



0 BD

de Nationale
ombudsman

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
Tel: (070) 356 35 63
Fax: (070) 360 75 72
bureau@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl
Doorkiesnummer
(070) 356 36 19 WVB
Datum
8 oktober 2013
Oms nummer
2013/0781
Uw brief
25 juli 2013
Uw kenmerk
410927
Bijlagen
2
Behandelend medewerker

Onderwerp
Reactie op conceptwetsvoorstel
Wijziging Gerechtsdeurwaarderswet

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 25 juli 2013 hebt u mij uitgenodigd te reageren op het conceptwetsvoorstel Wijziging Gerechtsdeurwaarderswet. Graag maak ik van die gelegenheid gebruik.

De Nationale ombudsman vervult in de praktijk een belangrijke rol bij klachten over gerechtsdeurwaarders. Zonder enig vooroverleg maakt u met uw conceptwetsvoorstel een einde aan deze rol. In mijn brief van 12 augustus (bijlage 1) heb ik aangegeven dat ik het onjuist vind dat u zonder vooroverleg – en daarmee zonder relevante kennis – tot deze keuze komt. Eerder heeft u dezelfde lijn gekozen ten aanzien van de wijziging van de Notariswet. U heeft toen uw excuses aangeboden voor het niet eerder betrekken van de Nationale ombudsman bij de besluitvorming over de Notariswet. Dit maakt het onverklaarbaar dat u nu weer dezelfde aanpak kiest. Hoewel ik in contact met uw ministerie dit punt herhaaldelijk aan de orde heb gesteld, heb ik nog steeds geen bevredigende verklaring gekregen. Ik spreek daarom mijn onbegrip uit voor uw opstelling.

In uw conceptwetsvoorstel haalt u de behandeling van klachten over gerechtsdeurwaarders weg bij de Nationale ombudsman en brengt u deze onder in een klachten- en geschillenregeling, waarvan een geschillencommissie deel uitmaakt. Ik ben van mening dat burgers straks - na de instelling van deze geschillencommissie – slechter af zullen zijn dan nu. Ik zal dat in deze brief kort toelichten; in bijlage 2 ga ik hier dieper op in.

Waar gaat het burgers om?

De geschillencommissie zal klachten en geschillen uitsluitend beoordelen op rechtmatigheid. Of een deurwaarder ook *behoorlijk* gehandeld heeft, blijft buiten beschouwing. Mijn ervaring is dat veel klachten gaan over de onbehoorlijke handel- en werkwijze van de deurwaarder en in mindere mate om het precieze juridische gelijk. Voor veel klachten zal de burger bij de geschillencommissie dan ook weinig gehoor vinden.

Ons nummer
No 2013/781 U

2

Juridiserende benadering

Veel burgers dienen een klacht in, omdat ze een probleem hebben met de deurwaarder en dit zo snel mogelijk willen oplossen. Het werk van de geschillencommissie is echter helemaal niet gericht op het bereiken van oplossingen. Die commissie zal alleen maar uitspraken produceren. En met die uitspraak zal de burger niet of slechts ten dele geholpen zijn. Bovendien moet men klachtengeld betalen en enkele maanden op de uitspraak wachten. De klachtbehandeling door de Nationale ombudsman daarentegen is wel oplossingsgericht. Via een niet-formele interventie bij de deurwaarder wordt een concrete en snelle oplossing gezocht en bijna altijd gevonden. Burgers waarderen deze vorm van klachtbehandeling zeer, blijkt uit tevredenheidsonderzoek. Bovendien is deze klachtbehandeling gratis, niet onbelangrijk voor burgers met financiële problemen.

Geen structurele monitoring

Als uit klachten blijkt dat bepaalde deurwaarders zich stelselmatig onrechtmatig of onbehoorlijk gedragen, zal de geschillencommissie daar niets mee doen. Het is immers alleen haar taak om geschillen te beoordelen, en niet meer dan dat. De Nationale ombudsman daarentegen rekent het wel tot zijn taak om structurele knelpunten te signaleren en aanbevelingen te doen aan de verantwoordelijken en bij de politiek. Dit is een belangrijke taak in een tijd dat de kwaliteit van de dienstverlening van deurwaarders sterk onder druk staat door de toenemende concurrentie en de dalende prijzen, en er voor een behoorlijke behandeling van schuldenaren steeds minder ruimte is.

Noodzaak geschillencommissie

In de conceptmemorie van toelichting ben u niet ingegaan op de tekortkomingen van de huidige inrichting van de klachtbehandeling en op het nut en de noodzaak van een op te richten geschillencommissie. Het bevreemdt mij, dat u alleen een wetstechnische reden heeft aangevoerd, namelijk het stroomlijnen van de klachtprocedures voor de juridische beroepsgroepen. Die onderbouwing vind ik onvoldoende. U zou toch op zijn minst een analyse moeten maken van de nadelen van de huidige situatie en de voordelen van de voorgestelde toekomstige situatie, gezien vanuit de belangen van de burger. Aan de kernvraag - wat schiet de burger ermee op als er in plaats van de Nationale ombudsman een geschillencommissie komt? - gaat u voorbij.


 de Nationale
ombudsman

De heer mr. I.W. Opstelten
Minister van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Postadres
Postbus 93122
2509 AC De.1 Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
Tel: (070) 358 35 63
Fax: (070) 381 50 72
secretariaat@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl

Doorkleernummer
(070) 358 38 60 MRA/da

Datum
12 augustus 2013

Ons nummer
No 2013/669 U

Uw brief
25 juli 2013

Uw kenmerk
410927

Bijlagen

Behandelend medewerker

Onderwerp
Gerechtsdeurvaarderswet

Geachte heer Opstelten,

Graag vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Onlangs kreeg ik vanuit uw ministerie het verzoek voor een reactie op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet (uw brief van 25 juli 2013, kenmerk 410927). In het wetsvoorstel wordt de Nationale ombudsman zijn bevoegdheid afgenomen met betrekking tot klachten over deurwaarders.

Naast het feit dat ik hier ongelukkig mee ben, ben ik tevens onaangenaam verrast door het feit dat ik door uw ministerie niet betrokken ben bij het voorontwerp van dit conceptwetsvoorstel. Uiteraard begrijp ik dat een beperkt aantal partijen betrokken kan worden in de beginfase van een conceptvoorstel. Gelet echter op het ingrijpende gevolg van dit conceptwetsvoorstel voor de positie van de Nationale ombudsman, lag het mijns inziens voor de hand om tijdig met mij contact te zoeken. Ik moet helaas constateren dat dit niet is gebeurd. Uw ministerie heeft ervoor gekozen om te wachten tot de relatief late fase van internetconsultatie.

Het is echter niet de eerste keer dat uw ministerie weinig aandacht besteedt aan de positie van de Nationale ombudsman bij de ambtelijke ontwikkeling van wetsvoorstellen. Dat speelde ook bij de wijziging op de Notariswet (cf. uw brief d.d. 28 maart 2013, kenmerk 364323). Na uw excuses voor het niet consulteren van de Nationale ombudsman verwachtte ik een grotere alertheid van uw ambtenaren op de gevolgen van conceptwetsvoorstellen voor de positie van de Nationale ombudsman. Ik moet concluderen dat er wel enige verbetering is (de ombudsman wordt deze keer niet in het geheel overgeslagen), maar dat de opmerkzaamheid van uw ambtenaren nog gebrekkig is te noemen.

Ons nummer
No 2013/669 U

2

Gelet op deze twee incidenten wens ik graag met u af te spreken, dat bij conceptwetsvoorstellen die een (substantiële) wijziging brengen in de bevoegdheid en/of positie van de Nationale ombudsman, hij steeds actief en zo vroeg mogelijk door uw ministerie als belanghebbende partij betrokken wordt.

Ik zie uw reactie graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Breninkmeijer

BIJLAGE 2

bij brief van de Nationale ombudsman van 8 oktober 2013
aan de heer mr. F. Teeven, staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

1. De beperkingen van een 'Geschillencommissie Deurwaarders'

Het opheffen van de bevoegdheid van de Nationale ombudsman en het in de plaats daarvan stellen van een geschillencommissie zou voor de burger de volgende nadelige consequenties hebben.

1.1 *Te weinig aandacht voor behoorlijkheid*

Burgers klagen circa 200 keer per jaar bij de Nationale ombudsman over gedragingen van deurwaarders. Vrijwel altijd gaat de klacht over de wijze waarop de deurwaarder te werk gaat en zich opstelt tegenover de burger: over partijdigheid en vijandige bejegening, over de formele en weinig oplossingsgerichte opstelling, geen of slechte informatieverstrekking, geen ruimte voor coulance en het ontbreken van fair play.

De op te richten geschillencommissie zal de voorgelegde geschillen uitsluitend of voornamelijk op rechtmatigheid beoordelen. En met alleen een oordeel over de juridische kant van het geschil krijgt de burger geen, of maar een half antwoord op zijn klacht. Zie ook het voorbeeld in het kader.

1.2 *Onnodig juridiserend*

De meeste burgers zijn er niet op uit (of niet in staat) om een juridische procedure te voeren. Zij hebben meestal een praktisch probleem en willen daarvoor een snelle en eenvoudige oplossing zonder tijdrovende procedurele verwickelingen.

De meeste klachten, die ik over deurwaarders ontvang, handel ik af via (informele en snelle) interventies. Mijn medewerkers leggen contact met de deurwaarder om te zoeken naar een praktische oplossing, die bevredigend is voor beide partijen. Deze directe aanpak is oplossingsgericht, de-escalerend, dejuridiserend en scoort hoog in de waardering van de klager.

Een voorbeeld van het bovenstaande:

Dhr. Jaarsma woont in het buitenland. De deurwaarder heeft beslag heeft gelegd op zijn gehele Aow-pensioen én aanvullend pensioen. Hij en zijn vrouw houden nog maar € 115 per maand over om van te leven. Hun inkomen komt hierdoor ver onder de beslagvrije voet.

De deurwaarder weigert om het beslag te matigen en wijst op de tekst van de wet : voor beslag op inkomsten van in het buitenland woonachtige personen geldt geen beslagvrije voet. ¹ Als hij door het beslag te weinig inkomen overhoudt, kan hij de kantonrechter vragen om de beslagvrije voet van toepassing te verklaren, zegt de deurwaarder.

Vervolgens klaagt dhr Jaarsma bij de Nationale ombudsman. Deze vindt de opstelling van de deurwaarder misschien wel rechtmatig (naar de *letter* van de wet) maar niet behoorlijk. De *bedoeling* van de wetgever is immers dat iedere burger – ook als hij in het buitenland woont - moet blijven beschikken over een inkomen ter hoogte van de beslagvrije voet. Naar de mening van de ombudsman is het voor de deurwaarder een kleine moeite om uit te rekenen dat de heer Jaarsma door het beslag ver onder bestaansminimum komt. Een verwijzing naar de kantonrechter is onnodig bezwarend voor de burger. De ombudsman dringt daarom bij de deurwaarder aan op toepassing van de beslagvrije voet. Na enig aandringen stemt de deurwaarder hiermee in en vermindert hij het beslag met € 865 per maand.

¹ Artikel 475e Wetboek van burgerlijke rechtshandeling

1.3 Financiële drempel

Op dit moment kost het de burger € 50,84 om een geschil voor te leggen bij de Geschillencommissie, Advocatuur of Notariaat. Als de indiener in het gelijk wordt gesteld, krijgt hij zijn klachtengeld terug. Aan het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman zijn geen kosten verbonden.

Het klachtengeld – al krijgt men dit terug als men in het gelijk wordt gesteld – vormt een drempel om een geschil voor te leggen aan de geschillencommissie. Dit geldt in het bijzonder voor mensen, die een geschil hebben met een deurwaarder: zij hebben immers één of meer schulden en vaak ligt er beslag op hun inkomen.

1.4 Geen signalerende en corrigerende functie

Als Nationale ombudsman doe ik regelmatig onderzoek uit eigen beweging naar structurele knelpunten in de uitvoering van wet- en regelgeving. Mijn conclusies en aanbevelingen rapporteer ik aan instanties, regering en parlement. Zo krijgt de overheid feedback en kan zij haar functioneren verbeteren.

Het aantal klachten over deurwaarders, dat ik de laatste jaren heb ontvangen, is fors toegenomen². Naar aanleiding daarvan heb ik in november 2012 via mijn campagne "*Sta op uw beslagvrije voet!*" aandacht gevraagd voor de problemen rond de beslagvrije voet. In mei 2013 heb ik een bijdrage geleverd aan de parlementaire hoorzitting over de herziening van het beslagrecht op roerende zaken. Begin november 2013 zal ik een rapport over deurwaarders uitbrengen. Hierin zal ik antwoord geven op de vraag of deurwaarders de wettelijke bescherming van de beslagvrije voet voldoende respecteren. Door deze acties heb ik in het afgelopen jaar mijn zorgen over het handelen van deurwaarders onder de aandacht van de verantwoordelijken gebracht.

De op te richten geschillencommissie daarentegen zal zich uitsluitend bezig houden met het produceren van individuele uitspraken. Niet meer dan dat. Als bijvoorbeeld uit klachten blijkt dat (bepaalde) deurwaarders zich stelselmatig onrechtmatig of onbehoorlijk gedragen, zal de geschillencommissie met die informatie niets doen. Dat zou een slechte ontwikkeling zijn. Want bij klachten over deurwaarders gaat het vaak om situaties waarin de deurwaarder vergaande bevoegdheden uitoefent. De executoriale maatregelen die hij neemt (zoals woningontruiming, beslag op loon of uitkering, beslag op roerende zaken of bankrekening), grijpen diep in in het persoonlijk leven van een burger en zijn gezin. Bovendien gaat het hier veelal om burgers, die weinig middelen hebben om zich te verweren tegen de machtige deurwaarder.

Daar komt nog bij dat de kwaliteit van de dienstverlening van deurwaarders de laatste jaren sterk onder druk is komen te staan door de toenemende concurrentie. Het commercieel belang (lees: het tevreden stellen van de opdrachtgever) weegt steeds zwaarder. Het risico dat de deurwaarder te weinig oog heeft voor de belangen van de schuldenaar groeit evenredig.

Om bovenstaande redenen is het van groot belang dat er een onafhankelijke instantie is die in de gaten houdt of deurwaarders hun bevoegdheden correct en proportioneel inzetten en of zij zich behoorlijk gedragen en – als daartoe aanleiding is – de verantwoordelijken hierop aanspreekt.

²

In 2011: 84

In 2012: 161

In 2013: 165 (t/m 30 september)

1.5 Deurwaarders als verlengstuk van de overheid

De overheid is één van de belangrijkste schuldeisers in Nederland en daarmee ook één van de grootste opdrachtgevers voor de Nederlandse deurwaarders. Overheidsinstanties als DUO, CJIB en CVZ besteden de invordering van grote pakketten vorderingen uit aan de Nederlandse deurwaarder. Net als andere marktpartijen proberen ook zij een zo gunstig mogelijk tarief bij de deurwaarder te bedingen en beïnvloeden zij direct de voorwaarden waaronder deurwaarders hun ambtshandelingen moeten verrichten.

In mijn rapport "*In het krijt bij de overheid*"³ heb ik gesteld dat overheidsinstanties als opdrachtgever medeverantwoordelijk zijn voor een behoorlijke invordering door 'hun' deurwaarders. De overheid dient haar deurwaarders op te dragen dat zij zich bij de invordering behoorlijk gedragen en oog hebben voor de maatschappelijke gevolgen van al te drieste invordering. Behoorlijke invordering door 'hun' deurwaarders kunnen zij bovendien bevorderen door het betalen van een eerlijke prijs.

Omdat deurwaarders zo'n belangrijke functie vervullen in het invorderingsproces van de overheid, zou het naar mijn mening zeer onlogisch zijn om de behandeling van klachten over deurwaarders bij de Nationale ombudsman weg te halen. Daarmee zou immers de ombudsman alleen nog maar bevoegd zijn over de opdrachtgever (de overheid) en niet meer over de uitvoerder (de deurwaarder). Dat zou het mij moeilijker maken om de gehele keten van het invorderingsproces door de overheid gericht te beïnvloeden.

2. Deurwaarders dienen zich onpartijdig te gedragen

In artikel 12 lid 1 van het conceptwetsvoorstel is alleen opgenomen dat de deurwaarder zijn ambt in onafhankelijkheid uitoefent. Naar mijn mening is deze omschrijving te summier en geeft deze te weinig richting aan het handelen van de deurwaarder in de praktijk.

De Commissie van der Winkel heeft in 2009 niet alleen aanbevolen om de onafhankelijke positie van de deurwaarder wettelijk te verankeren maar ook om in de wet op te nemen dat "deurwaarders de belangen van alle bij de rechtshandeling betrokken partijen op onpartijdige wijze en met de grootst mogelijke zorgvuldigheid moet behartigen."⁴ De commissie stelde daarom voor om de formulering van artikel 17 lid 1 van de Wet op het notarisambt (Wna) over te nemen in de Gerechtsdeurwaarderswet:

"De notaris oefent zijn ambt in onafhankelijkheid uit en behartigt de belangen van alle bij de rechtshandeling betrokken partijen op onpartijdige wijze en met de grootst mogelijke zorgvuldigheid."

Deze aanbeveling van de commissie komt onder andere voort uit de volgende bezorgdheid:

"De marktwerking dwingt (*deurwaarders*, toevoeging Nationale ombudsman.) ertoe om het de opdrachtgever naar de zin te maken, maar kent nauwelijks een prikkel om het belang van de schuldenaar zorgvuldig in het oog te houden. Concurrentie vindt plaats op de opdrachtgever en op de recovery-rate, en niet op de debiteur of op de behoorlijkheid en zorgvuldigheid van het handelen. De schuldenaar is slechts het lijdend voorwerp van een exploit."⁵

In het conceptwetsvoorstel Gdw is in het nieuwe artikel 12a lid 1 alleen het eerste deel van de aanbevolen tekst overgenomen:

"De gerechtsdeurwaarder oefent zijn ambt in onafhankelijkheid uit".

De elementen 'onpartijdigheid' en 'zorgvuldigheid' zijn niet overgenomen in het nieuwe wetsartikel. Ook de passage "behartigt de belangen van alle bij de rechtshandeling betrokken partijen" is niet overgenomen. In de Memorie van Toelichting wordt dit verder niet toegelicht.

³ 'In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten' (17 januari 2013). Rapport 2013/003

⁴ Zie onderdeel 100 op pagina 42

⁵ Zie Inleiding op pagina 41

Naar mijn oordeel is het van groot belang om de aanbeveling van de Commissie van der Winkel volledig op te volgen en de tekst van artikel 17 lid 1 van de Wna *in zijn geheel* over te nemen in de Gerechtsdeurwaarderswet. Juist omdat de invloed van schuldeisers op het handelen van de deurwaarder steeds groter wordt, dient de wetgever ondubbelzinnig voor te schrijven dat een deurwaarder onpartijdig en zorgvuldig dient te handelen en ook de belangen van derden, zoals debiteuren, moet behartigen.

In dit verband vraag ik uw aandacht voor het rapport over deurwaarders, dat ik begin november a.s. zal uitbrengen. Hierin zal ik beschrijven dat een deel van de deurwaarders onzorgvuldig en partijdig handelt bij het vaststellen van de beslagvrije voet.

3. Ministerieplicht biedt te weinig ruimte voor behoorlijk handelen

De Commissie heeft geconstateerd dat artikel 11 van de huidige Gerechtsdeurwaarderswet de deurwaarder als bijzonder justitieel ambtenaar - vergeleken met een notaris - in een te afhankelijke positie van zijn opdrachtgever plaatst.⁶ De Commissie beveelt de wetgever aan om de 'ministerieplicht' minder dwingend te formuleren en adviseert om de volgende bepaling uit de Wna⁷ op te nemen in artikel 11 lid 3 van de Gerechtsdeurwaarderswet:

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

In het wetsontwerp is deze aanbeveling van de Commissie niet overgenomen. In plaats daarvan wordt voorgesteld, dat de deurwaarder een opdracht niet mag weigeren als

"de verzochte ambtshandeling hem om reden van onverenigbaarheid met de gedrags- en beroepsregels niet is toegelaten."

Duidelijk is dat de nu voorgestelde wettekst aanzienlijk minder ruimte biedt aan de deurwaarder om een opdracht niet uit te voeren. De deurwaarder mag een opdracht alleen weigeren, als deze in strijd is met de gedrags- en beroepsregels van de beroepsorganisatie⁸. Als de ambtshandeling naar zijn oordeel in strijd is met het recht of met de openbare orde, kan hij de opdracht niet weigeren. Daarmee blijft de deurwaarder te veel een gijzelaar van de opdrachtgever. Daarom de aanbeveling van de Commissie niet is opgevolgd, licht de Memorie van Toelichting niet toe.

Naar mijn mening moet de deurwaarder bij het verrichten van ambtshandelingen voldoende ruimte hebben om de situatie ter plekke onpartijdig te beoordelen, de consequenties van executoriale maatregelen in te schatten en daarnaar te handelen. Juist daarom heeft de wetgever de zware verantwoordelijkheid van de executie in handen gelegd van een onpartijdige ambtenaar, de deurwaarder. Als hij van oordeel is dat executoriale maatregelen onrechtmatig zijn of leiden tot onaantoonbare maatschappelijke kosten, moet hij de vrijheid hebben om de uitvoering van de opdracht geheel of gedeeltelijk te weigeren.

⁶ Zie onderdeel 99. op pagina 41

⁷ Artikel 21 lid 2 WNa

⁸ Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders

