.240	68.953
Kort geding	11.900	12.726	10.910	12.896	13.271	12.487	11.108	9.665	9.342
ww. eindvonnis met verweer	3.947	3.969	3.560	4.489	4.773	4.486	4.056	3.533	3.552
ww. verstekvonnis	4.349	4.589	3.100	3.574	3.401	3.043	2.701	2.124	1.918
ww. overige afdoening	3.604	4.168	4.250	4.833	5.097	4.958	4.351	4.008	3.872
Verzoekschriftprocedure	127.077	158.541	190.216	212.697	217.145	223.351	226.836	223.895	240.907
ww. eindbeschikking	113.949	148.987	178.937	202.022	206.655	212.818	216.095	211.638	225.724
ww. overige afdoening	13.128	9.554	11.279	10.675	10.490	10.533	10.741	12.257	15.183

Bron: Raad voor de rechtspraak

Tabel 5.3 Sectoren civiel, afgedane zaken

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	abs.								
Totaal afgedaan	-	181.794	182.940	186.935	200.933	204.861	207.487	212.042	213.738
Bodemprocedure	32.055	32.350	32.449	34.963	39.669	38.042	37.470	35.393	36.236
ww. eindvonnis met verweer	8.941	9.680	10.058	10.689	11.355	9.882	10.050	10.887	11.607
ww. verstekvonnis	9.202	10.152	10.089	12.042	14.791	14.538	14.189	12.284	12.744
ww. overige afdoening	13.912	12.518	12.302	12.232	13.523	13.622	13.231	12.222	11.885
Kort geding	14.164	14.346	15.010	14.058	13.653	13.865	13.475	13.577	15.262
ww. eindvonnis met verweer	2.714	2.455	2.387	1.961	1.975	1.884	1.750	1.667	1.751
ww. verstekvonnis	5.988	6.161	6.633	6.390	6.099	6.304	6.294	6.364	6.869
ww. overige afdoening	5.462	5.730	5.990	5.707	5.579	5.677	5.431	5.546	6.642
Verzoekschriftprocedure	-	135.098	135.481	137.914	147.611	152.954	156.542	163.072	162.240
ww. eindbeschikking	-	122.921	122.767	126.225	134.953	139.895	143.277	150.051	149.431
ww. overige afdoening	-	12.177	12.714	11.689	12.658	13.059	13.265	13.021	12.809

Bron: Raad voor de rechtspraak



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl