atlas research

Dienen en verdienen

De toekomstbestendigheid van gerechtsdeurwaarders

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)



Francine Burema
Rein Halbersma
Dagmar Postema
Koen Schleijpen

mei 2026

Eindredactie

Atlas Research
Capital C, 3e etage
Weesperplein 4a
1018 XA Amsterdam
020 2371400
info@atlasresearch.nl
www.atlasresearch.nl

© Atlas Research, Amsterdam, 2026

Inhoud

Samenvatting **5**

Summary **15**

1 Inleiding **25**
1.1 Aanleiding, beleidscontext en doelstelling 25
1.2 Onderzoeksvragen 28
1.3 Onderzoeksopzet 29
1.4 Leeswijzer 30

2 Deskresearch **31**
2.1 Beleidstheorie achter de Nederlandse wet- en regelgeving 31
2.2 Markt voor gerechtsdeurwaarders in cijfers 44
2.3 Inventarisatie (mogelijke toekomstige) ontwikkelingen 56
2.4 Internationale vergelijking 62
2.5 Deelconclusies 71

3 Enquête **79**
3.1 Ontwerp enquêtes 79
3.2 Dataverzameling 80
3.3 Respons en kenmerken respondenten 80
3.4 Resultaten enquête gerechtsdeurwaarder-werknemers 90
3.5 Resultaten enquête gerechtsdeurwaarder-ondernemers 104
3.6 Vergelijking werknemers en ondernemers 127
3.7 Deelconclusies 130

4 Interviews en focusgroepen **133**
4.1 De huidige financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders 133
4.2 Vereisten aan de beroepsgroep om te voldoen aan de wettelijke taak 134
4.3 Toekomstbestendigheid van de huidige financieringsstructuur 138
4.4 De invloed van ontwikkelingen binnen de beroepsgroep 142

4.5 Overige inzichten uit de interviews 148
4.6 Deelconclusies 150

5 Economische analyse 153
5.1 De markt voor diensten van gerechtsdeurwaarders 153
5.2 Marktfalen, publieke belangen en overheidsingrijpen 160
5.3 Toekomstbestendigheid van het ambt en de publieke belangen 168
5.4 Deelconclusies 171

6 Synthese 175
6.1 Overkoepelende conclusies 175
6.2 Antwoorden op de onderzoeksvragen 178
6.3 Handelingsperspectief voor beleid 182
6.4 Slotbeschouwing 185

Bijlage 1: Begeleidingscommissie 187

Bijlage 2: Landenvergelijking 189

Bijlage 3: Enquête gerechtsdeurwaarder-werknemers 191

Bijlage 4: Enquête gerechtsdeurwaarder-ondernemers 197

Bijlage 5: Gesprekspartners 209

Bijlage 6: Literatuur 211

Samenvatting

Aanleiding en beleidscontext

Gerechtsdeurwaarders oefenen een staatstaak uit, namelijk het effectueren van het recht. Dat is een cruciale functie binnen het rechtsbestel. Er doen zich echter veel ontwikkelingen voor die betrekking hebben op de beroepsgroep van gerechtsdeurwaarders die leiden tot vragen over de structuur en financiering van het ambt en de toekomstbestendigheid hiervan. Het is van belang dat deze vragen beantwoord worden en, indien nodig, daar opvolging aan wordt gegeven, om het functioneren van de rechtsstaat te waarborgen.

Omtrent (de markt van) gerechtsdeurwaarders spelen verschillende ontwikkelingen die van invloed zijn op het werk en de financiering van het beroep. Daarbij gaat het onder andere om de krimpende beroepsgroep en de versterking van bescherming van debiteuren over de afgelopen jaren. Voor de (nabije) toekomst worden verdere aanpassingen in de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders verwacht met de invoering van een (sociale) zorgplicht, het Collectief Afbetalingsplan (CAP), of mogelijk een alternatieve invulling van de procesinleiding.

De impact van bovengenoemde ontwikkelingen op de beroepsgroep is onduidelijk. Dit leidt tot onzekerheid en roept de vraag op of de toekomstbestendigheid van de beroepsgroep in gevaar komt. Hiermee rijst ook de vraag hoeveel gerechtsdeurwaarders en welke typen gerechtsdeurwaarders nodig zijn om te voorkomen dat het rechtsbestel (het daadwerkelijk effectueren van het recht op nakoming van overeenkomsten) in gevaar komt.

Doelstelling

De beleidsdoelstelling waarvoor dit onderzoek is gestart is drieledig:

1. Inzicht krijgen in de huidige markt- en financieringsstructuur (gebaseerd op zowel ambtelijke als niet-ambtelijke werkzaamheden) van gerechtsdeurwaarders;
2. Vaststellen welke ontwikkelingen zich exact voordoen op en rondom de markt voor gerechtsdeurwaarders;
3. Beoordelen hoe toekomstbestendig de huidige markt- en financieringsstructuur is gezien de ontwikkelingen die spelen met betrekking tot de beroepsgroep.

De hieruit volgende onderzoeksvragen (zoals geformuleerd in Hoofdstuk 1) gaan achtereenvolgend in op de structuur van de markt en financiering, vereisten aan de beroepsgroep, (recente en toekomstige) ontwikkelingen die zich voordoen rondom de

markt en de impact hiervan op de markt- en financieringsstructuur, de toekomstbestendigheid van deze structuren (in het licht van ontwikkelingen) en het handelingsperspectief voor de overheid.

Onderzoeksopzet

We beantwoorden de onderzoeksvragen middels de volgende onderzoeksmethoden:

1. Deskresearch (onderzoeksvragen 1, 2 en 3): biedt inzicht in de totstandkoming van de huidige wet- en regelgeving rondom gerechtsdeurwaarders, een cijfermatig beeld van de markt, een overzicht van recente en toekomstige ontwikkelingen rondom de markt en een inventarisatie van de belegging van taken en financiering van gerechtsdeurwaarders in omringende landen.
2. Enquêtes (onderzoeksvragen 1, 4 en 5): via twee enquêtes uitgezet via de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (hierna: KBvG) onder gerechtsdeurwaarder-ondernemers en gerechtsdeurwaarder-werknemers, brengen we de situatie van de beroepsgroep in kaart (o.a. werkdruk, aard en omvang van werkzaamheden, prijsafspraken en toekomstverwachtingen).
3. Interviews en focusgroepen (alle onderzoeksvragen): voor dit onderzoek hebben we gesproken met vertegenwoordigers van de beroepsvereniging KBvG, de belangenvereniging DB.NU, individuele gerechtsdeurwaarders, Bureau Financieel Toezicht (hierna: BFT), diverse opdrachtgevers/ schuldeisers, consumentenorganisaties, (praktijk- en academische) experts, ministeries en gemeenten, en gerechtsdeurwaarders die betrokken zijn bij de pilot *Ketensignalering problematische schulden*.
4. Kwalitatieve economische analyse (alle onderzoeksvragen): biedt een analyse van de structuur en actoren op de markt, vormen van marktfalen, publieke belangen, instrumenten voor overheidsingrijpen, en mogelijke toekomstige ontwikkelingen en de impact daarvan op de publieke belangen.

Uitkomsten van het onderzoek

Markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders

Op de markt voor gerechtsdeurwaarders wordt de vraag bepaald door opdrachtgevers, waarbij de omvang mede afhankelijk is van andere actoren, zoals incassobureaus, schuldhulpverlening en de overheid. Het aanbod bestaat uit gerechtsdeurwaarders(kantoren). Opdrachtgevers en gerechtsdeurwaarders komen een prijs overeen voor de diensten van de gerechtsdeurwaarder, waarbij de overheid maximum- en vaste tarieven heeft vastgesteld (respectievelijk voor incassowerkzaamheden en ambtshandelingen) die bij de

debiteur in rekening mogen worden gebracht. Ook heeft de overheid een wettelijk monopolie ingesteld op de ambtelijke werkzaamheden.

Er zijn hierbij verschillende marktsegmenten te onderscheiden, waarbij de omvang van de opdrachtgever, de opdracht en het gerechtsdeurwaarderskantoor meespeelt, evenals het type opdracht en de regio waar de opdracht moet worden uitgevoerd. Op de verschillende marktsegmenten kunnen verschillende prijzen overeengekomen worden, mede afhankelijk van verschillen in vraag en aanbod en marktverhoudingen. Uit verschillende fasen (deskresearch, enquêtes, interviews en economische analyse) van dit onderzoek lijkt naar voren te komen dat met name de grootte van de opdrachtgever, de opdracht en het kantoor van belang zijn bij deze marktverhoudingen. Grotere opdrachtgevers met bulkopdrachten hebben een betere onderhandelingspositie tegenover gerechtsdeurwaarders dan kleinere opdrachtgevers.

Op het marktsegment waar kleinere gerechtsdeurwaarders kleinere opdrachtgevers bedienen, lijken gerechtsdeurwaarders een betere onderhandelingspositie te hebben. Hierdoor kunnen ze betere voorwaarden onderhandelen. Er zijn geen aanwijzingen dat kleinere opdrachtgevers hierdoor een slechte(re) toegang tot het recht hebben.

Hoewel regelgeving rondom prijsafspraken is aangescherpt in recente jaren, geeft bijna de helft van de gerechtsdeurwaarder-ondernemers in de enquête aan geen verschil in gemaakte prijsafspraken te ervaren sinds deze aanscherping.

Minimale vereisten om de rechtshandhaving te kunnen borgen

Uit het onderzoek is gebleken dat de vraag naar de minimale vereisten incompleet is en dat er twee publieke belangen zijn die gewaarborgd dienen te worden: de rechtshandhaving (toegang tot en effectuering van het recht) en debiteurenbescherming. Om te bepalen aan welke vereisten de beroepsgroep moet voldoen om deze publieke belangen te borgen, dient de overheid te bepalen wat het minimumniveau is waarop de publieke belangen afdoende worden gerealiseerd. Een concreet voorbeeld hiervan: vindt de overheid dat in iedere regio iedereen voor hetzelfde tarief een gerechtsdeurwaarder moet kunnen inzetten? Of is enige prijsdifferentiatie acceptabel? En zo ja, hoeveel? Daarna kan worden bepaald aan welke minimumvereisten de beroepsgroep moet voldoen om de belangen te borgen.

In beginsel lijkt er geen ondergrens te zijn aan het aantal gerechtsdeurwaarders. Van groter belang is dat vraag en aanbod op elkaar aansluiten (de afname in gerechtsdeurwaarders

van recente jaren gaat hand in hand met een afname in de vraag naar de diensten van gerechtsdeurwaarders) en snel op elkaar kunnen inspelen. Het aanbod van gerechtsdeurwaarders zou snel moeten kunnen reageren op een groei van het aantal debiteuren (en daarmee een groei in vraag naar hun diensten). Een aantal kenmerken van de markt, zoals toetredingsdrempels in de vorm van strenge eisen aan startende kantoren en hoge opleidingskosten, maakt dit momenteel lastiger, maar de overheid heeft instrumenten tot haar beschikking om hierop in te spelen.

Verder lijkt het belangrijk om de verschillende marktsegmenten te onderscheiden en van de losse marktsegmenten te monitoren of zij voldoende functioneren om de publieke belangen te borgen, of dat gewenst is dat de overheid op een of meer deelmarkten ingrijpt. Regionale verschillen lijken hierbij de belangrijkste onderscheidende factor, waarbij in dunbevolkte gebieden eerder het risico zal bestaan dat de rechtshandhaving in het geding komt. Ook dient – gezien de afname van kleine kantoren – het marktsegment waarop kleine gerechtsdeurwaarderskantoren kleinere opdrachtgevers bedienen gemonitord te worden. Uit de interviews komt naar voren dat hier momenteel nog geen concrete knelpunten zijn, maar dit zou in de toekomst mogelijk kunnen veranderen.

Recente en toekomstige ontwikkelingen omtrent de markt van gerechtsdeurwaarders en de invloed hiervan op de markt- en financieringsstructuur

Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

Met de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet is er een aantal aanpassingen doorgevoerd die van invloed zijn geweest op de financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders. Doordat vanaf de invoering van de wet gerechtsdeurwaarders landelijk bevoegd zijn (met ministerieplicht in hun eigen arrondissement) en prijsconcurrentie mogelijk is geworden, wordt door verschillende stakeholders in de interviews aangegeven dat (met name grote) opdrachtgevers een sterkere onderhandelingspositie hebben gekregen.

Hiernaast zijn er in de afgelopen jaren wetswijzigingen doorgevoerd die veelal bedoeld zijn om de debiteur te beschermen, zoals de invoering van de ambtshalve toetsing van overeenkomsten aan consumentenrecht, de invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet en de inperking van beslag- en executierecht. Verschillende stakeholders geven aan dat de gerechtsdeurwaarder steeds minder middelen tot zijn beschikking heeft om een schuld te incasseren en dat daarmee de dreiging van de ultieme consequentie van een schuld, namelijk beslag en executie, steeds minder geloofwaardig wordt.

Ook minder direct aanpalende wet- en regelgeving is van invloed op de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder. Zo zouden privacyregels ervoor zorgen dat gerechtsdeurwaarders signalen van bredere problematiek niet altijd met de gemeente of hulpverlening mogen delen zonder toestemming van de debiteur. Een verhoging van de griffiekosten zorgt ervoor dat opdrachtgevers minder vaak de gang naar de rechter maken, waardoor dit mogelijk zorgt voor een mindere toegang tot het recht. Tegelijkertijd zorgt dit sneller afboeken van kleine vorderingen voor een betere debiteurenbescherming.

Ontwikkelingen in maatschappelijke opinie

De maatschappij is een draai aan het maken naar een socialere benadering van mensen met schulden. In de huidige financieringsstructuur en het huidige wettelijke kader is er weinig ruimte voor gerechtsdeurwaarders om een socialere rol breder op te pakken. Zo kan een gerechtsdeurwaarder momenteel adviseren aan de opdrachtgever om bij signalen van een stapeling van problematiek een vordering af te boeken, maar hoeft de opdrachtgever hier niet in mee te gaan. Bovendien staat er voor de gerechtsdeurwaarder geen directe vergoeding tegenover de sociale werkzaamheden (maar is wel impliciet de verwachting dat dit hoort bij de ambtelijke werkzaamheden). Hierdoor hangt het sterk van de opdrachtgever én de gerechtsdeurwaarder af of op sociale wijze geïncasseerd wordt. Hoewel de verwachtingen waaraan gerechtsdeurwaarders moeten voldoen veranderen, verandert het wettelijke en financiële kader (en daarmee de mogelijkheden van gerechtsdeurwaarders om aan de verwachtingen te voldoen) niet mee. Dit kan bijdragen aan de hoge werkdruk die veel gerechtsdeurwaarders in de enquête aangeven te ervaren.

Ontwikkelingen in aantallen gerechtsdeurwaarders

Het aantal gerechtsdeurwaarders is de afgelopen jaren afgenomen. Dit is in lijn met een afname van de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders (vraag en aanbod lijken hiermee in verhouding te zijn gebleven). Uit de interviews blijkt dat er zorgen zijn dat dit – met name op regionale deelmarkten – kan zorgen voor een verminderde toegang tot het recht. Uit de gesprekken blijkt dat deze verminderde toegang tot dusver nog niet speelt.

Overige geïdentificeerde recente ontwikkelingen

Uit het interview met de ministeries komt tot slot naar voren dat de gerechtsdeurwaarder steeds meer een rol als informatiemakelaar krijgt, die toegang heeft tot gegevensstromen, feiten en gegevens verifieert en datasystemen ontsluit. Ook zou het ambt een steeds sterkere Europese dimensie krijgen, waarbij sprake zou zijn van een toename van grensoverschrijdende informatieverzoeken en procedures. Hierbij is in beide gevallen niet ingegaan op de mogelijke gevolgen voor de markt- of financieringsstructuur. Denkbaar is

dat de werkzaamheden hiermee complexer worden en hier mogelijk hogere tarieven tegenover dienen te staan.

Verwachte toekomstige ontwikkelingen
De twee belangrijkste ontwikkelingen die verwacht worden in de nabije toekomst zijn de invoer van een wettelijke zorgplicht (met een sociaal tarief)/ sociale ministerieplicht en de invoering van een Collectief Afbetalingsplan. Beide plannen zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd om definitieve conclusies over de impact op de markt voor gerechtsdeurwaarders te kunnen trekken. Het ligt in de rede dat de hoeveelheid ambtshandelingen afneemt als er betere coördinatie komt bij een stapeling van vorderingen bij dezelfde debiteur. Als gevolg van de invoering van een wettelijke zorgplicht zien we zowel de mogelijkheid dat de werkzaamheden afnemen als dat deze toenemen. In beide gevallen verwachten we dat de maatregelen tot een betere borging van de publieke belangen leiden.

Tot slot verwachten gerechtsdeurwaarders zelf – zo blijkt uit de enquête – dat digitalisering en kunstmatige intelligentie het werk zullen veranderen, waarbij de meningen uiteenlopen of dit een verbetering is of een bedreiging vormt. Met name de mogelijke invoering van digitale betekening roept de vraag op hoe een sociale afweging gemaakt kan worden als de gerechtsdeurwaarder niet meer fysiek aan de deur komt.

Toekomstbestendigheid van de markt- en financieringsstructuur

Wij achten de huidige markt- en financieringsstructuur toekomstbestendig. Uit verschillende onderdelen van dit onderzoek blijkt dat op de te onderscheiden segmenten van de markt voor gerechtsdeurwaarders de publieke belangen nog worden geborgd.

Mocht (op bepaalde marktsegmenten) een situatie ontstaan waarin deze publieke belangen in het geding komen, dan heeft de overheid een aantal mogelijkheden tot haar beschikking om in te grijpen op de markt. Hieronder vallen het stimuleren van de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders door de overheid (door uitbreiding van hun domeinmonopolie of door als schuldeiser uitsluitend gebruik te maken van private gerechtsdeurwaarders), het subsidiëren van opleidingskosten en het publiek bekostigen van het toezicht op gerechtsdeurwaarders.

Een voorbeeld van een marktsegment waarop stakeholders verwachten dat de publieke belangen in de toekomst mogelijk niet goed meer worden geborgd, is de ambtsbediening in dunbevolkte gebieden. Specifiek hiervoor zou de Commissie van Deskundigen het

aanbod kunnen sturen via de toets op ondernemingsplannen. De overheid kan kiezen voor subsidiëring van reiskosten en een verbod op het doorrekenen van reiskosten aan de schuldeiser. Ingrijpendere maatregelen die de overheid kan nemen zijn het opleggen van een contracteerplicht en het zelf in dienst nemen van gerechtsdeurwaarders als ambtenaar.

Wij voorzien dat de twee redelijk concrete geïdentificeerde mogelijke toekomstige ontwikkelingen (de invoering van een Collectief Afbetalingsplan en de invoering van een wettelijke sociale zorgplicht en/of sociale ministerieplicht) bijdragen aan het borgen van de publieke belangen. Daarnaast zullen deze ontwikkelingen niet tot problemen leiden die de overheid niet kan tegengaan met maatregelen. In het geval van de sociale zorgplicht/ sociale ministerieplicht komt uit het onderzoek naar voren dat het van belang is dat wanneer hier extra werkzaamheden voor de gerechtsdeurwaarder uit volgen, hier een (nader te bepalen) vorm van financiering tegenover staat.

Handelingsperspectief voor beleid

Financieringsstructuur

Er lijken momenteel geen maatregelen nodig ten aanzien van de financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders. Wel zijn er aanwijzingen dat de verwachtingen die de maatschappij heeft van gerechtsdeurwaarders veranderen, waarbij verwacht wordt dat ze een meer sociale rol oppakken. Hier staat momenteel geen financiering tegenover en het wettelijk kader is hier ook niet op ingericht.

Wanneer deze sociale rol wordt geformaliseerd (bijvoorbeeld met de invoering van een Collectief Afbetalingsplan of een sociale zorgplicht/ sociale ministerieplicht), en dit leidt tot extra werkzaamheden voor de gerechtsdeurwaarder, dan dient hier een vorm van financiering tegenover te staan. Hoe een dergelijke vorm van financiering eruit zou moeten komen te zien, valt buiten de scope van dit onderzoek.

Mogelijkheden voor overheidsingrijpen bij marktfalen

Momenteel lijken gerechtsdeurwaarders op de verschillende marktsegmenten in staat de publieke belangen (waaronder de rechtshandhaving) te borgen. Wel zijn er signalen dat op bepaalde regionale deelmarkten mogelijk in de (nabije) toekomst de toegang tot het recht in het geding kan komen door een afname in het aantal gerechtsdeurwaarders.

Wanneer de overheid besluit dat bijvoorbeeld regionale verschillen in de kosten om een gerechtsdeurwaarder in te zetten ongewenst zijn (en dat sommige regionale markten falen), dan zijn maatregelen nodig. Hiervoor heeft de overheid verschillende opties tot haar beschikking:

- Allereerst kan de Commissie van Deskundigen via de toets op ondernemingsplannen sturing geven aan de vestiging van gerechtsdeurwaarders – waarbij een gerechtsdeurwaarder niet gedwongen kan worden zich te vestigen in dunbevolkte gebieden.
- Ook kan de overheid prijsdifferentiatie via doorberekende reiskosten verbieden en via een subsidie een reiskostenvergoeding bieden aan gerechtsdeurwaarders om in dunbevolkte gebieden te opereren. Zonder compensatie kan een verbod leiden tot leveringsweigering door gerechtsdeurwaarders in dunbevolkte gebieden.
- Daarnaast kan de overheid een contracteerplicht opleggen boven op de ministerieplicht, tegen al dan niet vastgestelde tarieven tussen opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder – bijvoorbeeld een maximum percentage van de Btag-tarieven die bij debiteuren in rekening worden gebracht. Net als bij een verbod op doorberekening van reiskosten zonder compensatie zijn er bij deze maatregel onbedoelde averechtse effecten te verwachten: gerechtsdeurwaarders kunnen bijvoorbeeld besluiten zich niet meer te vestigen in dunbevolkte arrondissementen.
- De meest verregaande vorm van overheidsingrijpen is dat de overheid zelf een beperkt aantal gerechtsdeurwaarders als ambtenaar in dienst neemt. Als standplaats zouden bijvoorbeeld de rechtbanklocaties in de betreffende dunbevolkte gebieden gekozen kunnen worden. De prijzen die de gerechtsdeurwaarder in overheidsdienst in rekening brengt, zouden bijvoorbeeld gebaseerd kunnen zijn op wat het CJIB als overheidsorganisatie voor vergelijkbare diensten betaalt aan private gerechtsdeurwaarders. De overheid gaat dan zelf een contracteerplicht aan en weigert in dunbevolkte gebieden geen opdrachten.

De markt voor gerechtsdeurwaarders is een krimpende markt. In de afgelopen jaren is de krimpende beroepsgroep in lijn geweest met een krimp in opdrachten (en indirect een krimp in de debiteurenpopulatie). Met de recente technologische ontwikkelingen op de financieringsmarkt (bijvoorbeeld toenemende mogelijkheden voor aankopen op afbetaling) is het niet ondenkbaar dat de debiteurenpopulatie in de (nabije) toekomst weer groeit. Om ervoor te zorgen dat de beroepsgroep sneller kan reageren op veranderingen in vraag, kan de overheid de opleiding tot gerechtsdeurwaarder financieren zodat deze kostendekkend

tegen het wettelijke collegegeld kan worden aangeboden. Zo wordt een toetredingsdrempel op de markt weggenomen.

Ook kan het zo zijn dat de markt blijft krimpen. Momenteel worden de kosten van het toezicht op de beroepsgroep (tuchtrecht, lidmaatschap van de KBvG en de toezichtkosten van het BFT) bekostigd door de beroepsgroep zelf. Stakeholders hebben hiervan aangegeven dat dit in de krimpende markt een steeds grotere vaste-lastenpost is voor gerechtsdeurwaarderskantoren. Dit heeft een negatief effect op de omvang van de markt en mogelijk in de toekomst op de toegang tot en het effectueren van het recht. In de evaluatie van de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen (Danzig et al., 2023) wordt aanbevolen om het in de praktijk mogelijk te maken voor gerechtsdeurwaarders om de kosten van toezicht en tuchtrecht door te berekenen aan opdrachtgevers (net als advocaten en notarissen dit doen). Wij sluiten ons aan bij de aanbeveling om te overwegen het toezicht door de KBvG en het BFT op gerechtsdeurwaarders ook (deels) publiek te bekostigen dan wel om deze kosten te kunnen doorberekenen, ook al lijkt hiervoor nu geen politiek draagvlak voor.

Van belang lijkt dat de verschillende marktsegmenten goed blijven functioneren en dat de publieke belangen op alle marktsegmenten worden geborgd. Naast de regionale marktsegmenten zijn marktsegmenten op basis van grootte van de opdrachtgever, de opdracht en het kantoor en specialisatie te onderscheiden. Om de markt zo vrij mogelijk te laten, dienen de verschillende segmenten gemonitord te worden en dient slechts ingegrepen te worden wanneer de publieke belangen niet meer worden geborgd. Hierbij moet rekening gehouden worden met de verschillende typen kantoren. Het marktsegment waarop kleine gerechtsdeurwaarderskantoren kleine opdrachtgevers bedienen, lijkt het marktsegment waar het grootste risico bestaat dat de toegang tot het recht in de toekomst in het geding komt. Toch verwachten stakeholders niet dat die toegang op dit segment op korte termijn in gevaar komt, zoals dat bij bepaalde regionale deelmarkten wel wordt voorzien.

Slotbeschouwing

In dit onderzoek staat de toekomstbestendigheid van de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders centraal, en de invloed die recente en toekomstige ontwikkelingen hierop hebben. Het onderzoek illustreert nogmaals dat het Nederlandse stelsel voor gerechtsdeurwaarders een complex is, waarbij gerechtsdeurwaarders een breed takenpakket hebben, er veel marktsegmenten zijn en de markt- en financieringsstructuur per segment kunnen verschillen.

De heterogeniteit van de markt maakt dat de toekomstbestendigheid van de markt als geheel lastig te ontrafelen is. De markt als geheel is een krimpmarkt, met een afname in vraag naar én aanbod van gerechtsdeurwaarders. We zien een aantal risico's op de korte termijn (zoals de ambtsbediening in dunbevolkte gebieden) en op andere aspecten waarvan de verwachting is dat ze niet op korte termijn spelen (zoals de bediening van kleine opdrachtgevers door kleine gerechtsdeurwaarderskantoren).

Een belangrijke factor voor de toekomstbestendigheid van de markt, zijn de ontwikkelingen die verwacht worden. In steeds grotere mate wordt vanuit de maatschappij een socialere rol verwacht van gerechtsdeurwaarders, waar momenteel geen vergoeding tegenover staat en die gerechtsdeurwaarders in een spagaat brengt tussen de maatschappelijke verwachtingen en de verwachtingen van de opdrachtgever. Aanstaande ontwikkelingen als de invoering van een sociale zorgplicht/ ministerieplicht of een Collectief Afbetalingsplan zijn nog niet ver genoeg ontwikkeld om goed te kunnen beoordelen hoe toekomstbestendig de gehele markt- en financieringsstructuur zal zijn na invoering én of er verschillen ontstaan in de toekomstbestendigheid van de verschillende marktsegmenten.

De reactie op deze veranderingen kan verschillen per type gerechtsdeurwaarderskantoor. Zien grotere kantoren meer kansen in een socialere invulling van het ambt, of zal dit zorgen voor een opleving in kleinere kantoren? En maakt een socialere invulling van het ambt het imago op de arbeidsmarkt aantrekkelijker waardoor de beroepsgroep weer gaat groeien?

Dit onderzoek richt zich op de toekomstbestendigheid van de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders. De uitkomsten van dit onderzoek wijzen uit dat de markt bestand is tegen toekomstige ontwikkelingen, door de ondernemingszin van gerechtsdeurwaarders en de borging van de publieke belangen door gericht overheidsingrijpen.

Summary

Background and policy context

Bailiffs perform a public function, namely the enforcement of the law. This is a crucial role within the legal system. However, there are many developments affecting the profession of bailiffs which raise questions about the structure and funding of the office and its future viability. It is important that these questions are answered and, where necessary, acted upon, in order to safeguard the functioning of the rule of law.

Various developments are taking place concerning (the market for) bailiffs that affect their work and funding. These include the shrinking profession, the consolidation of various existing regulations into the Bailiffs Regulation (Gerechtsdeurwaardersverordening), and the strengthening of debtor protection in recent years. In the (near) future, changes to the work of bailiffs are expected with the introduction of a (social) duty of care or an alternative approach to the commencement of proceedings.

The impact of the developments above on the profession is unclear. This leads to uncertainty and raises the question of whether the future viability of the profession is at risk. This also raises the question of how many bailiffs and what types of bailiffs are needed to prevent the legal system (the effective enforcement of the right to the performance of contracts) from being jeopardised.

Objective and research questions

The policy objective for which this study was initiated is threefold:

1. To gain insight into the current market and funding structure (based on both statutory and non-statutory activities) of bailiffs;
2. To determine exactly what developments are taking place in and around the market for bailiffs;
3. To assess how future-proof the current market and funding structure is, given the developments affecting the profession.

The resulting research questions (as formulated in Chapter 1) successively address the structure of the market and financing, requirements for the profession, (recent and future) developments occurring around the market and their impact on the market and financing structure, the future-proofing of these structures (in light of developments), and the course of action for the government.

Research design

We answer the research questions using the following research methods:

1. Desk research (research questions 1, 2 and 3): offers insight in how the current legislation and regulations governing bailiffs came about, what the current market for bailiffs looks like in figures, an overview of recent and expected future developments around the market, and how the duties of bailiffs are assigned and funded in various neighbouring countries.
2. Surveys (research questions 1, 4 and 5): through two surveys distributed via the Royal Professional Organisation of Bailiffs (hereafter: KBvG) among bailiff-entrepreneurs and bailiff-employees, we map out the situation of the profession (including workload, the nature and scope of work, fee agreements and future expectations).
3. Interviews and focus groups (all research questions): for this study, we spoke with representatives of the professional association KBvG, the interest group DB.NU, individual bailiffs, the Financial Supervision Agency (hereafter: BFT), various clients/creditors, consumer organisations, (practical and academic) experts, ministries and local authorities, and bailiffs involved in the *'Chain Detection of Problematic Debts' (ketensignalering problematische schulden)* pilot scheme.
4. Qualitative economic analysis (all research questions): offers an analysis of the structure of and actors in the market, forms of market failure, public interests, instruments for government intervention, and possible future developments and their impact on public interests.

Findings of the study

Market and financing structure of bailiffs

In the bailiff market, demand is determined by clients, with the scale of demand partly dependent on other actors, such as debt collection agencies, debt counselling services and the government. Supply consists of bailiffs (and their firms). Clients and bailiffs agree on a price for the bailiff's services, with the government having set maximum and fixed rates (for debt collection activities and official duties respectively) that may be charged to the debtor. The government has also established a statutory monopoly on official duties.

Various market segments can be distinguished here, with the size of the client, the assignment and the bailiff's office playing a role, as well as the type of assignment and the region in which the assignment is to be carried out. Different prices may be agreed upon in the various market segments, partly depending on differences in supply and demand and

market conditions. Various phases (desk research, surveys, interviews and economic analysis) of this study appear to indicate that the size of the client, the assignment and the firm are particularly important in these market conditions. Larger clients with bulk assignments have a stronger negotiating position vis-à-vis bailiffs than smaller clients.

In the market segment where smaller bailiffs serve smaller clients, bailiffs appear to hold a stronger negotiating position. This enables them to negotiate better terms. There is no evidence that smaller clients consequently have poor(er) access to justice.

Although regulations concerning price agreements have been tightened in recent years, almost half of the bailiff-entrepreneurs in the survey indicate that they have not experienced any difference in the price agreements made since this tightening.

Minimum requirements to ensure law enforcement

The study has shown that the question regarding minimum requirements is incomplete and that there are two public interests that must be safeguarded: the enforcement of the law (access to and enforcement of the law) and debtor protection. To determine which requirements the profession must meet to safeguard these public interests, the government must establish the minimum level at which these public interests are adequately realised. A concrete example of this: does the government believe that everyone in every region should be able to engage a bailiff at the same rate? Or is some price differentiation acceptable? And if so, to what extent? It can then be determined what minimum requirements the profession must meet to safeguard these interests.

In principle, there appears to be no lower limit on the number of bailiffs. Of greater importance is that supply and demand are aligned (the decline in the number of bailiffs in recent years goes hand in hand with a decline in demand for bailiffs' services) and can respond to each other swiftly. The supply of bailiffs should be able to respond swiftly to an increase in the number of debtors (and thus an increase in demand for their services). A number of market characteristics, such as entry barriers in the form of strict requirements for new firms and high training costs, currently make this more difficult, but the government has instruments at its disposal to address this.

Furthermore, it seems important to distinguish between the various market segments and to monitor whether the individual market segments are functioning sufficiently to safeguard the public interest, or whether it is desirable for the government to intervene in one or more sub-markets. Regional differences appear to be the most significant distinguishing

factor here, with sparsely populated areas being more likely to face a risk that law enforcement will be compromised. Furthermore – given the decline in small firms – the market segment in which small bailiff firms serve smaller clients should be monitored. The interviews indicate that there are currently no bottlenecks here, but this could change in the future.

Recent and future developments in the bailiff market and their impact on the market and financing structure

Developments in legislation and regulations
With the introduction of the Bailiffs Act (Gerechtsdeurwaarderswet), a number of changes have been implemented that have affected the financing structure of bailiffs. As bailiffs have had nationwide jurisdiction since the Act's introduction (with a duty to act within their own district) and price competition has become possible, various stakeholders indicated in the interviews that (particularly large) clients have gained a stronger negotiating position.

In addition, legislative changes have been introduced in recent years, many of which are intended to protect the debtor, such as the introduction of ex officio review of agreements, the introduction of the protected income threshold, and the restriction of attachment and enforcement rights. Various stakeholders indicate that bailiffs have fewer and fewer means at their disposal to collect a debt and that, as a result, the threat of the ultimate consequence of a debt – namely attachment and enforcement – is becoming increasingly less credible.

Less directly relevant legislation and regulations also affect the bailiff's work. For instance, privacy rules mean that bailiffs are not always permitted to share indications of wider issues with municipalities or social services without the debtor's consent. An increase in court fees means that clients are less likely to take legal action, which may result in reduced access to justice. At the same time, this quicker write-off of small debts provides better protection for debtors.

Developments in public opinion
Society is shifting towards a more socially minded approach to people in debt. Under the current funding structure and legal framework, there is little scope for bailiffs to take on a broader, more socially oriented role. For instance, a bailiff may currently advise the client to write off a claim if there are signs of mounting difficulties, but the client is not obliged to follow this advice. Furthermore, bailiffs receive no direct remuneration for social work (though

there is an implicit expectation that this forms part of their official duties). Consequently, whether debt is collected in a socially responsible manner depends heavily on both the client and the bailiff. Although the expectations that bailiffs must meet are changing, the legal and financial framework (and thus the bailiffs' ability to meet those expectations) is not changing accordingly. This may contribute to the high workload that many bailiffs report experiencing in the survey.

Trends in the number of bailiffs

The number of bailiffs has declined in recent years. This is in line with a reduction in the volume of work for bailiffs (supply and demand appear to have remained in balance). The interviews reveal concerns that this – particularly in regional sub-markets – could lead to reduced access to justice. The interviews indicate that this reduced access has not yet materialised.

Other recent developments identified

Finally, the interview with the ministries reveals that the bailiff is increasingly taking on the role of an information broker, with access to data streams, verifying facts and data, and unlocking data systems. The profession is also expected to take on an increasingly strong European dimension, with a rise in cross-border information requests and proceedings. In neither case were the potential implications for the market or funding structure discussed. It is conceivable that this will make the work more complex and may necessitate higher fees.

Expected future developments

The two most significant developments expected in the near future are the introduction of a statutory duty of care (with a social tariff) / social ministry duty and the introduction of a Collective Repayment Plan. Neither of these plans has yet taken sufficient shape to allow definitive conclusions to be drawn regarding their impact on the market for bailiffs. It stands to reason that the volume of official duties will decrease if there is better coordination in the event of multiple claims against the same debtor. As a result of the introduction of a statutory duty of care, we see the possibility of both a decrease and an increase in the volume of work. In both cases, we expect the measures to lead to better safeguarding of the public interest.

Finally, bailiffs themselves – as the survey shows – expect that digitalisation and artificial intelligence will change the nature of their work, with opinions divided as to whether this constitutes an improvement or a threat. In particular, the potential introduction of digital

service raises the question of how a social assessment can be made if the bailiff no longer physically visit debtors.

Future-proofing of the market and financing structure

We consider the current market and financing structure to be future-proof. Various parts of this study show that public interests are still safeguarded in the distinct segments of the bailiff market.

Should a situation arise (in certain market segments) in which these public interests are compromised, the government has a number of options at its disposal to intervene in the market. These include the government promoting the work of bailiffs (by extending their territorial monopoly or by, as a creditor, using only private bailiffs), subsidising training costs and publicly funding the supervision of bailiffs.

One example of a market segment where stakeholders anticipate that public interests may no longer be adequately safeguarded in the future is the provision of official services in sparsely populated areas. Specifically for this, the Committee of Experts (Commissie van Deskundigen) could steer the supply through the assessment of business plans. The government could opt to subsidise travel costs and prohibit the passing on of travel costs to the creditor. More far-reaching measures the government could take include imposing a contractual obligation and employing bailiffs directly as civil servants.

The study identifies two possible future developments that are reasonably concrete, namely the introduction of a Collective Repayment Plan and the introduction of a statutory duty of social care and/or a statutory duty of social ministry. Based on the public interests currently identified and the current market structure, we anticipate that both developments will contribute to the public interest. Furthermore, these developments will not lead to problems that the government cannot counter with measures. In the case of the social duty of care / social duty of assistance, the study indicates that it is important that, should this result in additional work for the bailiff, this is matched by a (to be determined) form of funding.

Policy action plan

Funding structure

No measures currently appear to be necessary with regard to the funding structure for bailiffs. However, there are indications that society's expectations of bailiffs are changing,

with the expectation that they will take on a more social role. There is currently no funding to cover this, and the legal framework is not geared towards it either.

If this social role is formalised (for example, through the introduction of a Collective Repayment Plan or a social duty of care / social ministerial duty), and this leads to additional work for the bailiff, then this should be matched by some form of funding. What such a form of funding might look like falls outside the scope of this study.

Options for government intervention in the event of market failure

At present, bailiffs in the various market segments appear capable of safeguarding the public interest (including law enforcement). However, there are indications that in certain regional sub-markets, access to justice may be at risk in the (near) future due to a decline in the number of bailiffs.

If the government decides, for example, that regional differences in the costs of engaging a bailiff are undesirable (and that some regional markets are failing), then measures are required. To this end, the government has various options at its disposal:

- Firstly, the Committee of Experts can provide guidance on the establishment of bailiffs through the assessment of business plans – whereby a bailiff cannot be forced to establish themselves in sparsely populated areas.
- The government may also prohibit price differentiation through the passing on of travel costs and offer bailiffs a travel allowance via a subsidy to operate in sparsely populated areas. Without compensation, a ban could lead to bailiffs in sparsely populated areas refusing to provide services.
- In addition, the government could impose a contractual obligation on top of the statutory duty, at rates agreed or not agreed between the client and the bailiff – for example, a maximum percentage of the Btag rates charged to debtors. As with a ban on passing on travel costs without compensation, this measure is likely to have unintended adverse effects: bailiffs may, for example, decide no longer to establish themselves in sparsely populated districts.
- The most far-reaching form of government intervention is for the government itself to employ a limited number of bailiffs as civil servants. The court locations in the relevant sparsely populated areas could, for example, be chosen as their place of work. The fees charged by the bailiff in government service could, for example, be based on what the CJIB, as a government organisation, pays private bailiffs for

comparable services. The government would then assume a contractual obligation itself and would not refuse assignments in sparsely populated areas.

The market for bailiffs is a shrinking market. In recent years, the shrinking profession has been in line with a decline in assignments (and, indirectly, a decline in the debtor population). Given recent technological developments in the finance market (for example, increasing opportunities for instalment and deferred-payment options), it is not inconceivable that the debtor population will grow again in the (near) future. To ensure that the profession can respond more quickly to changes in demand, the government could fund bailiff training so that it can be offered at a cost-covering rate at the statutory tuition fee. This would remove a barrier to entry into the market.

It may also be the case that the market continues to shrink. Currently, the costs of supervising the profession (disciplinary proceedings, membership of the KBvG and the supervisory costs of the BFT) are funded by the profession itself. Stakeholders have indicated that, in a shrinking market, this represents an increasingly significant fixed cost for bailiff's offices. This has a negative impact on the size of the market and, potentially in the future, on access to and the enforcement of the law. The evaluation of the Act on the Passing on of Costs for Supervision and Disciplinary Proceedings in the Legal Professions (Dantzig et al., 2023) recommends making it possible in practice for bailiffs to pass on the costs of supervision and disciplinary proceedings to clients (just as lawyers and notaries do). We endorse the recommendation to consider funding the supervision of bailiffs by the KBvG and the BFT (in part) from public funds, or to facilitate passing these costs on to clients.

It is important that the various market segments all continue to function effectively and that the public interest is safeguarded across all market segments. In addition to regional market segments, market segments can be distinguished based on the size of the client, the assignment, and the office, and specialisation. To keep the market as free as possible, the various segments must be monitored and intervention should only take place when public interests are no longer safeguarded. In doing so, account must be taken of the different types of firms. The market segment in which small bailiff firms serve small clients appears to be the segment where there is the greatest risk that access to justice will be compromised in the future. However, stakeholders do not appear to expect access to justice in this market segment to be compromised in the near future, as is anticipated in certain regional sub-markets.

Conclusion

This study focuses on the future-proofing of the market and financing structure of bailiffs, and the influence that recent and future developments have on this. The study illustrates once again that the Dutch system for bailiffs is a complex market, in which bailiffs have a broad range of duties, there are many market segments, and the market and financing structure may differ per segment.

The heterogeneity of the market makes it difficult to assess the future viability of the market as a whole. The market as a whole is a shrinking market, with a decline in both the demand for and supply of bailiffs. We see a number of short-term risks (such as the provision of services in sparsely populated areas) and other aspects which are not expected to play a role in the short term (such as the servicing of small clients by small bailiff firms).

A key factor in determining the extent to which the market is future-proof is the nature of the developments that are anticipated. Society is increasingly expecting bailiffs to play a more social role, for which there is currently no remuneration, placing bailiffs in a dilemma between societal expectations and the expectations of their clients. Upcoming developments, such as the introduction of a social duty of care / ministerial duty or a Collective Repayment Plan, are not yet sufficiently developed to allow for a proper assessment of how future-proof the entire market and financing structure will be following their introduction, nor whether differences will arise in the future-proofing of the various market segments.

The response to these changes may vary depending on the type of bailiff's office. Do larger offices see more opportunities in a more socially oriented interpretation of the role, or will this lead to a revival in smaller offices? And does a more socially oriented interpretation of the role make the profession's image on the labour market more attractive, thereby leading to renewed growth in the profession?

This study focuses on the future-proofing of the market and financing structure of bailiffs. The findings of this study indicate that the market is resilient to future developments, thanks to the entrepreneurial spirit of bailiffs and the safeguarding of public interests through targeted government intervention.

1 Inleiding

Het voorliggende rapport geeft inzicht in de huidige financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders en beoordeelt hoe toekomstbestendig deze is gezien de ontwikkelingen die spelen met betrekking tot de beroepsgroep. Dit eerste hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 1.1 gaan we dieper in op de aanleiding, beleidscontext en doelstelling van het onderzoek. In paragraaf 1.2 vertalen we dat naar een concrete probleemstelling die we uitwerken in een aantal onderzoeksvragen. Paragraaf 1.3 beschrijft op hoofdlijnen de verschillende onderzoeksmethoden (deskresearch, enquête, interviews en economische analyse) en hun onderlinge samenhang die in de hierna volgende hoofdstukken aan bod komen. We sluiten dit hoofdstuk af met een uitgebreide leeswijzer voor het rapport.

1.1 Aanleiding, beleidscontext en doelstelling

Aanleiding

Gerechtsdeurwaarders oefenen een staatstaak uit, namelijk het effectueren van het recht. Dat is een cruciale functie binnen het rechtsbestel. Er doen zich echter veel ontwikkelingen voor die betrekking hebben op de beroepsgroep van gerechtsdeurwaarders die leiden tot vragen over de structuur en financiering van het ambt en de toekomstbestendigheid hiervan. Daarbij gaat het onder andere om de gevolgen van het krimpen van de beroepsgroep. Het is van belang dat deze vragen beantwoord worden en, indien nodig, daar opvolging aan wordt gegeven, om het functioneren van de rechtsstaat te waarborgen.

Een van de toekomstige ontwikkelingen is dat bij problematische schulden gerechtsdeurwaarders aanvullende rollen en/of taken krijgen. Dat kan enerzijds een poortwachtersrol zijn ter voorkoming van onnodige gerechtelijke procedures met bijbehorende kostenoploop, anderzijds wordt ook gedacht aan een verwijzende taak naar de schuldhulpverlening. Er is breed aandacht voor problematische schulden en de kosten en het leed die daaruit voortkomen. Gerechtsdeurwaarders vormen één van de belangrijke schakels in de schuldenketen. Daarom is vanuit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2024) aanbevolen om de gerechtsdeurwaarder een wettelijke (sociale) zorgplicht te geven (met een bijbehorend sociaal tarief).

Deze poortwachtersrol, verwijzende taak en zorgplicht zouden een omslag betekenen in de positie van deurwaarders ten aanzien van debiteuren.[1] Het is de vraag op welke manier dit kan worden bekostigd. Van april tot oktober 2025 liep er een pilot in zes gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Breda, Nijmegen, Weert en Helmond) om te beproeven wat de impact zou zijn van een bredere rol van gerechtsdeurwaarders bij onder meer de (vroeg)signalering van problematische schulden.[2]

Beleidscontext

Omtrent (de markt van) gerechtsdeurwaarders spelen verschillende ontwikkelingen die van invloed zijn op het werk en de financiering van die gerechtsdeurwaarders. Daarbij gaat het onder andere om de volgende ontwikkelingen:

- **Krimpende beroepsgroep**: Het aantal gerechtsdeurwaarders en ambtshandelingen is de laatste jaren afgenomen. Zo waren er in 2012 nog 968 leden van de beroepsgroep en is dat eind 2023 teruggelopen tot 601 leden (WODC, 2024). Dat roept de vraag op of de primaire functie – het effectueren van het recht – nog wel geborgd kan blijven en wat het minimale aantal gerechtsdeurwaarders is dat nodig is binnen een goed functionerend rechtssysteem.
- **Gerechtsdeurwaardersverordening**: Ter bescherming van de onafhankelijke positie van de gerechtsdeurwaarder heeft de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (hierna: KBvG) na de inwerkintreding van de Gerechtsdeurwaarderswet diverse verordeningen opgesteld, die recent zijn gebundeld in de Gerechtsdeurwaardersverordening. Sinds 2023 is het onder andere (op grond van artikel 6.7 lid 1) niet (meer) toegestaan om een andere organisatie of persoon dan een gerechtsdeurwaarder een meerderheidsbelang in een gerechtsdeurwaarderskantoor te laten hebben, omdat dit de onafhankelijkheid van de beroepsgroep schaadt.
- **(Sociale) zorgplicht**: In het Interdepartementale Beleidsonderzoek *Naar een beter werkende schuldenketen* is aanbevolen om de onafhankelijke positie van gerechtsdeurwaarders te versterken door hen een wettelijke zorgplicht te geven.
- **Alternatieve invulling procesinleiding**: In verschillende pilots wordt geëxperimenteerd om op een alternatieve manier invulling te geven aan de procesinleiding (dagvaarding of oproep) waarbij geen taak meer is weggelegd voor

[1] Door de wetgever zijn deurwaarders tussen schuldeiser en debiteur in gepositioneerd, maar formeel werken deurwaarders in opdracht van schuldeisers. De poortwachtersrol, verwijzende taak en zorgplicht beogen de positie (meer) in balans te brengen.

[2] https://www.kbvg.nl/nieuws-en-opinie/kbvg-nieuws/pilot-ketensignalering-problematische-schulden-door-deurwaarders-van-start-in-zes-gemeenten

gerechtsdeurwaarders. In 2024 heeft de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht[3] de aanbeveling gedaan om de gerechtsdeurwaarder geen rol meer te geven bij de procesinleiding. De recente Kamerbrief van de minister van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) over de versterking van de toegang tot het recht beschrijft de veranderende rol van de gerechtsdeurwaarder.[4] Centraal staat de transformatie van de gerechtsdeurwaarder naar een rol met meer ruimte voor de-escalatie en het voorkomen van onnodige procedures.

- **Verhoogde debiteurenbescherming:** De positie van debiteuren is de afgelopen jaren versterkt (verkorting termijn schuldsanering, betere waarborging beslagvrije voet, ambtshalve toetsing door de rechter van overeenkomsten aan consumentenrecht). Door de inperking van het beslagrecht is er sprake van een verschuiving van het gerechtelijke naar het minnelijke traject en een terugloop in het aantal ambtshandelingen.

Doelstelling

De impact van bovengenoemde ontwikkelingen op de beroepsgroep is onduidelijk. Dit leidt tot onzekerheid en roept de vraag op of de toekomstbestendigheid van de beroepsgroep hierdoor in gevaar komt. Hiermee komt ook de vraag op hoeveel gerechtsdeurwaarders en welk type gerechtsdeurwaarders nodig zijn om te voorkomen dat het rechtsbestel (het daadwerkelijk effectueren van het recht op nakoming van overeenkomsten) in gevaar komt.

De beleidsdoelstelling waarvoor dit onderzoek is gestart is drieledig:

1. Inzicht krijgen in de huidige markt- en financieringsstructuur (gebaseerd op zowel ambtelijke als niet-ambtelijke werkzaamheden) van gerechtsdeurwaarders;
2. Vaststellen welke ontwikkelingen zich exact voordoen op en rondom de markt voor gerechtsdeurwaarders;
3. Beoordelen hoe toekomstbestendig de huidige markt- en financieringsstructuur is gezien de ontwikkelingen die spelen met betrekking tot de beroepsgroep.

---

[3] *Advies opheffing onderscheid dagvaardings- en verzoekschriftprocedure,* Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, Den Haag: 23 december 2024.

[4] Kamerstukken II, 2025/2026, 29 279, nr. 1004, Brief regering; Voortgang aanpak versterking toegang tot het recht.

1.2 Onderzoeksvragen

De drie doelstellingen van het onderzoek hebben we als volgt vertaald naar concrete onderzoeksvragen (voor de lezer gemakshalve voorzien van een samenvattend sleutelwoord):

1. **Structuur**. Hoe ziet de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders er op dit moment uit?
    a. Welke prijsafspraken worden er met opdrachtgevers gemaakt?
    b. Zijn er kenmerken van kantoren (bijvoorbeeld de omvang van het kantoor, type opdrachtgevers of type werkzaamheden) te identificeren die van invloed zijn op de financieringsstructuur van het kantoor?
2. **Vereisten**. Aan welke minimale vereisten moeten gerechtsdeurwaarders als beroepsgroep voldoen om de rechtshandhaving te kunnen waarborgen?
    a. Is er een ondergrens van het aantal gerechtsdeurwaarders om de rechtshandhaving in Nederland te kunnen waarborgen?
    b. Welke organisatiestructuur of -structuren zijn er noodzakelijk om de rechtshandhaving te kunnen waarborgen?
    c. In hoeverre is diversiteit in kantoren van belang?
3. **Ontwikkelingen**. Welke ontwikkelingen hebben zich in de recente geschiedenis voorgedaan omtrent de markt voor gerechtsdeurwaarders en welke mogelijke ontwikkelingen worden op dit moment nog voorzien?
4. **Impact**. In hoeverre hebben de ontwikkelingen die zijn geïdentificeerd ter beantwoording van onderzoeksvraag 3 invloed op de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders?
5. **Toekomstbestendigheid**. In hoeverre wordt de huidige markt- en financieringsstructuur, in het licht van de huidige situatie en mogelijke toekomstige ontwikkelingen, toekomstbestendig geacht en welke factoren zijn daarin bepalend?
6. **Handelingsperspectief**. Welke maatregelen zijn nodig om de toekomstbestendigheid van de markt voor gerechtsdeurwaarders als beroepsgroep te waarborgen?
    a. In hoeverre zijn er maatregelen nodig ten aanzien van de financiering van gerechtsdeurwaarders?
    b. In hoeverre zijn er maatregelen nodig om gerechtsdeurwaarders in staat te stellen aan hun taken te voldoen en daarmee de rechtshandhaving te waarborgen?
    c. In hoeverre moet daarbij onderscheid worden gemaakt tussen verschillende typen kantoren en financieringsvormen?

1.3 Onderzoeksopzet

We beantwoorden de onderzoeksvragen middels de volgende onderzoeksmethoden. Als eerste stap verrichten we deskresearch. We brengen aan de hand van bestaande literatuur en beleidsdocumenten in kaart hoe de huidige wet- en regelgeving rondom gerechtsdeurwaarders tot stand is gekomen, hoe de huidige markt voor gerechtsdeurwaarders eruitziet in cijfers, welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in de afgelopen jaren en welke ontwikkelingen de komende tijd nog verwacht worden die van invloed (kunnen) zijn op de markt en/of de financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders. Tot slot onderzoeken we hoe in verschillende landen om ons heen de taken van gerechtsdeurwaarders zijn belegd en gefinancierd. De deskresearch gaat met name in op onderzoeksvragen 1, 2 en 3.

Als tweede stap hebben we twee enquêtes via de KBvG uitgezet onder alle gerechtsdeurwaarders in Nederland. Eén enquête richtte zich op gerechtsdeurwaarder-ondernemers, de andere op gerechtsdeurwaarders die als werknemer werkzaam zijn (hierna: gerechtsdeurwaarder-werknemers). De enquêtes hebben als doel de situatie van de beroepsgroep in kaart te brengen, met aandacht voor werkdruk, de aard en omvang van werkzaamheden, prijsafspraken en verwachtingen ten aanzien van (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen. Dit hoofdstuk gaat met name in op onderzoeksvragen 1, 4 en 5.

Als derde stap hebben we interviews en focusgroepen gehouden. Voor dit onderzoek hebben we gesproken met vertegenwoordigers van de beroepsvereniging KBvG, de belangenvereniging DB.NU, individuele gerechtsdeurwaarders, Bureau Financieel Toezicht (hierna: BFT), diverse opdrachtgevers/ schuldeisers, consumentenorganisaties, (praktijk- en academische) experts, ministeries en gemeenten, en gerechtsdeurwaarders die betrokken zijn bij de pilot *Ketensignalering problematische schulden*. Alle onderzoeksvragen kwamen aan bod.

Als vierde stap onderwerpen we de markt voor gerechtsdeurwaarders aan een kwalitatieve economische analyse. We beschrijven de structuur van en actoren op de markt voor diensten van gerechtsdeurwaarders. Vervolgens gaan we in op de vormen van marktfalen, de publieke belangen en instrumenten voor overheidsingrijpen. We bespreken mogelijke toekomstige ontwikkelingen en de impact die daarvan uitgaat op de publieke belangen. Bij de economische analyse komen alle onderzoeksvragen aan bod.

Als laatste stap brengen we de deelconclusies van de vier afzonderlijke methodologische stappen bij elkaar in een samenhangende synthese. Daarbij hebben we tevens oog voor het handelingsperspectief (onderzoeksvraag 6) voor beleidsmakers.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 bevat de deskresearch. We beschrijven de beleidstheorie achter de Nederlandse wet- en regelgeving, doen een quickscan van de internationale wet- en regelgeving, brengen ontwikkelingen op de markt van gerechtsdeurwaarders in beeld aan de hand van kerncijfers en inventariseren ontwikkelingen die van invloed zijn op de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders.
- In Hoofdstuk 3 geven we de resultaten van enquêtes onder gerechtsdeurwaarder-ondernemers en gerechtsdeurwaarder-werknemers.
- Hoofdstuk 4 rapporteert de uitkomsten van interviews en focusgroepen met stakeholders (gerechtsdeurwaarders, opdrachtgevers, academische experts, toezichthouders, ministeries, schuldhulpverlening en partijen betrokken bij een pilot rondom sociale zorgplicht) over de toekomstbestendigheid van de huidige financieringsstructuur en de invloed van verwachte ontwikkelingen hierop.
- Hoofdstuk 5 bevat een economische analyse van de markt voor gerechtsdeurwaarders, marktfalen en publieke belangen en overheidsingrijpen.
- In Hoofdstuk 6 brengen we tot slot de verschillende invalshoeken uit de eerdere hoofdstukken samen tot een overkoepelende synthese met deelconclusies en een handelingsperspectief voor toekomstig beleid.
- In de bijlagen zijn de details te vinden rondom de begeleidingscommissie, de landenvergelijking, de enquêtes, de gesprekspartners en de lijst van geraadpleegde literatuur.

2 Deskresearch

De eerste stap om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is het uitvoeren van deskresearch. We brengen in dit hoofdstuk aan de hand van bestaande literatuur en beleidsdocumenten achtereenvolgens in kaart:

1. Hoe de huidige wet- en regelgeving rondom gerechtsdeurwaarders tot stand is gekomen (paragraaf 2.1);
2. Hoe de huidige markt voor gerechtsdeurwaarders eruitziet in cijfers (paragraaf 2.2);
3. Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in de afgelopen jaren en welke ontwikkelingen de komende tijd nog verwacht worden die van invloed (kunnen) zijn op de markt en/of de financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders (paragraaf 2.3);
4. Hoe in verschillende landen om ons heen de taken van gerechtsdeurwaarders zijn belegd en gefinancierd (paragraaf 2.4).

Dit hoofdstuk draagt met name bij aan de beantwoording van onderzoeksvragen 1.) Hoe ziet de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders er op dit moment uit, 2.) Aan welke minimale vereisten moeten gerechtsdeurwaarders als beroepsgroep voldoen om de rechtshandhaving te kunnen borgen, en 3.) Welke ontwikkelingen hebben zich in de recente geschiedenis voorgedaan omtrent de markt voor gerechtsdeurwaarders en welke mogelijke ontwikkelingen worden op dit moment nog voorzien?

De informatie uit de vier paragrafen wordt samengevat in een deelconclusie en wordt aangevuld met inzichten uit de hiernavolgende onderzoekstappen om te komen tot de conclusies in Hoofdstuk 6.

2.1 Beleidstheorie achter de Nederlandse wet- en regelgeving

Deze paragraaf gaat in op de huidige Nederlandse wet- en regelgeving en de wijze waarop deze tot stand is gekomen. Hiermee werpen we een eerste licht op de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders en trachten we een antwoord te geven op de onderzoeksvraag aan welke minimale vereisten gerechtsdeurwaarders als beroepsgroep moeten voldoen om de rechtshandhaving te kunnen waarborgen. We kijken hierbij of de ontwikkeling van de beleidstheorie aanwijzing geeft om te denken dat er een ondergrens is aan het aantal gerechtsdeurwaarders om de rechtshandhaving in Nederland te kunnen waarborgen, of er organisatiestructuren zijn die noodzakelijk zijn om de

rechtshandhaving te kunnen waarborgen en of diversiteit in kantoren van belang is. Dit biedt input voor de volgende stappen in het onderzoek.

Op 15 juli 2001 trad de Gerechtsdeurwaarderswet in werking, waarin de rechtspositie van de gerechtsdeurwaarder en zijn officiële taken zijn vastgelegd.[5] De verschillende nota's van toelichting bij het wetsvoorstel, de voorstellen voor wijzigingen en toelichting op de wet in de Eerste Kamer en adviezen van de Raad van State bevatten informatie over de onderbouwing van de huidige wet- en regelgeving. Dit geeft ons informatie over (onder andere) de wettelijke taak van de beroepsgroep, de wijze waarop de markt van gerechtsdeurwaarders in elkaar steekt en de financieringsstructuur. De rest van dit hoofdstuk is in grote mate op deze bronnen gestoeld.

Ontwikkeling van de Gerechtsdeurwaarderswet

In 1996 liet het toenmalige kabinet een onderzoek uitvoeren naar het domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarders en de mate waarin het mogelijk en zinvol is om concurrentie in de uitoefening van het beroep van gerechtsdeurwaarders te bevorderen – met behoud van de kwaliteit van de rechtspleging. De brief die de minister van Justitie naar aanleiding van dit onderzoek van de MDW-werkgroep gerechtsdeurwaarders[6] naar de Kamer stuurde, evenals de hierop volgende wijzigingen in het wetsvoorstel, het advies van de Raad van State en de uiteindelijke wet, schijnen licht op hoe de gerechtsdeurwaardersmarkt in elkaar steekt en hoe de huidige financieringsstructuur tot stand is gekomen.

Rol van de gerechtsdeurwaarder

Uit verschillende documenten blijkt dat de gerechtsdeurwaarder een belangrijke rol speelt in het rechtssysteem: hij zorgt ervoor dat de rechter toegankelijk is en beschermt diegenen die in rechte veroordeeld zijn. Hiermee dient de gerechtsdeurwaarder het publiek belang.

"De rol van de gerechtsdeurwaarder in de leiding van het civiele geding en bij de tenuitvoerlegging van vonnissen heeft tot doel rechtszekerheid te bieden aan partijen en dient – in het verlengde van de taak van de rechterlijke macht – de zorgvuldigheid en de effectiviteit van de rechtspleging. […]

Het kabinet deelt de mening van de werkgroep dat de uitvoering van conservatoire en executoriale maatregelen van groot belang is voor een ordelijke, eerlijke en evenwichtige

---

[5] https://wetten.overheid.nl/BWBR0012197/2025-01-01

[6] Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. De werkgroep stond onder leiding van mr. I.W. Opstelten.

procesgang. Het is daarbij een vereiste dat het nemen van maatregelen waarbij <<dwang>> te pas kan komen in handen ligt van specifiek daartoe bevoegde functionarissen. […]

De werkgroep is van mening dat de bescherming van het algemeen belang van de toegang tot de rechter en de bescherming van diegenen die in rechte veroordeeld zijn (en veelal de deurwaarderskosten moeten betalen) vordert, dat een wettelijke regeling van de tarieven voor de ambtelijke werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder gehandhaafd blijft. "– Brief van de minister van Justitie.[7]

"Met een goed functioneren van de gevestigde en de te vestigen kantoren van gerechtsdeurwaarders is het publieke belang van de rechtspleging gemoeid. […]

De ambtelijke dienstverlening door de gerechtsdeurwaarder vormt een wezenlijk element van de rechtspleging. Voor het handhaven van de goede kwaliteit van die dienstverlening en het vertrouwen dat het publiek in het gerechtsdeurwaardersambt mag stellen, is het essentieel dat er een deugdelijke administratie door de deurwaarderskantoren wordt gevoerd en dat daarop op adequate wijze toezicht wordt gehouden." – Toelichting Derde nota van wijziging Gerechtsdeurwaarderswet.[8]

Om de onafhankelijke ambtsuitoefening van de gerechtsdeurwaarder te borgen, is later in de Gerechtsdeurwaardersverordening opgenomen dat de gerechtsdeurwaarder een evenwichtige opdrachtportefeuille van meerdere opdrachtgevers dient te hebben. In de toelichting is hierover opgenomen dat:

"Een van de vormen waarin afhankelijkheid van de opdrachtgever kan ontstaan, is een financiële afhankelijkheid van de opdrachtgever. Deze afhankelijkheid zou kunnen ontstaan als de opdrachtgever naar verhouding buitensporig bijdraagt aan de omzet, zodat deze opdrachtgever niet meer gemist kan worden. In de relatie ondernemer-opdrachtgever geldt geen ministerieplicht van de gerechtsdeurwaarder. Deze zal daarom een afweging kunnen maken en in bepaalde gevallen moeten maken of hij een opdracht kan aannemen, gelet op de onafhankelijkheid. […] Of een opdrachtportefeuille evenwichtig is, kan beoordeeld worden naar de omstandigheden van het geval. Een opdrachtportefeuille

---

[7] *Kamerstukken II* 1996/97, 24 036, nr. 61, Brief van de minister van Justitie, Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.

[8] *Kamerstukken II* 1998/99, 22 775, nr. 14, Derde nota van wijziging Gerechtsdeurwaarderswet.

waarin de grootste opdrachtgever niet meer dan 15% van de omzet uitmaakt, is door de tuchtrechter als evenwichtig betiteld."[9]

Marktstructuur van de gehele markt voor gerechtsdeurwaarders

We kunnen de markt voor gerechtsdeurwaarders karakteriseren als een 'verticale' keten met drie segmenten.[10] Boven in de keten ontstaan schulden wanneer iemand een prestatie afneemt van een aanbieder, maar hier niet voor betaalt. De aanbieder is hierbij de schuldeiser, en de afnemer de debiteur. De volgende twee segmenten betreffen de fasen voor het innen van deze schuld. In de eerste fase, de minnelijke, probeert de schuldeiser de vorderingen te incasseren door middel van een eigen incassoafdeling of door het inhuren van een incassobureau of een gerechtsdeurwaarder. Hiervoor worden incassokosten bij de debiteur in rekening gebracht.

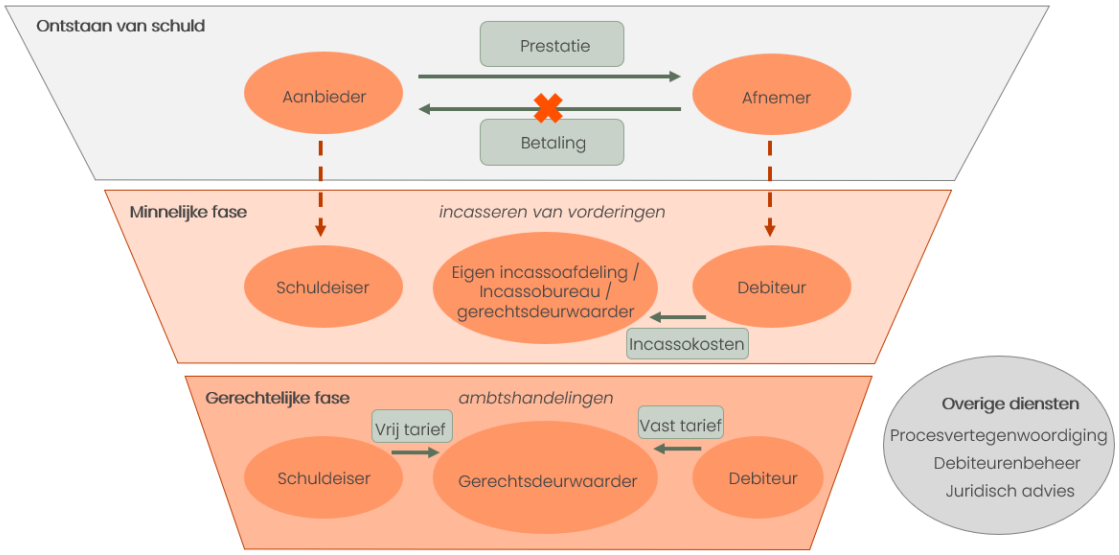
Wanneer een debiteur niet betaalt in de minnelijke fase, kan de schuldeiser besluiten een gerechtelijke procedure te starten, en komt men in de gerechtelijke fase terecht. Hierin kan de rechter de schuldeiser in het gelijk stellen waarmee deze een titel heeft om de schuld en de daar bovenop gekomen kosten onder dwang te laten innen. Gerechtsdeurwaarders zorgen voor de uitvoering van het gerechtelijke vonnis door middel van ambtshandelingen. Zij zijn op grond van hun ministerieplicht gebonden aan het uitvoeren van deze ambtshandelingen in opdracht van de schuldeiser. Ambtshandelingen mogen alleen door een gerechtsdeurwaarder worden uitgevoerd; op dit deel van de markt is dus sprake van een wettelijk monopolie.

---

[9] Staatscourant nr 858, 20 januari 2023. Besluit van de ledenraad van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders van 8 juli 2022 houdende de vaststelling van de Gerechtsdeurwaardersverordening.

[10] We presenteren de keten 'verticaal' omdat dit in de economische literatuur gebruikelijk is. Daar worden de fasen in een keten 'verticaal' gepresenteerd en 'horizontaal' de concurrentie binnen de verschillende schakels van de keten.

Figuur 2.1 Schematische weergave van de markt voor diensten van gerechtsdeurwaarders.



In Figuur 2.1 is de markt voor gerechtsdeurwaarders als 'verticale' keten met de drie eerder beschreven segmenten schematisch samengevat. Naast de genoemde incassowerkzaamheden en de ambtelijke taken kunnen gerechtsdeurwaarders ook overige diensten verlenen, zoals het optreden als procesgemachtigde in een gerechtelijke procedure, het verrichten van debiteurenbeheer en het geven van juridisch advies. In de rest van deze paragraaf staan achtereenvolgend de markstructuur en totstandkoming hiervan van de markt van ambtshandelingen en niet-ambtshandelingen centraal.

Marktstructuur van de markt van ambtshandelingen

De taken waarop de gerechtsdeurwaarder het monopolie heeft, zijn de ambtshandelingen. Deze ambtshandelingen zijn:

- Het doen van dagvaardingen en andere betekeningen, behorende tot de rechtsingang of de instructie van gedingen;
- Het doen van gerechtelijke aanzeggingen, bekendmakingen, protesten en verdere exploten;
- Ontruimingen, beslagen, executoriale verkopingen, gijzelingen en andere handelingen, behorende tot of vereist voor de uitvoering van executoriale titels dan wel voor de bewaring van rechten;

- 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;
- Het opmaken van een proces-verbaal, bestemd om in procedures voor de burgerlijke rechter tot bewijs te dienen van de daarin door de gerechtsdeurwaarder persoonlijk waargenomen feiten.[11]

Het zijn deze ambtshandelingen die maken dat de gerechtsdeurwaarder de onmisbare rol in het rechtssysteem heeft zoals hierboven omschreven. Niemand anders dan een gerechtsdeurwaarder mag deze ambtshandelingen uitvoeren en op dit deel van de markt bestaat de concurrentie dus alleen uit gerechtsdeurwaarders.

Om te zorgen dat iedereen toegang heeft tot het rechtssysteem, hadden gerechtsdeurwaarders voor de inwerkingtreding van de Gerechtsdeurwaarderswet een ministerieplicht en gold hiervoor een vast tarief. Dit maakte dit deel van de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders een bijzondere markt: een gerechtsdeurwaarder kon op grond van zijn ministerieplicht een rechtzoekende zijn diensten nooit weigeren, en moest deze voor een vast tarief leveren.

"*Marktwerking veronderstelt echter dat de aanbieder een dienst niet hoeft te leveren, omdat hij vindt dat de afnemer een te lage prijs hiervoor wil betalen. Het is naar de mening van bovengenoemde leden ondoenlijk voor een gerechtsdeurwaarder met een opdrachtgever te gaan onderhandelen over de prijs van een dienst terwijl hij verplicht is deze dienst te leveren.*" – Nader verslag.[12]

Voorgesteld werd om met de invoering van de wet dit deel van de markt minder gereguleerd te maken – met als reden dat het ambt van gerechtsdeurwaarder zich in toenemende mate heeft verzelfstandigd. Voorgestelde veranderingen om marktwerking te laten plaatsvinden waren het uitbreiden van bevoegdheid van arrondissement naar landelijke bevoegdheid, het invoeren van een vrijer vestigingsbeleid en het loslaten van de vaste tarieven.

Waar voor de invoering van de wet per arrondissement het aantal gerechtsdeurwaarders(kantoren) werd bepaald dat werkzaam mocht/moest zijn, werd dit in de wet

---

[11] Art. 2 van de Gerechtsdeurwaarderswet.

[12] *Kamerstukken II*, 1998/99, 22 775 nr. 15 Nader verslag.

afgeschaft. De zorg was hierbij wel dat in deze nieuwe situatie van vrijere vestiging de ambtsbediening mogelijk ontoereikend zou worden. Als oplossing hiervoor werd een aanscherping van de ministerieplicht overwogen.

"De overheid – in casu de minister van Justitie – is en blijft verantwoordelijk voor een goede en in voldoende mate aanwezige ambtsbediening door gerechtsdeurwaarders in het land. Met een goed functioneren van de gevestigde en de te vestigen kantoren van gerechtsdeurwaarders is het publieke belang van de rechtspleging gemoeid. De overheid zal dan ook in een situatie van vrijere vestiging ervoor dienen te waken dat een vrijer en risicodragend ondernemerschap niet leidt tot een ontoereikende ambtsbediening. […] Wanneer de toenemende marktwerking onverhoopt zou leiden tot een situatie waarin een beroep op de ambtsbediening van een gerechtsdeurwaarder niet te allen tijde wordt ingewilligd, zal een aanscherping van de regeling van de ministerieplicht worden overwogen." – Toelichting Derde nota van wijziging.[13]

"Aan het advies van de Raad om in de toelichting bij de nota van wijziging aan te geven welke middelen de overheid ter beschikking staan om ervoor te waken dat ook in een situatie van vrijere vestiging, een vrijer en risicodragend ondernemerschap niet leidt tot een ontoereikende ambtsbediening, is gevolg gegeven door een verwijzing op te nemen naar p.43 van het MDW-rapport. Op deze bladzijde worden verschillende opties geschetst voor een aanscherping van de regeling van de ministerieplicht. Genoemd worden:

- *De garantstelling van een restcapaciteit per kantoor ten behoeve van het nakomen van de ministerieplicht;*
- *De verplichte regeling van (verantwoordelijkheid voor) overdracht van opdrachten aan ambtgenoten;*
- *De regeling van een aanwijzingsbevoegdheid (bijvoorbeeld door een kamer van toezicht of een rechter), indien opdrachten niet kunnen worden geplaatst;*
- *Het stellen van termijnen waarbinnen de opdrachten moeten zijn uitgevoerd. Een regeling zou er in elk geval toe moeten leiden dat het beroep op de ambtsbediening van de gerechtsdeurwaarder te allen tijde wordt ingewilligd."* – Advies Raad van State en nader rapport.[14]

---

[13] *Kamerstukken II* 1998/99, 22 775, nr. 14, Derde nota van wijziging Gerechtsdeurwaarderswet.

[14] *Kamerstukken II*, 1998/99, 22 775 nr. C Advies Raad van State en nader rapport.

Tarieven op de markt van ambtshandelingen

Waar vóór de invoering van de wet vaste tarieven golden voor ambtshandelingen, is lange tijd in de ontwikkeling van de wet gespeeld met de gedachte dit los te laten en in plaats daarvan een maximumtarief in te voeren.

"De werkgroep is van mening dat de bescherming van het algemeen belang van de toegang tot de rechter en de bescherming van diegenen die in rechte veroordeeld zijn (en veelal de deurwaarderskosten moeten betalen) vordert, dat een wettelijke regeling van de tarieven voor de ambtelijke werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder gehandhaafd blijft. Daarbij acht zij het niettemin passen bij de marktconforme aanpak van de regeling van het beroep in het wetsvoorstel voor een Gerechtsdeurwaarderswet dat prijsconcurrentie ook op ambtelijk domein mogelijk wordt gemaakt. In die benadering kan het kabinet zich vinden. Het voorstel van de werkgroep om te komen tot een maximumtarifering van de ambtelijke werkzaamheden neemt het kabinet over." – Brief van de minister van Justitie.[15]

"Het voorstel van de werkgroep om te komen tot een stelsel van maximumtarieven voor ambtshandelingen is door het kabinet overgenomen. Daarmee kunnen de voordelen van marktwerking als verbetering van de bedrijfsvoering en – daarmee – efficiencywinst leiden tot lagere tarieven daar waar de concurrentie tussen deurwaarders zich in gunstige zin ontwikkelt." – Toelichting Derde nota van wijziging.[16]

Er was echter kritiek op dit plan. Ten eerste werd gevreesd dat er simpelweg voor zou worden gekozen altijd het maximumtarief te vragen. Daarnaast werd gewezen op het feit dat de partijen die de tarieven afspreken op de markt van gerechtsdeurwaarders niet degenen zijn die de rekening betalen.

"Met het voorgenomen stelsel gaat het geldende stelsel van vaste tarieven, dat aantrekkelijk is door zijn eenvoud voor de rechtstoepassing, verloren. Voorts rijst de vraag naar de reële betekenis van marktwerking in het licht van het feit dat de opdrachtgever de gerechtsdeurwaarder kiest, maar de debiteur betaalt." – Advies Raad van State en nader rapport.[17]

---

[15] *Kamerstukken II* 1996/97, 24 036, nr. 61, Brief van de minister van Justitie, Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.

[16] *Kamerstukken II* 1998/99, 22 775, nr. 14, Derde nota van wijziging Gerechtsdeurwaarderswet.

[17] *Kamerstukken II*, 1998/99, 22 775 nr. C Advies Raad van State en nader rapport.

"In de driehoeksverhouding opdrachtgever, deurwaarder, debiteur is de laatstgenoemde niet betrokken bij de prijsvaststelling. Zowel de opdrachtgever als de deurwaarder hebben geen belang bij lage prijzen. Welke waarborgen biedt het systeem van maximumtarieven voor de debiteur? […]

"En juist de partij die vaak de kosten moet betalen, heeft geen enkele invloed op de hoogte ervan. Marktwerking zou, geredeneerd vanuit dit principe, ook moeten inhouden dat de debiteur met de gerechtsdeurwaarder zou kunnen onderhandelen over de hoogte van de door hem te betalen vergoeding. Maar eenieder ziet daar gelijk het absurde van in. […]

Bescherming van de debiteur dient met zich mee te brengen dat deze in gelijke gevallen, gelijk wordt behandeld. Degene die in de regel uiteindelijk betaalt, heeft geen invloed op de prijsvorming. En voor een goede marktwerking is dat nou net noodzakelijk. Een stelsel van maximumtarieven belemmert aan de ene kant een goede marktwerking terwijl het risico bestaat dat maar al te gemakkelijk wordt aangehaakt bij het maximumtarief." – Nader verslag.[18]

Vanwege deze bezwaren stelde de VVD-fractie een tweedelig tariefstelsel voor, waarbij de kosten die verhaald mogen worden op de debiteur vaste tarieven blijven, terwijl de tarieven tussen gerechtsdeurwaarders en opdrachtgever volledig vrij worden gelaten. Dit voorstel is overgenomen in de uiteindelijke wet.

"Een dergelijk systeem is eerlijker voor de uiteindelijke debiteur; gemakkelijker voor de rechter bij het bepalen van de proceskostenveroordeling terwijl het ook – in de relatie naar de opdrachtgever – echt marktconform is. Want waarom zou de overheid bij vrije marktwerking richting opdrachtgever nog maximumtarieven voorschrijven? De overheid zou pas moeten ingrijpen in geval tarieven worden gevraagd waarmee in feite de ministerieplicht wordt ontlopen (de toegang tot de deurwaarder in praktijk onmogelijk wordt gemaakt) dan wel strijdigheid plaatsvindt met regelgeving aangaande economische mededinging." – Nader verslag.[19]

In 2019 is door de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Oskam et al., 2019), advies uitgebracht over aanpassingen binnen of van het huidige

---

[18] *Kamerstukken II*, 1998/99, 22 775 nr. 15 Nader verslag.

[19] *Kamerstukken II*, 1998/99, 22 775 nr. 15 Nader verslag.

stelsel voor tarifering van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders om tot een toekomstbestendig stelsel te komen.[20]

- Naast advies over indexatie van tarieven vanwege de toegenomen tijdbesteding voor bepaalde ambtshandelingen, concludeert het rapport dat onderzoek geen aanknopingspunten biedt om de huidige marktwerking af te schaffen. Er wordt gesteld dat de sector onder druk lijkt te staan, maar dat de doorwerking daarvan op de benadering van debiteuren onvoldoende vaststaat.
- Wel adviseert de commissie een correctie van de marktwerking, met als uitgangspunt dat schuldeisers op het niveau van individuele dossiers niet mogen verdienen aan het laten verrichten van ambtshandelingen door gerechtsdeurwaarders.
- Bovendien stelt de commissie dat de gerechtsdeurwaarder niet met onbetaalde kosten van verrichte ambtshandelingen mag blijven zitten bij oninbare vorderingen. Dit zou in het contract met de opdrachtgever moeten worden opgenomen en dienen ter bescherming van de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder.
- Tot slot beklemtoont de commissie dat het incasseren van vorderingen op een maatschappelijk verantwoorde wijze moet gebeuren, waarbij geen onnodige kosten worden gemaakt, een persoonsgerichte aanpak wordt gehanteerd en mensen met schulden niet onnodig onder druk worden gezet.

In de afgelopen jaren zijn – deels naar aanleiding van het advies van de Commissie Oskam (Oskam et al., 2019) – wijzigingen in de wetgeving aangebracht waarmee de tariefvorming tussen gerechtsdeurwaarder en opdrachtgever niet geheel vrij meer is. Zo is in de Gerechtsdeurwaardersverordening (art. 3.7) opgenomen dat een gerechtsdeurwaarder voor zijn ambtelijke diensten ten minste een redelijke vergoeding in rekening brengt en geen overeenkomsten sluit die erop gericht zijn dat een derde kan verdienen aan ambtshandelingen of werkzaamheden die daarmee rechtstreeks samenhangen. Hoewel niet is vastgelegd welke prijsafspraken niet gemaakt mogen worden, staat in de toelichting[21] het volgende:

"Met deze verplichting is niet beoogd om voor ambtshandelingen een verbod op no cure, no pay te introduceren. Het gaat erom dat dienstverlening niet in gevaar komt en dat de gerechtsdeurwaarder niet afhankelijk wordt van de opdrachtgever. […]

---

[20] Tussen ambt en markt. Advies van de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. Juli 2019.

[21] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-858.html

Voor deze bepaling is gekozen om de opdrachtgever en de verweerder te beschermen tegen te grote financiële betrokkenheid van de gerechtsdeurwaarder bij de tenuitvoerlegging. Ook moet door regulering worden voorkomen dat er te grote bedrijfsrisico's voor de gerechtsdeurwaarder ontstaan waardoor de kwaliteit en de continuïteit van de ambtsuitoefening in gevaar kan komen. Het eerste lid regelt dat in het geval de gerechtsdeurwaarder ambtelijke diensten heeft verricht, daar ten minste een redelijke vergoeding tegenover moet staan. Die vergoeding kan worden berekend op portefeuilleniveau, op dossierniveau of op het niveau van een ambtshandeling. De voorwaarde is dat middels een businesscase en eventueel een risicoanalyse kan worden aangetoond dat op portefeuilleniveau, dossierniveau of het niveau van een ambtshandeling vooraf een redelijke vergoeding is berekend. In het lid is een open norm vastgesteld. Voorkomen moet worden dat prijsconcurrentie in het ambtelijke domein onmogelijk wordt door een systeem van vaste of minimale tarieven. Door te kiezen voor de open norm als uitgangspunt wordt recht gedaan aan de ondernemersvrijheid van de gerechtsdeurwaarder. […]

De gerechtsdeurwaarder zal de naleving van deze norm moeten kunnen aantonen. Dat betekent dat hij op voorhand een geloofwaardige en onderbouwde businesscase opmaakt en de afspraken die hij maakt daarmee overeenstemmen. Dit dient te gebeuren bij het overeenkomen van de (prijs)afspraken zodat de gerechtsdeurwaarder in alle gevallen en onafhankelijk van het resultaat voldoet aan de norm."

Over het voorkomen dat derden kunnen verdienen aan ambtshandelingen is opgenomen:

"Deze bepaling heeft als doel om te voorkomen dat derden kunnen verdienen aan ambtshandelingen. Onder derden wordt in het bijzonder verstaan: de opdrachtgever van de gerechtsdeurwaarder en de verzoeker. Een ambtshandeling betreft het inzetten van de macht van de staat. Een ambtshandeling mag alleen dan worden ingezet om de rechten te realiseren die iemand krachtens een titel heeft. Ieder belangenconflict moet worden voorkomen en het kan op grond daarvan niet worden toegestaan dat degene op wiens verzoek of in wiens opdracht de ambtshandeling plaatsvindt daar een extra financieel belang bij heeft."

De structuur van de markt van niet-ambtshandelingen

Een van de redenen waarom gevreesd werd dat gerechtsdeurwaarders simpelweg het maximumtarief zouden gaan vragen – wanneer dit systeem zou worden ingevoerd – was dat het ze weinig zou uitmaken of ze hierdoor minder opdrachten binnen zouden halen voor ambtshandelingen, omdat ze dan meer tijd over zouden houden om niet-

ambtshandelingen te verrichten (incassowerkzaamheden in het minnelijke traject). Op deze markt – waar de gerechtsdeurwaarders overigens wel concurrentie van andere partijen ervaren – zouden de prijzen in relatie tot de benodigde inspanningen hoger liggen en daardoor zou het werk dus lucratiever zijn.

"Niet ondenkbaar is dat in de praktijk in belangrijke mate door gerechtsdeurwaarders vastgehouden zal worden aan het maximale tarief en dat marktwerking hoofdzakelijk zal blijven plaatsvinden op het terrein van de lucratievere niet-ambtelijke werkzaamheden." – Advies Raad van State en nader rapport.[22]

Deze kritiek behoort tot een bredere kritiek op het feit dat gerechtsdeurwaarders ook niet-ambtshandelingen uitvoeren met als twee mogelijke gevolgen:

1. Gerechtsdeurwaarders proberen mogelijk op de minder lucratieve markt van ambtshandelingen zo min mogelijk opdrachten binnen te halen; en
2. Door de samenhang tussen ambtshandelingen en niet-ambtshandelingen zouden gerechtsdeurwaarders mogelijk een oneerlijk voordeel hebben ten opzichte van andere partijen op de markt van niet-ambtshandelingen.

"De positie van de gerechtsdeurwaarder als openbaar ambtenaar en tevens commercieel dienstverlener roept vragen op met betrekking tot de relaties tot opdrachtgevers en tot andere aanbieders van (niet-ambtelijke) diensten. Zo is de vraag gerezen of de afbakening van het ambtelijke en niet-ambtelijke terrein voldoende transparant en herkenbaar is, zowel met het oog op een goede ambtsuitoefening als met het oog op een goede marktwerking." – Brief van de minister van Justitie.[23]

"De MDW-werkgroep heeft zich eveneens gebogen over de combinatie van ambtelijke en niet-ambtelijke werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder. In aansluiting op de ambtspraktijk verlenen de deurwaarders andere, niet-ambtelijke diensten, waarvan juridische advisering en incasso de belangrijkste zijn. Die dienstverlening – die in concurrentie met anderen wordt aangeboden – biedt de opdrachtgevers bepaalde voordelen. De deurwaarder is in staat om het gehele <<pakket>> van werkzaamheden, dat gemoeid is met een traject van invordering, uit te voeren. Dit verschaft hem een concurrentievoordeel. Bovendien kan het verrichten van niet-ambtelijke werkzaamheden ten koste gaan van het

[22] *Kamerstukken II*, 1998/99, 22 775 nr. C Advies Raad van State en nader rapport.

[23] *Kamerstukken II* 1996/97, 24 036, nr. 61, Brief van de minister van Justitie, Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.

voldoen aan de ministerieplicht. Van de zijde van andere marktpartijen, opdrachtgevers en de rechtelijke macht wordt somtijds kritiek geuit op de vermenging van ambtelijke en niet-ambtelijke werkzaamheden door de gerechtsdeurwaarder. […]

Niettemin behouden de gerechtsdeurwaarders een exclusieve taak op het gebied van ambtshandelingen. Deze exclusiviteit rechtvaardigt naar mijn mening eens te meer dat de uitvoering van met name ambtsbehandelingen op basis van een algemene wettelijke norm aan gedragsregels wordt gebonden, opdat de concurrentiecondities tussen gerechtsdeurwaarders en andere aanbieders van niet-ambtelijke diensten zoveel mogelijk gelijk worden getrokken." – Toelichting Derde nota van wijziging.[24]

"Deurwaarders zouden voor een moreel probleem kunnen komen te staan. Indien zij in de uitoefening van de ambtelijke werkzaamheden bepaalde vertrouwelijke informatie vergaren, is het uiterst moeilijk om deze informatie bij uitoefening van niet-ambtelijke werkzaamheden niet te benutten." – Nader verslag.[25]

Als antwoord op deze bezwaren is een aantal maatregelen getroffen. Zo is in de wet opgenomen dat de titel gerechtsdeurwaarder beschermd is en is vastgelegd wat de ambtshandelingen zijn die (alleen) een gerechtsdeurwaarder uitvoert. Hiermee is de markt duidelijk afgebakend. Gerechtsdeurwaarders moeten zich bij het verrichten van ambtshandelingen ook (kunnen) legitimeren door middel van een door de minister afgegeven legitimatiebewijs.

Ook staat de ministerieplicht uitgebreid omschreven, ter voorkoming dat gerechtsdeurwaarders (te veel van) hun tijd aan niet-ambtshandelingen besteden en verzoeken om ambtshandelingen niet worden ingewilligd. Zo is in de Gerechtsdeurwaardersverordening (art. 4.3) opgenomen: "*De voor de ambtsuitoefening benodigde capaciteit wordt niet door nevenwerkzaamheden verdrongen.*"[26]

Tot slot staan gedragsregels omschreven, bijvoorbeeld in de gedragscode gerechtsdeurwaarders ter bescherming persoonsgegevens (art. 4),[27] waarmee is vastgelegd dat

---

[24] *Kamerstukken II* 1998/99, 22 775, nr. 14, Derde nota van wijziging Gerechtsdeurwaarderswet.

[25] *Kamerstukken II*, 1998/99, 22 775 nr. 15 Nader verslag.

[26] https://wetten.overheid.nl/BWBR0047777/2023-02-01

[27] https://wetten.overheid.nl/BWBR0016119/2004-03-03#Artikel4

gegevens die voor het uitvoeren van ambtshandelingen zijn verzameld niet gebruikt mogen worden voor niet-ambtshandelingen:

"Tenzij de persoonsgegevens bedoeld in het eerste lid onder b. tot en met d. en f. van de wederpartij, diens gemachtigde of uit openbare bronnen zijn verkregen, is het de gerechtsdeurwaarder behoudens rechtvaardigingsgrond niet toegestaan deze gegevens te verwerken indien de verwerking van persoonsgegevens geschiedt ten behoeve van de uitoefening van niet ambtelijke werkzaamheden als bedoeld in artikel 2 onder b, van deze code."[28]

De gedragsregels dienen om de voordelige concurrentiepositie die gerechtsdeurwaarders hebben ten opzichte van andere aanbieders op de markt van niet-ambtelijke werkzaamheden tegen te gaan.

2.2 Markt voor gerechtsdeurwaarders in cijfers

In deze paragraaf beschrijven we op basis van gegevens van de KBvG de ontwikkelingen binnen de beroepsgroep van gerechtsdeurwaarders. We beschrijven de ontwikkelingen van 2018 tot 2024, de volledige periode waarvoor deze gegevens beschikbaar zijn. We tonen daarbij niet alleen de algemene ontwikkeling, maar laten ook de verschillen zien tussen kantoren van verschillende grootte. We volgen daarbij de uitsplitsing van de KBvG in kleine, middelgrote en grote kantoren, die is gebaseerd op de bruto jaaromzet van kantoren. Kleine kantoren hebben een maximale omzet van 1 miljoen euro per jaar, middelgrote kantoren tussen 1 en 10 miljoen euro per jaar en grote kantoren meer dan 10 miljoen euro per jaar.[29] Hiermee geven we een cijfermatig beeld van de markt voor gerechtsdeurwaarders en de ontwikkelingen in de afgelopen jaren.

Ontwikkelingen omvang beroepsgroep

Het aantal gerechtsdeurwaarderskantoren is sinds 2019 sterk afgenomen. In 2019 waren er volgens cijfers van de KBvG in totaal nog 149 kantoren. In 2024 was dat aantal afgenomen tot 117, een daling van 21 procent. Er is vooral sprake van een afname van het aantal kleine kantoren. Meer dan een kwart van deze kantoren is sinds 2020 verdwenen. Mogelijk speelt inflatie hier ook een rol: de grootte van de kantoren wordt bepaald op basis van de jaarlijkse omzet. Het zou dus kunnen dat de afname van kleine kantoren iets wordt uitvergroot,

---

[28] https://wetten.overheid.nl/BWBR0016119/2004-03-03

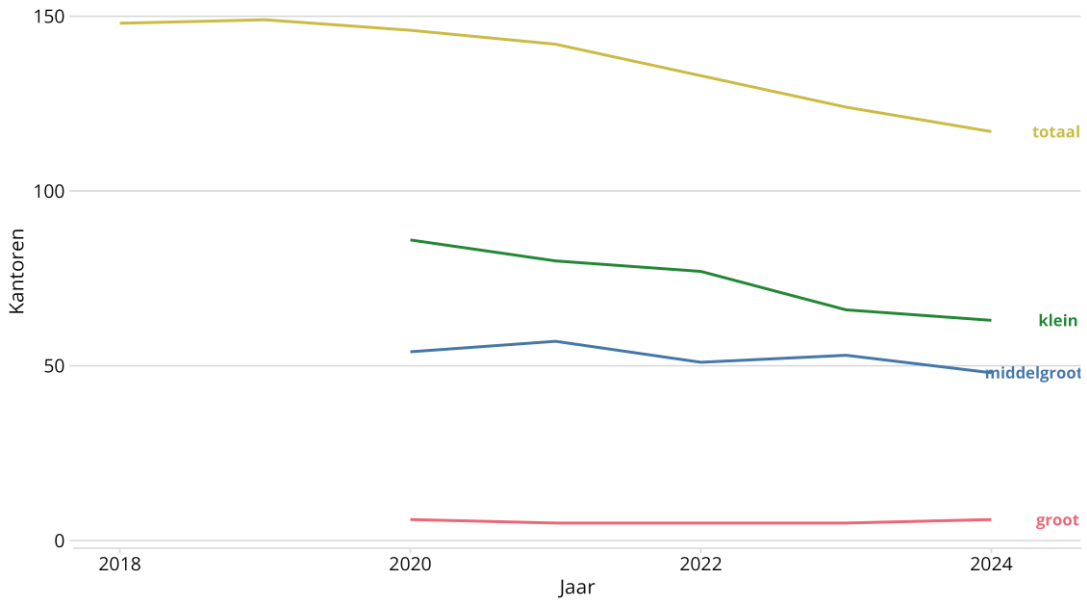
[29] Dit wijkt af van de klassen die het Centraal Bureau voor de Statistiek hanteert voor de jaaromzet van ondernemingen: micro (tot 2 miljoen euro), klein (2 tot 10 miljoen euro), middelgroot (10 tot 50 miljoen euro) en groot (meer dan 50 miljoen euro).

maar aangezien ook het aantal middelgrote kantoren afneemt, betekent het dat er ook veel van deze kantoren gefuseerd, overgenomen of verdwenen moeten zijn. Deze ontwikkelingen zijn te zien in Figuur 2.2. Vóór 2020 is het aantal kantoren per grootte niet bekend. Wel is vanaf 2005 het totaal aantal kantoren bekend op basis van cijfers van het BFT (WODC, 2024). Daaruit blijkt dat de scherpe afname van het aantal kantoren een recente ontwikkeling is. In 2005 waren er 171 kantoren. Tussen 2005 en 2017 waren er wel schommelingen in dit aantal, maar waren er altijd 165 kantoren of meer. Pas vanaf 2018 is de duidelijk trend in de afname van het aantal kantoren zichtbaar.

Ook het totaal aantal fte aan ambtelijk bevoegd personeel neemt af sinds 2018, in totaal met 26 procent – zie Figuur 2.3. Deze dalende trend is bij alle kantoorgrootten te zien, maar is wederom het met meest zichtbaar bij kleine kantoren. In die categorie is sinds 2018 38 procent minder fte ambtelijk bevoegd personeel werkzaam, bij de middelgrote kantoren is dat 27 procent en bij de grote kantoren slechts 16 procent. Bij de grote kantoren is de laatste jaren zelfs weer sprake van een toename. Dit lijkt in lijn met de ontwikkeling in het aantal kantoren. Wanneer we kijken naar het aantal fte ambtelijk bevoegd personeel per kantoor, zien we ook dat dit sinds 2020[30] grotendeels stabiel is – zie Figuur 2.4. Uitzondering hierop zijn grote kantoren, waar meer schommelingen te zien zijn. Het aandeel van ambtelijk bevoegd personeel binnen het totale personeelsbestand varieert meer, maar ook hier is geen duidelijke trend zichtbaar – zie Figuur 2.5.

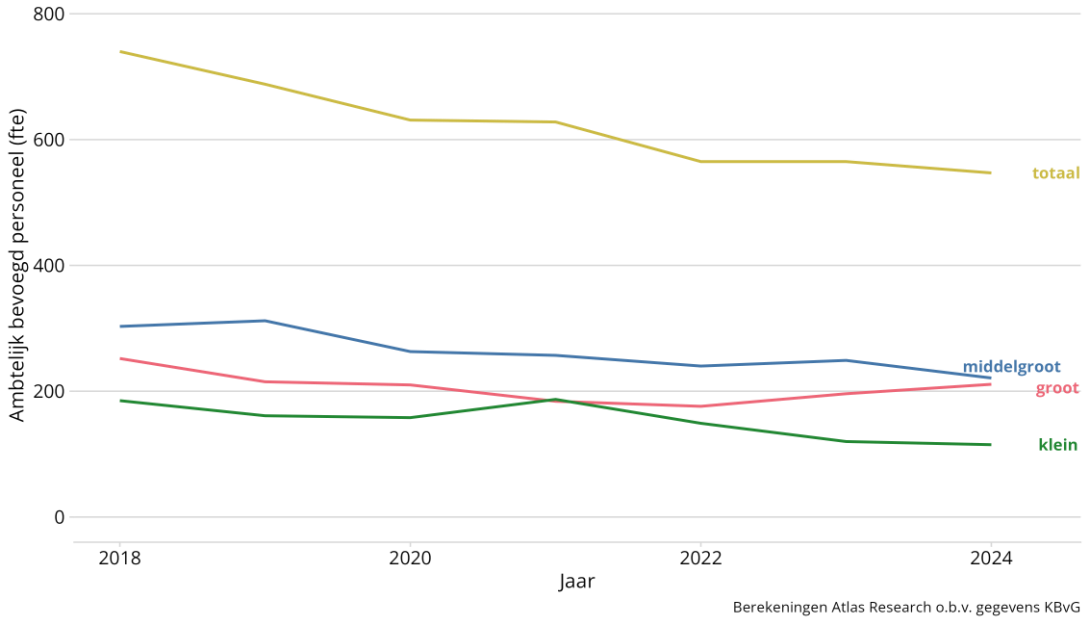
[30] Dit is pas vanaf 2020 beschikbaar, omdat het aantal kantoren per grootteklasse voor 2020 niet bekend is.

Figuur 2.2 Totaal aantal gerechtsdeurwaarderskantoren (2018-2024)



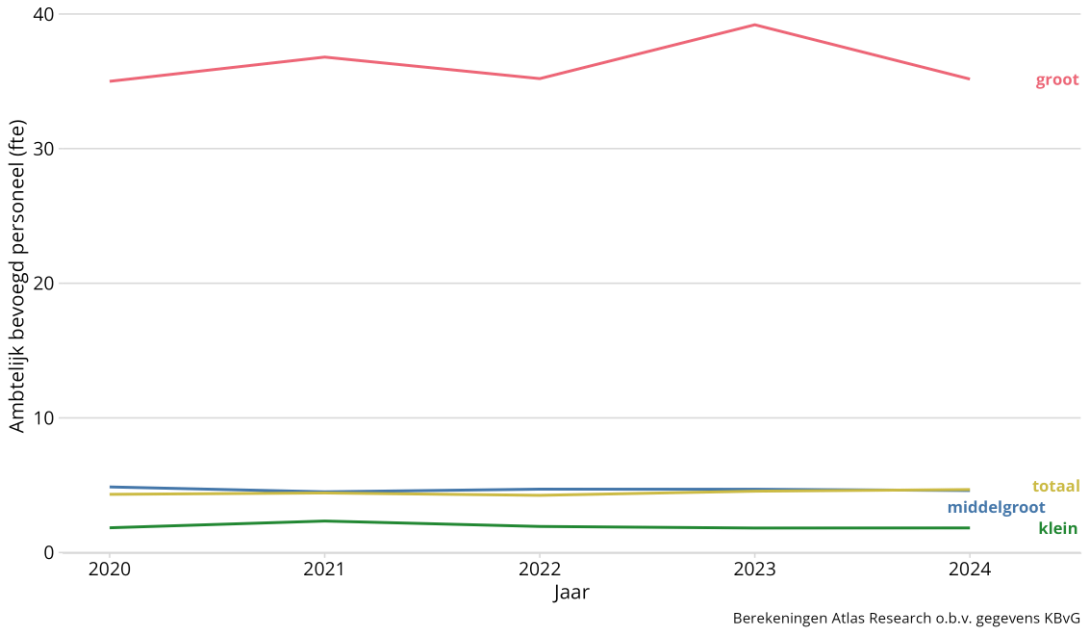
Berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens KBvG

Figuur 2.3 Totaal aantal fte ambtelijk bevoegd personeel (2018-2024)

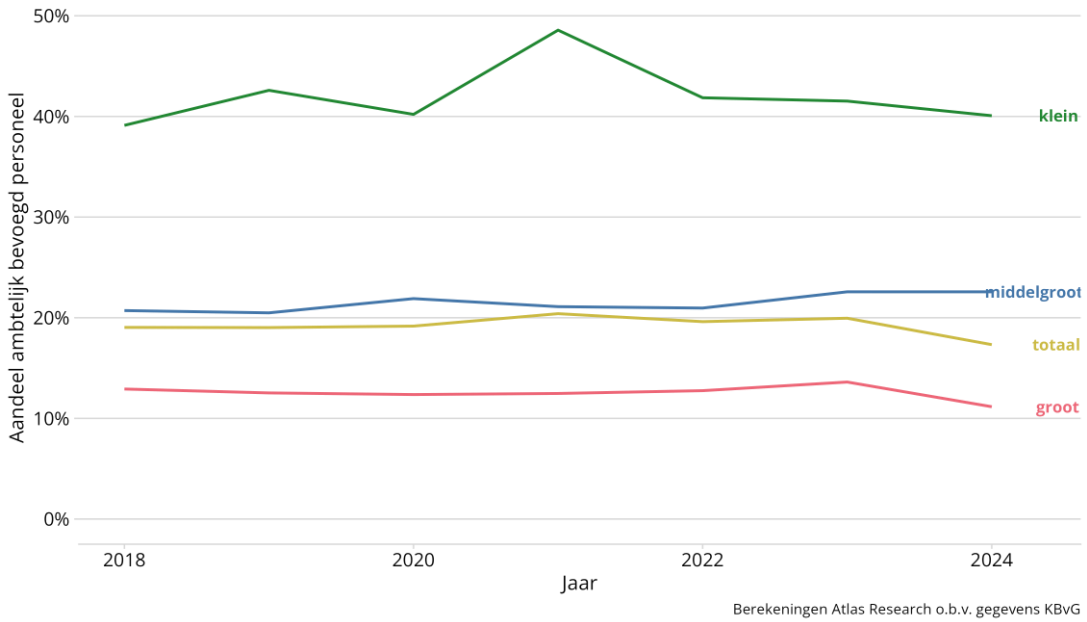


Berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens KBvG

Figuur 2.4 Gemiddeld aantal fte ambtelijk bevoegd personeel per kantoor (2020-2024)



Figuur 2.5 Gemiddeld aandeel ambtelijk bevoegd personeel van totale personeel (2018-2024)

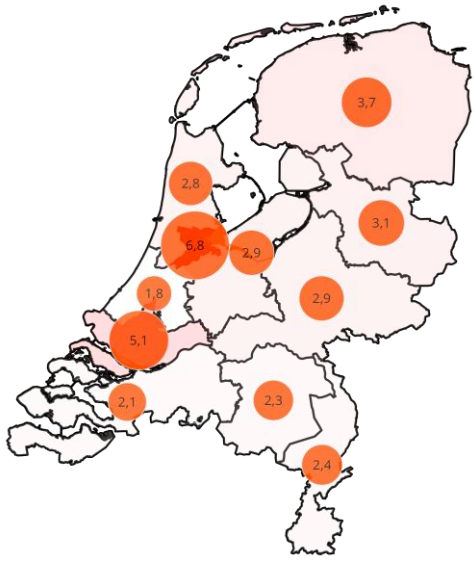


Deurwaarders per arrondissement

Naast de totale omvang van de beroepsgroep is ook de geografische spreiding van gerechtsdeurwaarders van belang om de ambtsbediening te borgen. Uit Figuur 2.6 blijkt dat er tussen de arrondissementen aanzienlijke verschillen zijn in het aantal gerechtsdeurwaarders per honderdduizend inwoners. In de arrondissementen Amsterdam en Rotterdam is dat aantal hoog: respectievelijk 6,8 en 5,1 per honderdduizend inwoners. In de overige arrondissementen ligt dit een stuk lager.

Aangezien de ministerieplicht alléén geldt in het arrondissement waar het gerechtsdeurwaarderskantoor gevestigd is, kan een ongelijke verdeling betekenen dat dezelfde hoeveelheid uit te voeren ambtshandelingen in het ene arrondissement zorgt voor een lage werkdruk onder de gerechtsdeurwaarders en in het andere arrondissement voor een hoge werkdruk. In de verdiepende interviews bekijken we of dit het geval is. Dit draagt bij aan de beantwoording van de vraag of er een ondergrens is in het aantal gerechtsdeurwaarders om de rechtshandhaving te kunnen waarborgen.

Figuur 2.6 Aantal gerechtsdeurwaarders per honderdduizend inwoners per arrondissement (2025)



Berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens KBvG

Demografische ontwikkelingen en opleiding

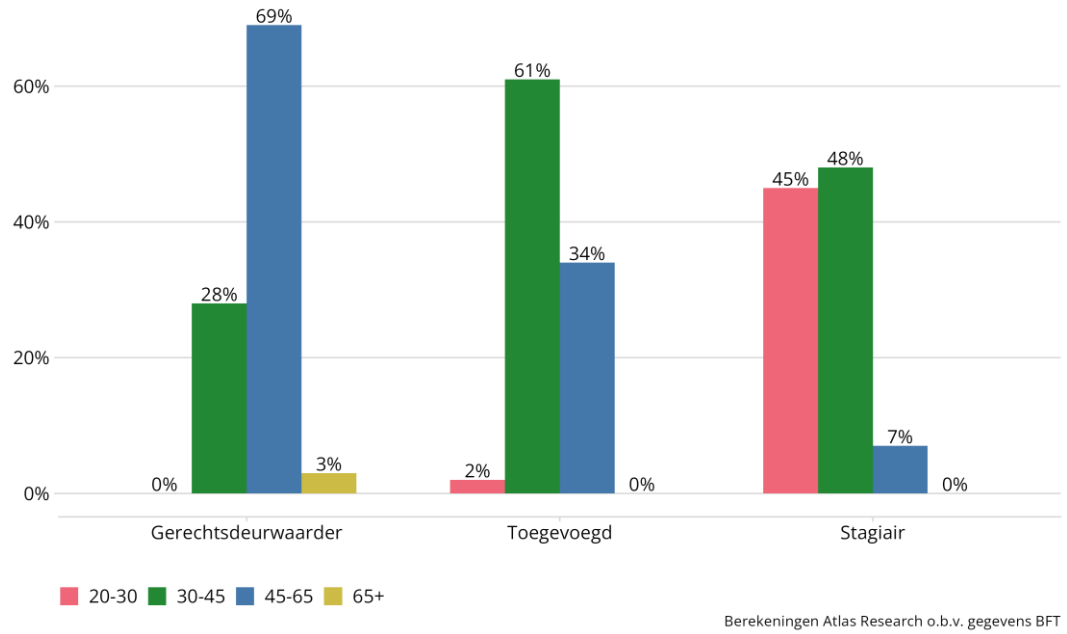
Een veel aangehaalde verklaring voor het krimpen van de beroepsgroep is demografisch: de beroepsgroep zou ouder worden. Logischerwijs wordt daarmee de uitstroom naar pensioen groter. Als zich hieronder zelfstandige gerechtsdeurwaarder-ondernemers bevinden,

zorgt dat ook voor het verdwijnen van kantoren, tenzij er (interne) overnamekandidaten zijn. Tegelijkertijd blijft nieuwe aanwas vanuit de beroepsopleiding achter.

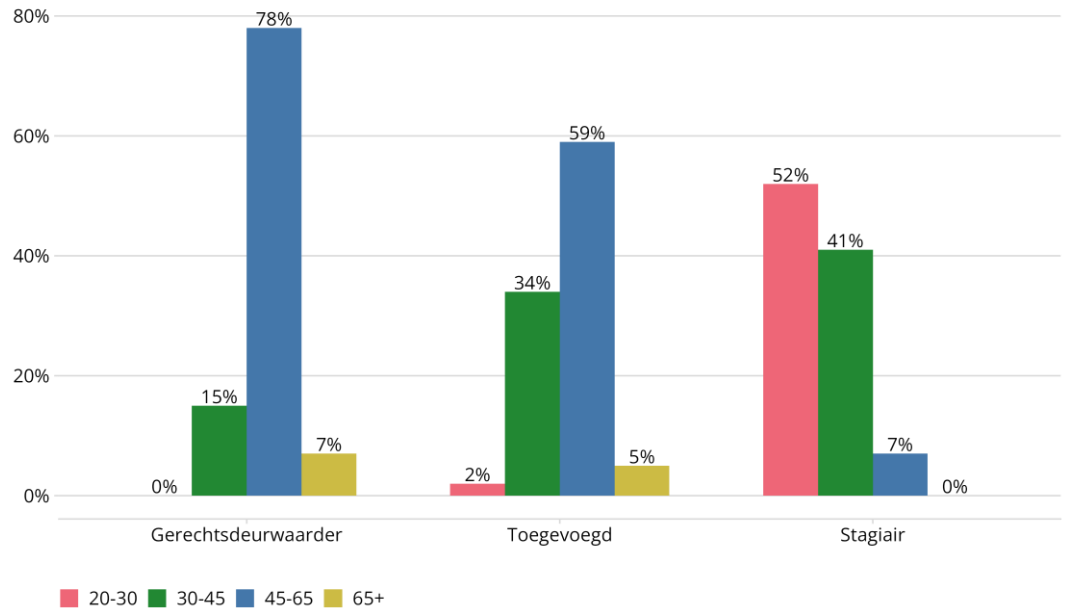
Beide ontwikkelingen vinden we ook terug in gegevens van het BFT (WODC, 2024) – zie Figuur 2.7. In 2016 was 72 procent van de gerechtsdeurwaarders 45 jaar of ouder. In 2023 was dat 85 procent. Een nog duidelijker verschuiving is te zien bij de toegevoegd gerechtsdeurwaarders. In 2016 viel 34 procent daar in categorie 45 tot 65 jaar, maar in 2023 was dat 59 procent geworden. Ook was in dat jaar 5 procent van de toegevoegd gerechtsdeurwaarders ouder dan 65 jaar. In 2016 viel 0 procent van de toegevoegd gerechtsdeurwaarders in die groep.

De cijfers van het BFT bevestigen dat de aanwas vanuit de opleiding gering is. Op het dieptepunt, in 2022, hadden slechts vijf studenten de beroepsopleiding afgerond. Sindsdien lijkt er een licht herstel ingezet en waren er in 2024 weer 17 afstudeerders, circa 3% van het totale aantal gerechtsdeurwaarders (WODC, 2024). Ook dat is echter weinig ten opzichte van de jaren rond 2010, voordat de dalende trend werd ingezet. Van 2007 tot 2013 rondden gemiddeld 56 studenten per jaar de opleiding af (destijds zo'n 6% van het aantal gerechtsdeurwaarders).

Figuur 2.7 Demografie gerechtsdeurwaarders in 2016 (boven) en 2023 (onder)



Berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens BFT



Berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens BFT

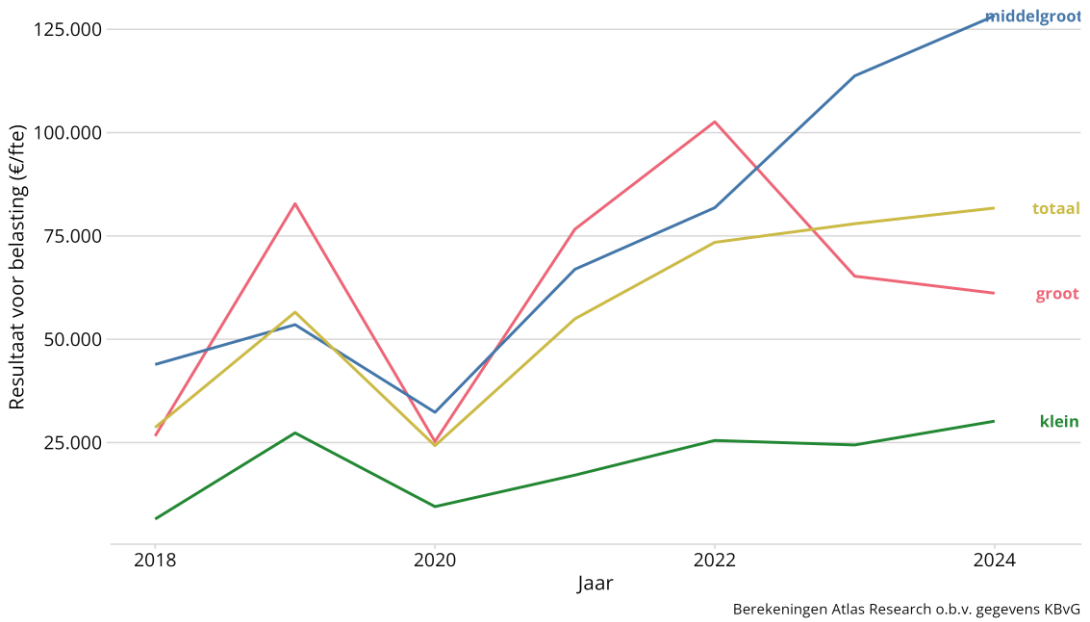
Winstgevendheid kantoren

Ook bedrijfseconomische redenen kunnen een rol spelen in het krimpen van de beroepsgroep en het verdwijnen van gerechtsdeurwaarderkantoren. Hoewel uit de cijfers van de KBvG niet bepaald kan worden of kantoren winstgevend zijn, kunnen we wel het gemiddelde resultaat voor belasting per fte ambtelijk bevoegd personeel hieruit afleiden. Dit geeft een beeld van de ontwikkeling van de financiële situatie van de kantoren. Uit Figuur 2.8 volgt dat kleine kantoren gemiddeld de laagste resultaten per gerechtsdeurwaarder behalen. Dit kan een indicatie zijn dat deze kantoren vaker bedrijfseconomisch minder goed lopen, en een (gedeeltelijke) reden zijn voor de afname in kleine kantoren. De grootte van een kantoor wordt bepaald op basis van de omzet in elk jaar. Het kan dus ook zo zijn dat de meest winstgevende kleine kantoren door de tijd doorgroeien naar middelgrote kantoren (en middelgrote naar grote).

De middelgrote en grote kantoren liepen in gemiddeld resultaat per ambtelijk fte tot 2022 vrij gelijk op, waarna de groei bij middelgrote kantoren doorzette terwijl de groei bij grote kantoren afnam. Hierbij kunnen meerdere zaken een rol spelen. Allereerst is vanaf 2022 het aantal fte ambtelijk bevoegd personeel bij grote kantoren weer toegenomen (na een periode van afname), terwijl bij middelgrote kantoren de afname is doorgezet. Daarnaast zijn er veel minder grote kantoren dan middelgrote (en kleine) kantoren, gemiddeld genomen over de gehele periode 5,5 tegenover 63 middelgrote en 74,5 kleine kantoren.

Schommelingen in het resultaat van één kantoor spelen dan een grotere rol in het gemiddelde van de grootteklasse dan bij een groter aantal kantoren.

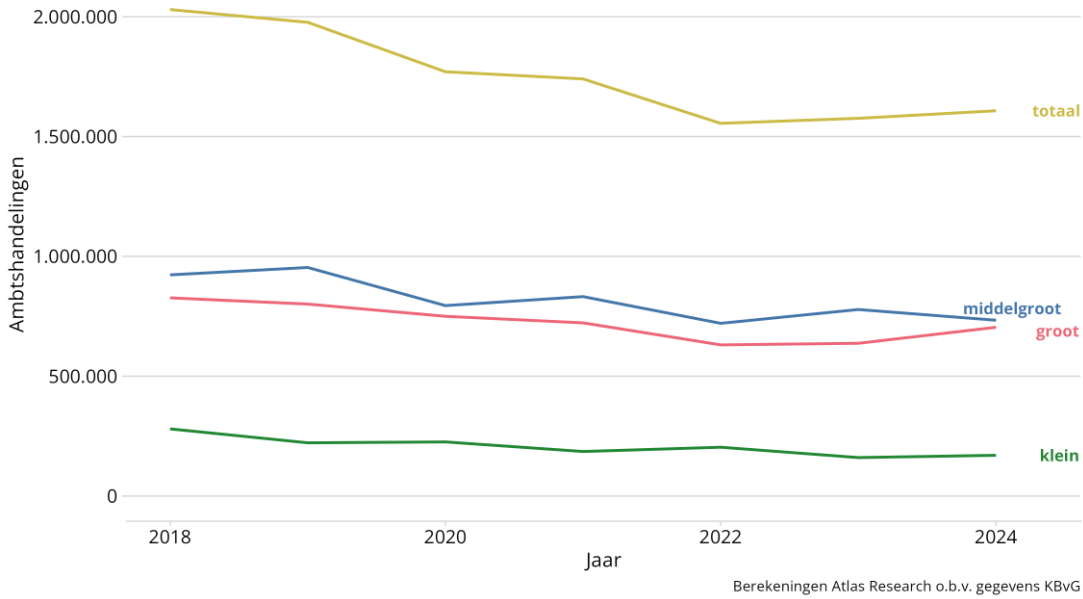
Figuur 2.8 Gemiddeld resultaat voor belasting per fte (2018-2024)



Ontwikkelingen ambtshandelingen

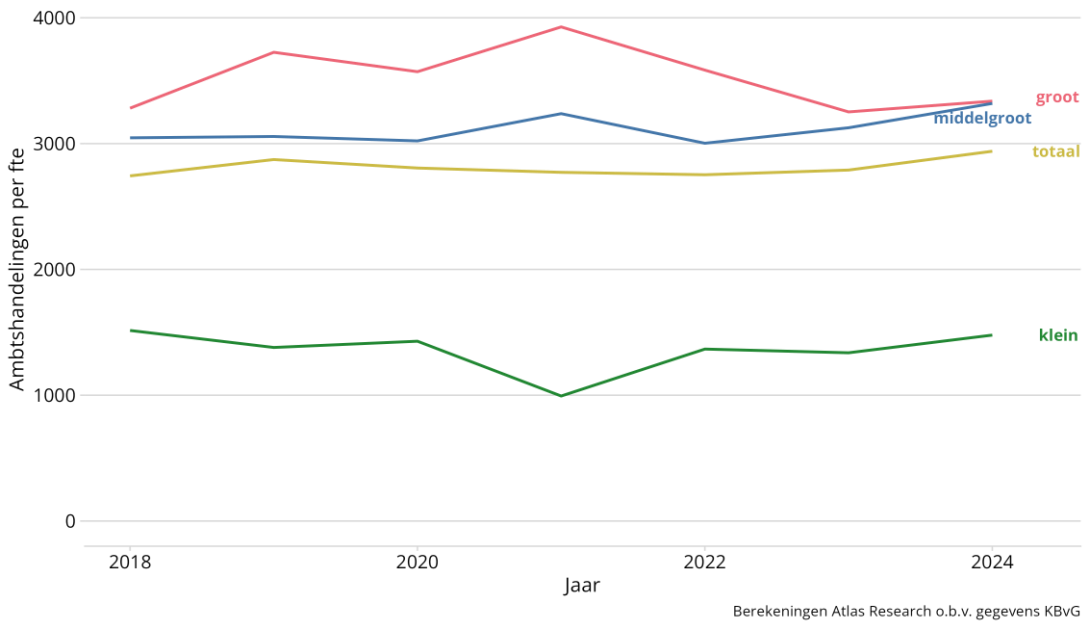
De afname van het aantal gerechtsdeurwaarderskantoren en gerechtsdeurwaarders loopt gelijk met een afname in de totale hoeveelheid uitgevoerde ambtshandelingen – zie Figuur 2.9. Dit is tussen 2018 en 2024 met 21 procent gedaald. Over deze periode is het aantal ambtshandelingen van elke categorie afgenomen. Naar verhouding is die afname het sterkst voor het aantal betekeningen van titel voor ontruiming van een onroerende zaak (41 procent), beslagleggingen op onroerende zaken (29 procent) en het aantal oproepingen voor burgerlijke rechter en beslag onder derden (beide 26 procent). De afname van het aantal betekeningen van een titel loopt gelijk met de algemene daling en was ook 21 procent. In de ontwikkelingen per categorie ambtshandelingen zijn geen grote afwijkingen ten opzichte van het totaal aantal ambtshandelingen.

Figuur 2.9 Totaal aantal ambtshandelingen (2018-2024)



Het aantal ambtshandelingen per fte ambtelijk bevoegd personeel is in het algemeen licht gestegen. Het aantal ambtshandelingen dat per fte ambtelijk bevoegd personeel wordt uitgevoerd ligt bij grote en middelgrote kantoren een stuk hoger dan bij kleine kantoren. Dit duidt op verschillen in de structuur, type dienstverlening en explootdichtheid van deze kantoren. Ook hier volgen de trends per categorie ambtshandeling die van het totaal.

Figuur 2.10 Aantal ambtshandelingen per fte ambtelijk bevoegd personeel (2018-2024)



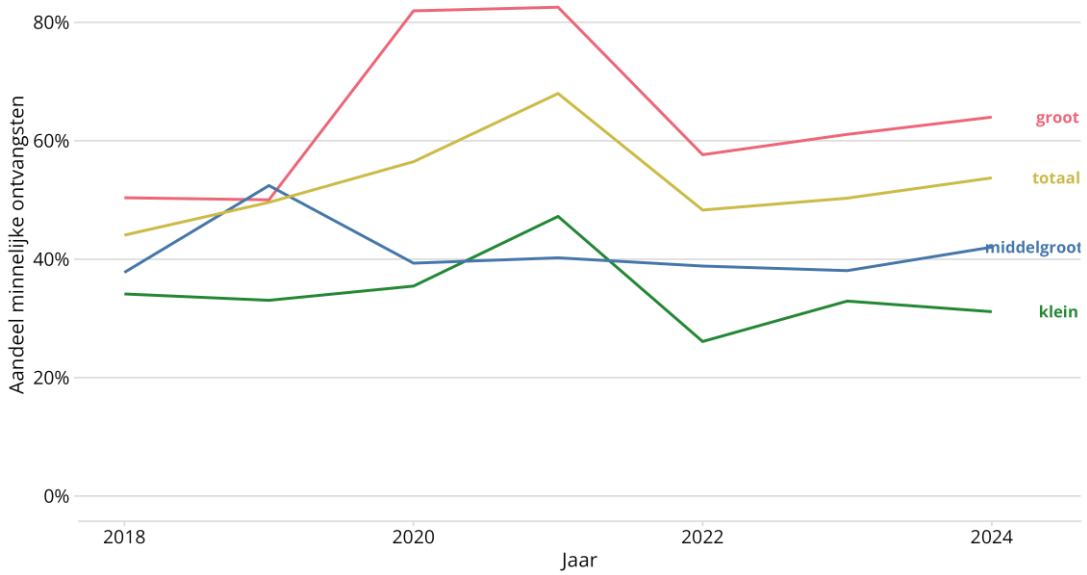
Berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens KBvG

Prestaties

Ook in de ontwikkeling van enkele andere prestatie-indicatoren zijn duidelijke verschillen tussen kantoren van verschillende grootte zichtbaar. Hier is minder sprake van een tweedeling tussen kleine kantoren en middelgrote en grote kantoren, maar valt wel op dat het aandeel minnelijke ontvangsten, de recuperatiegraad en het percentage succesvol afgesloten dossiers over vrijwel de hele periode hoger is bij grotere kantoren – Figuur 2.11 tot en met 2.13. Daarbij valt ook op dat de verschillen op deze drie maten tussen kantoren van verschillende grootte zijn toegenomen ten opzichte van 2018.

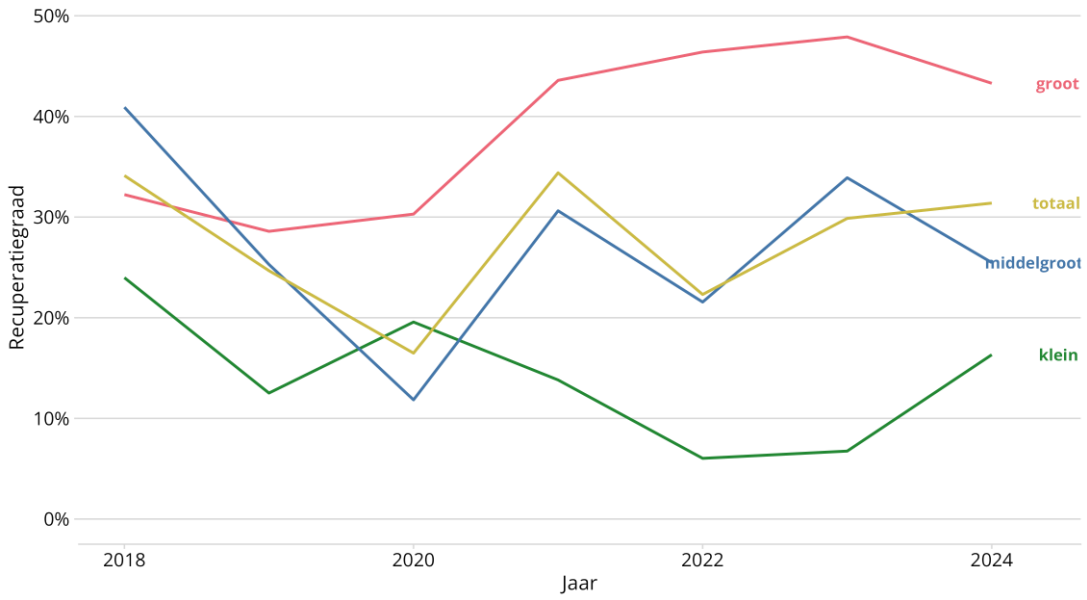
Deze drie prestatiematen vertellen niet het hele verhaal over de effectiviteit en kwaliteit van de dienstverlening. Zo is de gemiddelde doorlooptijd van dossiers over de hele periode juist langer bij grotere kantoren – Figuur 2.14. Daarnaast is er over de hele periode een veel hoger aantal klachten per duizend ambtshandelingen geregistreerd bij de grote kantoren dan bij de middelgrote en kleine kantoren – Figuur 2.15. De middelgrote en kleine kantoren zijn hier sinds 2018 juist naar elkaar toegegroeid en in 2024 kwamen er nagenoeg evenveel klachten per duizend ambtshandelingen binnen bij dit type kantoren.

Figuur 2.11 Gemiddeld aandeel minnelijke ontvangsten (2018-2024)



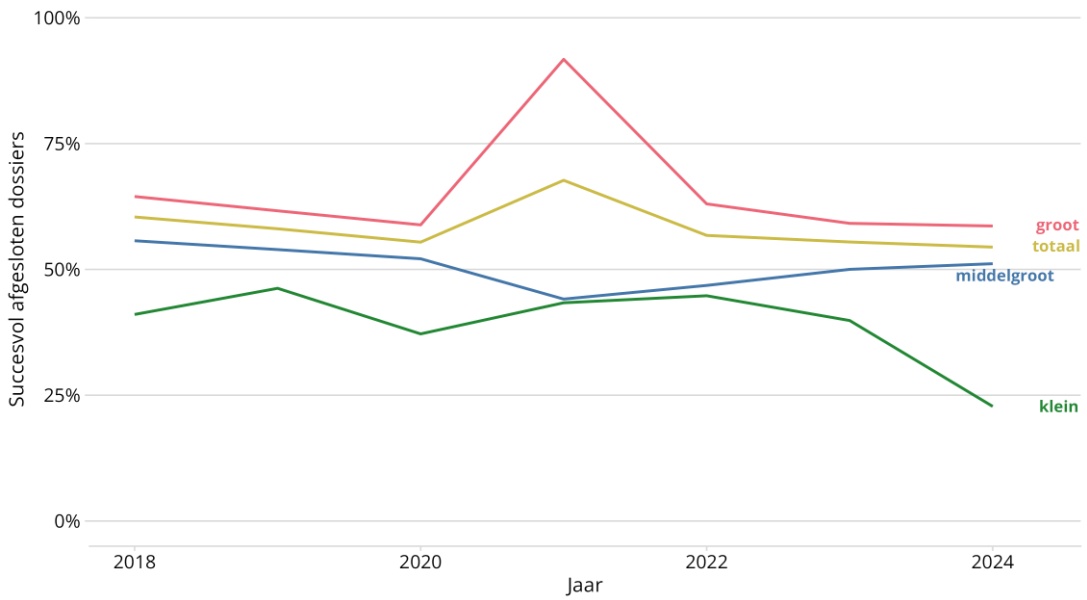
Berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens KBvG

Figuur 2.12 Gemiddelde recuperatiegraad (2018-2024)

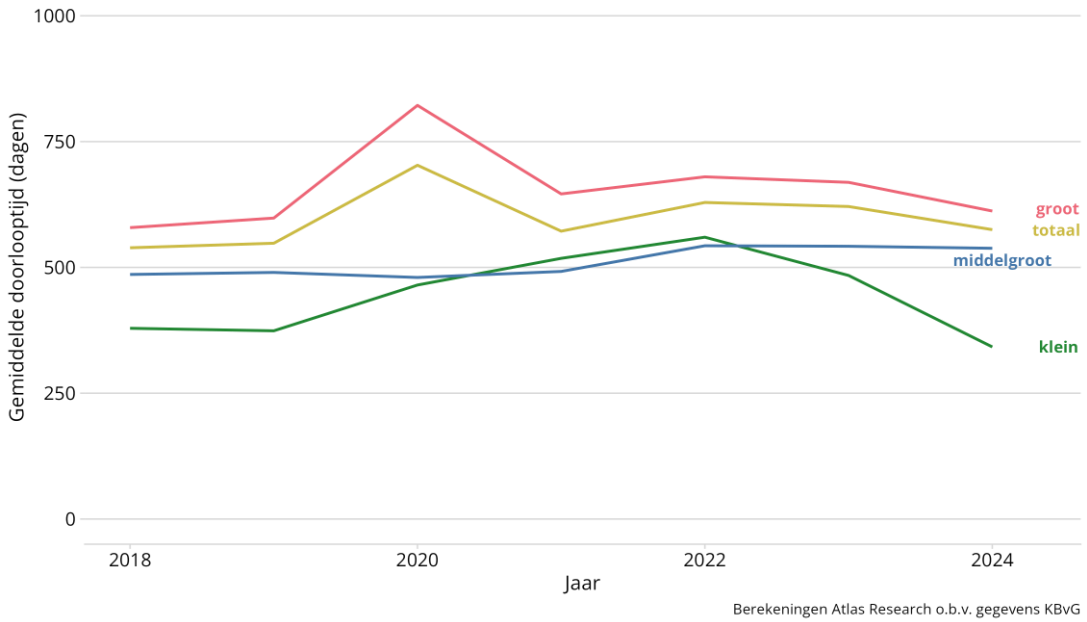


Berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens KBvG

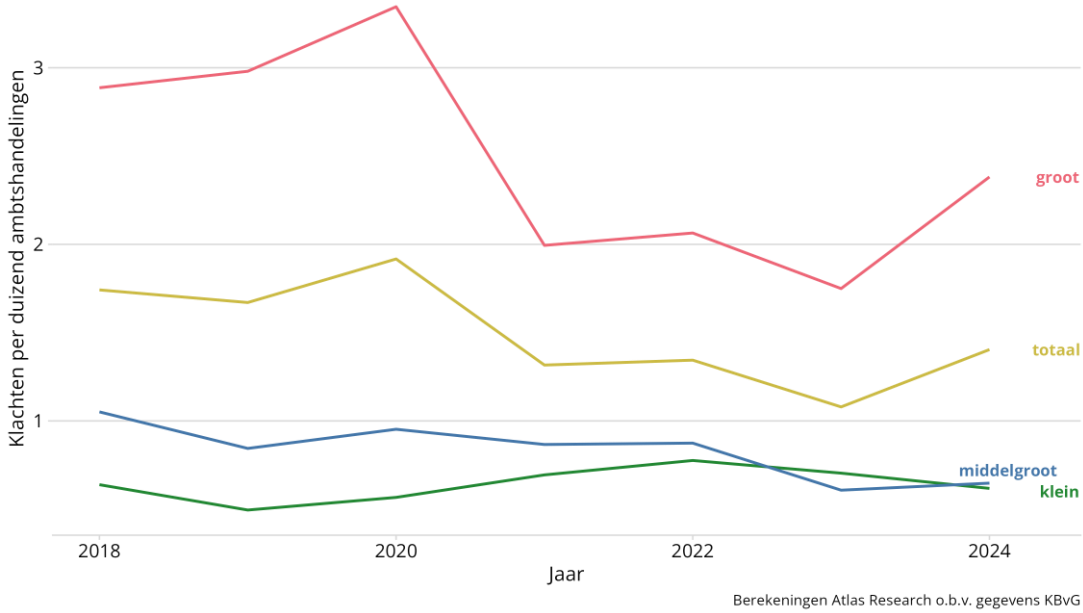
Figuur 2.13 Gemiddeld aandeel succesvol afgesloten dossiers (2018-2024)



Figuur 2.14 Gemiddelde doorlooptijd dossiers in dagen (2018-2024)



Figuur 2.15 Gemiddeld aantal klachten per duizend ambtshandelingen (2018-2024)



Berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens KBvG

2.3 Inventarisatie (mogelijke toekomstige) ontwikkelingen

De markt van gerechtsdeurwaarders blijft zich ontwikkelen. De meest recente ontwikkelingen die samenhangen met de hoofdvraag van dit onderzoek, evenals de verwachte ontwikkelingen in de nabije toekomst, staan centraal in deze paragraaf. Dit draagt bij aan de beantwoording van onderzoeksvraag 3 (welke ontwikkelingen hebben zich in de recente geschiedenis voorgedaan omtrent de markt voor gerechtsdeurwaarders en welke mogelijke ontwikkelingen worden op dit moment nog voorzien).

Recente ontwikkelingen

De ontwikkeling van het digitaal beslagregister

De KBvG heeft een digitaal beslagregister ontwikkeld en sinds 1 januari 2016 zijn gerechtsdeurwaarders verplicht om beslag op loon, uitkering en toeslagen hierin te registreren.[31] Het register heeft als doelen het bevorderen van de juiste uitvoering van de bij wet aan de gerechtsdeurwaarder opgedragen rollen en taken, het voorkomen van niet-invorderbare

[31] Verordening digitaal beslagregister voor gerechtsdeurwaarders, ingegaan op 1 januari 2016 en op 1 februari 2023 overgegaan in Gerechtsdeurwaardersverordening.

kosten, een juiste afwikkeling van het beslag en de juiste vaststelling en toepassing van de beslagvrije voet.[32]

Voorafgaand aan de betekening van een dagvaarding en voorafgaand aan het leggen van beslag op loon, uitkering of toeslagen moet de gerechtsdeurwaarder het beslagregister raadplegen. In dit register kunnen gerechtsdeurwaarders zien of er al door een collega op deze inkomstenbronnen beslag is gelegd, waarmee ze een inschatting kunnen maken van de verhaalbaarheid van de vordering en de juiste toepassing van de beslagvrije voet. In de regelgeving is vastgesteld dat gerechtsdeurwaarders hun opdrachtgever dienen te informeren wanneer uit dit register blijkt dat de verwachting is dat het langer dan drie jaar zal duren voor een vordering verhaald kan worden. Op basis van deze informatie kan de opdrachtgever besluiten om de gerechtsdeurwaarder wel of niet verder te laten gaan met de invordering.

Als opdrachtgevers vaker besluiten om niet door te gaan met invordering, zorgt het beslagregister voor een afname van werkzaamheden voor de gerechtsdeurwaarders.

Verhoogde debiteurenbescherming en ambtshalve toetsing overeenkomsten

Er is in de afgelopen jaren een aantal wijzigingen in de wet doorgevoerd waarmee debiteuren beter beschermd worden. Met de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (ingegaan op 1 januari 2021) is het bepalen van de beslagvrije voet[33] zo min mogelijk nog afhankelijk van door de debiteur aan te leveren gegevens, met als gevolg dat de beslagvrije voet minder vaak te laag wordt vastgesteld. Hierdoor wordt het bestaansminimum beter gewaarborgd, maar krijgen schuldeisers minder snel hun geld geïnd (Moerman, 2020a).

Tegelijkertijd is de Wet herziening van het beslag- en executierecht ingevoerd, waarmee onder andere een beslagvrij bedrag bij bankbeslag wordt gerealiseerd en niet-bovenmatige inboedel vrijgelaten wordt van beslag (Moerman, 2020b). Met de invoering van deze betere bescherming van debiteuren neemt mogelijk het aantal ambtshandelingen door gerechtsdeurwaarders af (aangezien de mogelijkheden hiervoor worden ingeperkt) en verschuift een deel van de werkzaamheden naar het minnelijke traject.

Bovendien is door het Europese Hof gesteld dat in consumentenkwesties de consument in een nadeligere positie zit dan de professionele partij en dat de rechter verplicht is om

---

[32] Gerechtsdeurwaardersverordening, Artikel 6.2, tweede lid.

[33] Het deel van het inkomen van de debiteur waar geen beslag op mag worden gelegd.

ambtshalve te toetsen of een consumentenovereenkomst oneerlijk is, ook als de consument dit niet zelf naar voren heeft gebracht. Hoewel dit al in 2000 (in het Océano Grupo arrest) is bepaald, is dit in Nederland meer recentelijk tot uitvoering gebracht en toetsen sinds eind 2019 de meeste rechters bij elke dagvaarding met een vordering of de bedingen in overeenstemming zijn met de wet (Kroep Steghuis, 2024). Hierdoor kunnen vorderingen of (proces)kosten op voorhand worden afgewezen als niet alle stukken aanwezig zijn. De drempel wordt hiermee hoger om een gerechtelijke procedure te starten, en als gevolg wordt mogelijk meer minnelijk geïncasseerd.

De introductie van de coördinerende gerechtsdeurwaarder

Vijf jaar na de introductie van het digitaal beslagregister is op 1 januari 2021 met de invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (onder andere) het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordening aangepast zodat hierin is opgenomen dat bij meerdere beslagen er een coördinerende gerechtsdeurwaarder wordt aangewezen. Dit is de deurwaarder die het oudste executoriale beslag heeft gelegd (en wanneer deze de executie niet voortzet de eerstvolgende tot inning bevoegde beslaglegger). Deze coördinerende gerechtsdeurwaarder is verantwoordelijk voor de vaststelling van de beslagvrije voet en de inning en verdeling van de executieopbrengst (Moerman & Jungmann, 2023).

Ook de introductie van een coördinerende gerechtsdeurwaarder kan zorgen voor een afname van werkzaamheden voor gerechtsdeurwaarders – al nemen mogelijk de werkzaamheden voor de coördinerende gerechtsdeurwaarder zelf toe.

Verschuiving werkzaamheden richting minnelijk traject

De afname in het totaal aantal ambtshandelingen en het toegenomen resultaat uit Figuren 2.7 en 2.8 lijken het beeld te bevestigen dat er een verschuiving gaande is in werkzaamheden richting het minnelijke traject. Dit hangt mogelijk samen met eerdergenoemde ontwikkelingen. Zo kan het zijn dat opdrachtgevers vanwege hogere drempels om een gerechtelijke procedure te starten, meer willen inzetten op minnelijk incasseren. Als gevolg hiervan kan het aantal ambtshandelingen voor gerechtsdeurwaarders afnemen.

Afname van gerechtsdeurwaarders

Zowel het aantal gerechtsdeurwaarderskantoren als het aantal gerechtsdeurwaarders werkzaam bij deze kantoren (aantal fte ambtelijk bevoegd personeel) is tussen 2018 en 2024 relatief hard afgenomen. Deze afname kan samenhangen met de voorgenoemde ontwikkelingen, waarmee mogelijk de werkzaamheden voor gerechtsdeurwaarders zijn

afgenomen. De vorige paragraaf laat zien dat ook het aantal uitgevoerde ambtshandelingen de afgelopen jaren is gedaald. De afname in aanbod van gerechtsdeurwaarders kan mogelijk het gevolg zijn van een afname in de vraag naar de diensten die gerechtsdeurwaarders leveren.

Een andere mogelijke verklaring voor de afname van het aantal gerechtsdeurwaarders is dat er meer gerechtsdeurwaarders uitstromen (met pensioen gaan of overstappen naar een ander beroep) dan instromen. De figuren uit de vorige paragraaf laten zien dat ook dit aannemelijk is – de beroepsgroep wordt steeds ouder.

Uit Figuur 2.9 blijkt dat tussen 2018 en 2024 het aantal ambtshandelingen per fte ambtelijk bevoegd personeel in totaal nagenoeg gelijk is gebleven. Tussen 2023 en 2024 is een licht stijgende lijn te zien. Hiermee lijkt de afname in werkzaamheden tussen 2018 en 2023 in verhouding te zijn met de afname in aantal gerechtsdeurwaarders. Daarnaast is tussen 2023 en 2024 het aantal gerechtsdeurwaarders harder afgenomen dan het aantal werkzaamheden. Uit Figuur 2.8 blijkt ook dat de afname in werkzaamheden vanaf 2022 is gestopt en er sindsdien een lichte stijging van de werkzaamheden te zien is. Dit kan betekenen dat de werkdruk onder gerechtsdeurwaarders tussen 2023 en 2024 is gestegen. Ook kan het zo zijn dat – bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen – gerechtsdeurwaarders meer ambtshandelingen in dezelfde tijd kunnen uitvoeren. Door de Commissie Oskam werd in 2019 een toename in tijdbesteding gevonden voor een groot deel van de ambtshandelingen (Oskam et al., 2019). Daaruit blijkt op dat moment nog geen sprake van een toename in productiviteit waardoor gerechtsdeurwaarders meer ambtshandelingen in dezelfde tijd kunnen uitvoeren – juist het tegenovergestelde. In de jaren erna kan dit echter alsnog plaats hebben gevonden.

Ontwikkelingen debiteurenpopulatie

Tot 2021 liep de afname in gerechtsdeurwaarders gelijk met een afname in aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden van ruim 650 duizend in 2018 naar ruim 599 duizend in 2021. Vanaf 2021 heeft de daling in aantal gerechtsdeurwaarders doorgezet, terwijl het aantal huishoudens met problematische schulden weer steeg naar 747 duizend in 2024 (CBS, 2024).[34] Dit is wederom in lijn met de (lichte) stijging in ambtshandelingen vanaf 2022. Een stijging in het aantal huishoudens met problematische schulden zal naar verwachting ervoor zorgen dat de werkzaamheden voor gerechtsdeurwaarders toenemen.

[34] Dit aantal is met een nieuwe definitie voor problematische schulden die iets afwijkt van de oude definitie. Volgens de nieuwe definitie waren er in 2021 618 duizend huishoudens met problematische schulden.

Een deel hiervan zal echter waarschijnlijk via schuldhulpverlening betalingsregelingen treffen en daardoor mogelijk niet met de gerechtsdeurwaarder in aanraking komen.

(Mogelijke) toekomstige ontwikkelingen

Naast deze recente ontwikkelingen, zijn er ontwikkelingen die mogelijk in de nabije toekomst gaan plaatsvinden. De mogelijke invoering van een wettelijke (sociale) zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders en de mogelijke invoering van een Collectief Afbetalingsplan zijn hier twee voorbeelden van.

Mogelijke invoering sociale zorgplicht

In het licht van het tegengaan van problematische schulden, wordt gewerkt aan een mogelijke aanpassing in de rol van gerechtsdeurwaarders, waarmee zij een belangrijkere rol krijgen in het vroegtijdig signaleren en (waar mogelijk) doorverwijzen naar (schuld)hulpverlening. In het IBO-rapport *Naar een beter werkende schuldenketen* (2024) wordt een sociale zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders genoemd als een mogelijke stap om de invorderingsketen te verbeteren. Hoewel in de huidige wetgeving al de verplichting is opgenomen voor gerechtsdeurwaarders om de belangen van de debiteur mee te wegen,[35] blijkt het huidige systeem hier weinig op te zijn ingericht. De huidige ministerieplicht verplicht een deurwaarder om, op verzoek van een opdrachtgever, een ambtshandeling te verrichten waartoe hij is bevoegd. De staatssecretaris van JenV noemt in de brief aan de Tweede Kamer op 20 mei 2025 als tegenhanger van deze huidige ministerieplicht een wettelijke borging van de mogelijkheid voor gerechtsdeurwaarders om een ambtshandeling niet uit te voeren.[36]

In de gehele invorderingsketen zijn gerechtsdeurwaarders één van de weinige partijen die bij mensen aan de deur komen en daarbij de situatie van de debiteur kunnen beoordelen. De staatssecretaris geeft in zijn brief dan ook aan dat dit ervoor zorgt dat de gerechtsdeurwaarder een signaalfunctie kan hebben en wanneer de situatie daar aanleiding toe geeft en de debiteur openstaat voor hulp, de gerechtsdeurwaarder een debiteur warm zou moeten kunnen doorverwijzen naar schuldhulpverlening. In zes gemeenten is onlangs een pilot

---

[35] In artikel 3.6 van de Gerechtsdeurwaardersverordening staat: "De gerechtsdeurwaarder verricht ambtshandelingen voor zover de wet, een titel of het met de maatregel beoogde doel dit, mede gelet op de daaraan verbonden gevolgen, rechtvaardigt." Waarbij in de toelichting is opgenomen dat "de belangen van de debiteur zijn er mede in gelegen dat de schuld niet verder oploopt doordat de kosten van de door de gerechtsdeurwaarder getroffen maatregelen op hem worden verhaald. De gerechtsdeurwaarder kan en moet dat belang mee laten wegen bij de afwegingen die hij maakt."

[36] Kamerstukken II, 2024/25, 24 515, nr. 798: Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting.

Ketensignalering problematische schulden gestart, waarin gerechtsdeurwaarders zijn begonnen met het warm doorverwijzen van debiteuren naar schuldhulpverlening.

Wat het effect op de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders zal zijn als deze maatregel zou worden ingevoerd, is op voorhand niet duidelijk. Enerzijds leidt het mogelijk tot een afname van werkzaamheden wanneer gerechtsdeurwaarders vaker besluiten ambtshandelingen niet uit te voeren. Anderzijds kan het zijn dat de beoordeling van de situatie en eventuele doorverwijzing naar (schuld)hulpverlening boven op de huidige werkzaamheden komt en de werkzaamheden hiermee toenemen. Ook is momenteel nog niet duidelijk hoe de financiering van deze taken eruit zou komen te zien. In de Kamerbrief wordt gesteld dat een passend financieel model wordt uitgewerkt zodra helder is wat van een gerechtsdeurwaarder met een sociale ministerieplicht mag worden verwacht.

Mogelijke invoering Collectief Afbetalingsplan

In het rapport *Schulden klein houden en perspectief bieden* (Moerman en Jungmann, 2023) wordt een incassostelsel voorgesteld waarbij wordt ingezet op het collectieve belang (voor schuldeisers en debiteur) in plaats van het individuele belang. Een Collectief Afbetalingsplan – zoals voorgesteld door Moerman en Jungmann en het IBO-rapport van een jaar later – stelt de debiteur in staat een gecoördineerde betalingsregeling te treffen in het minnelijke traject, waarbij de debiteur wordt ondersteund door een onafhankelijke partij. De opsteller van het Collectief Afbetalingsplan berekent de afloscapaciteit van de debiteur en spreekt in samenspraak een aflossing af. Hiermee wordt beoogd een concurrentiestrijd tussen schuldeisers – en de daarmee gepaard gaande oploop van de schulden – te voorkomen. In de kamerbrief 'Aanpak civiele invordering' van 20 mei 2025 en de bijbehorende bijlage is dit plan omschreven.[37]

Met de invoering van een Collectief Afbetalingsplan zouden meer geschillen in de minnelijke fase tot betaling komen en zou het aantal ambtshandelingen voor gerechtsdeurwaarders waarschijnlijk afnemen. De gerechtsdeurwaarder wordt in de uitwerking van het plan benoemd als een mogelijke partij die in opdracht van een debiteur een Collectief Afbetalingsplan zou mogen opstellen (naast schuldhulpverleners en bewindvoerders).[38] Hiermee zouden de werkzaamheden voor de gerechtsdeurwaarder niet afnemen maar verschuiven naar het minnelijke traject. Net als bij de sociale zorgplicht is

[37] Kamerstukken II, 2024/25, 24 515, nr. 798: Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting.

[38] Bijlage Nadere uitwerking aanpak civiele invordering bij Kamerstukken II, 2024/25, 24 515, nr. 798: Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting.

nog niet duidelijk hoe de financieringsstructuur bij een Collectief Afbetalingsplan eruit zou komen te zien.

2.4 Internationale vergelijking

In deze paragraaf brengen we op basis van een vergelijkende literatuurstudie in kaart hoe de markt- en financieringsstructuur in Nederland zich verhoudt tot die van de referentielanden. Daarbij gaan we na of er op basis van deze vergelijking iets te zeggen is over de toekomstbestendigheid van (onderdelen van) de Nederlandse wet- en regelgeving voor gerechtsdeurwaarders.

Voor deze vergelijking hebben we ons in eerste instantie gebaseerd op de *EU Enforcement Atlas* (Mousmouti et al., 2021) en de publicatie over gerechtsdeurwaarders van de European Commission for the Efficiency of Justice (Payan, 2025; hierna CEPEJ). Uit deze publicaties halen we de trends in de lidstaten van de Europese Unie (*Enforcement Atlas)* en de lidstaten van de Raad van Europa (CEPEJ-rapport). Bij die vergelijking lichten we een aantal (naburige) landen uit die als casestudy's voor meer verdieping zorgen. Deze landen zijn België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg (hierna ook: referentielanden). De keuze voor deze landen volgt uit twee overwegingen. Ten eerste is in elk van deze landen de rol van de gerechtsdeurwaarder inhoudelijk vergelijkbaar met die in Nederland, en sluit het algemene rechtssysteem voldoende aan bij het Nederlandse om zinvolle vergelijking mogelijk te maken. Daarnaast kennen de landen relevante verschillen, zoals in de rechtspositie van de gerechtsdeurwaarder, waardoor de referentielanden ook geschikt zijn om variatie inzichtelijk te maken. Om de referentielanden te vergelijken gebruiken we per land het *Narrative national report* van de *Enforcement Atlas,*[39] de publicaties per land van de Internationale Unie van Gerechtsdeurwaarders (UIHJ)[40] en aanvullende bronnen waar die beschikbaar zijn.

Positie van de gerechtsdeurwaarder

In Europese landen bestaan twee modellen voor de positie van de gerechtsdeurwaarder:

1. In het **publieke model** is de gerechtsdeurwaarder in overheidsdienst. In het verleden was de deurwaarder in de meeste Europese landen op deze manier werkzaam. Binnen dit model kan nog onderscheid worden gemaakt tussen

[39] België: Gielen (2021); Denemarken: Dahl-Nielsen & Chardon (2021); Duitsland: Holzwarth (2021); Frankrijk: Andrieux (2021); Luxemburg: Calvo (2021); Nederland: Uitdehaag (2021).

[40] België: UIHJ (2023a); Denemarken: UIHJ (2023b); Duitsland: UIHJ (2023c); Frankrijk: UIHJ (2023d); Luxemburg: UIHJ (2023e); Nederland: UIHJ (2023f).

   a. landen waar de gerechtsdeurwaarder in dienst is van de rechtbank of het rechtsdistrict (Denemarken), of
   b. landen waar de gerechtsdeurwaarder in dienst is van een uitvoerend orgaan zoals het ministerie van justitie (Duitsland).
2. In het **private model** is de gerechtsdeurwaarder een openbaar ambtenaar die zelfstandig opereert, maar de wettelijke of ambtelijke taken wel onder openbaar gezag uitvoert.

Traditioneel was het publieke model dominant in Europa. De laatste 25 jaar is er in veel Europese landen echter een verschuiving geweest naar het private model, met als doel de efficiëntie van gerechtsdeurwaarders te stimuleren. Tegenwoordig komen beide modellen in heel Europa ongeveer even vaak voor. In drie van de gekozen referentielanden (België, Frankrijk en Luxemburg) wordt nu net als in Nederland gebruikgemaakt van het model met private deurwaarders. In de referentielanden Duitsland en Denemarken is de gerechtsdeurwaarder in overheidsdienst.

Taken, bevoegdheden en verplichtingen

De taken, bevoegdheden en verplichtingen van de gerechtsdeurwaarder zijn niet in elk land gelijk. Bij de wettelijke taken is daarbij een duidelijk onderscheid te zien tussen twee categorieën ambtshandelingen die in Nederland allebei onder de gerechtsdeurwaarder vallen.

1. De eerste categorie zijn de taken die gericht zijn op het toepassen van dwang om de naleving van een vonnis af te dwingen. Deze eerste categorie ligt in het verlengde van het geweldsmonopolie van de staat en is in alle landen het (exclusieve) domein van de gerechtsdeurwaarder.
2. Onder de tweede categorie vallen taken die verband houden met dagvaardingen en betekeningen. De gerechtsdeurwaarder is niet in alle Europese landen met deze taak belast. Hierbij speelt ook een rol of de gerechtsdeurwaarder een publieke of private status heeft. Zeker in landen waar de gerechtsdeurwaarder in dienst is van de rechtbank komt het voor dat deze taken niet door de gerechtsdeurwaarder worden uitgevoerd. Binnen de referentielanden is Denemarken hier een voorbeeld van. Hier vallen de taken uit de tweede categorie niet onder de taken van de gerechtsdeurwaarder.

Denemarken is ook een uitzondering ten opzichte van de overige referentielanden wat betreft de taken uit de eerste categorie. Hier vallen de taken van de gerechtsdeurwaarder in brede zin onder een rechterlijk ambtenaar – *Dommerfuldmægtig* – die daarnaast ook

andere taken heeft. Deze rechterlijk ambtenaar is ook bevoegd de dwangtaken uit te voeren, maar normaal gesproken wordt dit onder zijn supervisie uitbesteed aan ander personeel – *Fogeder*. Zoals uit de vergelijking van opleidingseisen zal blijken, worden aan deze *Fogeder* minder strenge eisen gesteld.

Met uitzondering van Denemarken vallen in de andere referentielanden dezelfde taken onder de ambtshandelingen als in Nederland – zie Tabel B2.1 in Bijlage 2 voor een overzicht van de taken per land. Wel zijn er verschillen in de precieze uitvoering van deze ambtshandelingen. Volgens de vergelijkende CEPEJ-studie vallen in Nederland en de referentielanden (met uitzondering van Denemarken) relatief veel taken onder de gerechtsdeurwaarder ten opzichte van de rest van de lidstaten van de Raad van Europa (Payan, 2025).

Net als in Nederland hebben gerechtsdeurwaarders in de meeste Europese landen een wettelijk monopolie op de ambtshandelingen. In de meeste andere landen geldt dit monopolie alleen voor het arrondissement waartoe de gerechtsdeurwaarder behoort. In landen met privaat opererende gerechtsdeurwaarders is dus meestal alleen sprake van concurrentie tussen gerechtsdeurwaarders binnen hetzelfde arrondissement.

Nederland en Frankrijk vormen hierop binnen de referentielanden een uitzondering. In Frankrijk is de gerechtsdeurwaarder niet gebonden aan een arrondissement en wordt er dus nationaal geconcurreerd. In Nederland is de gerechtsdeurwaarder wel verbonden aan een arrondissement. Binnen dit arrondissement is de Nederlandse gerechtsdeurwaarder, net als in andere landen, verplicht om zijn wettelijke taken uit te voeren. Wel mag de Nederlandse gerechtsdeurwaarder sinds de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet in 2001 buiten dit arrondissement zijn diensten aanbieden en dus nationaal concurreren. Buiten het eigen arrondissement geldt de verplichting tot het uitvoeren van ambtshandeling niet. Deze constructie is voor zover bekend uniek in Europa. In alle andere landen zijn het aanbieden van diensten en de verplichting tot uitvoering gekoppeld aan dezelfde regio (arrondissement of nationaal).

Naast de wettelijke taken of ambtshandelingen is het de gerechtsdeurwaarder in veel landen toegestaan om nevenwerkzaamheden uit te voeren, zolang dit geen conflict oplevert met de wettelijke taken. In het algemeen zijn er meer nevenwerkzaamheden toegestaan voor gerechtsdeurwaarders in landen waar ze privaat opereren dan in landen waar zij in overheidsdienst werken. Tabel B2.2 in Bijlage 2 geeft voor de referentielanden een overzicht van de nevenwerkzaamheden die de gerechtsdeurwaarder zijn toegestaan.

In alle referentielanden waar de gerechtsdeurwaarder privaat opereert, mag deze ook minnelijke invordering, feitenvaststelling en juridisch advies leveren, in de referentielanden waar de gerechtsdeurwaarder in overheidsdienst is (Duitsland en Denemarken) niet. Alleen in Frankrijk mag een gerechtsdeurwaarder in sommige situaties werkzaamheden uitvoeren die in Nederland niet onder de gerechtsdeurwaarder vallen, namelijk faillissementsprocedures. Afgezien daarvan heeft de Nederlandse gerechtsdeurwaarder evenveel of meer mogelijkheden voor het uitvoeren van nevenwerkzaamheden dan in de andere referentielanden. Ook ten opzichte van de rest van Europa heeft de gerechtsdeurwaarder in Nederland relatief veel mogelijkheden voor het uitvoeren van nevenwerkzaamheden.

Opleiding en benoeming

In driekwart van de Europese landen moet een specifieke beroepsopleiding of toetsing worden afgerond om gerechtsdeurwaarder te kunnen worden (Payan, 2025). In veel landen gaat aan die beroepsopleiding een algemene rechtenstudie vooraf. Nederland vormt daarop binnen de referentielanden samen met Duitsland een uitzondering. Om met de beroepsopleiding te kunnen starten is het voltooien van een algemene rechtenstudie op academisch niveau in Nederland en Duitsland[41] geen voorwaarde. In Nederland is de beroepsopleiding tot gerechtsdeurwaarder een afstudeerrichting van rechten op hbo-niveau.

Over het algemeen zijn de opleidingseisen strenger in landen waar de gerechtsdeurwaarder een private status heeft. Volgens het CEPEJ-rapport kennen alle landen waar gerechtsdeurwaarders uitsluitend privaat opereren een beroepsopleiding en/of een beroepsexamen (Payan, 2025). Vooral in landen waar de gerechtsdeurwaarder direct in dienst is bij de rechtbank (zoals Denemarken) is er geen specifieke opleiding of toetsing nodig om (delen van) het beroep uit te kunnen oefenen.

[41] Baden-Württemberg is de enige deelstaat waar wel een algemene rechtenstudie aan de beroepsopleiding voorafgaat.

Tabel 2.1 Opleidingseisen en benoeming gerechtsdeurwaarders per referentieland

	Neder-land	België	Frankrijk	Luxem-burg	Duitsland[42]	Denemarken	
						Fogede r	Dom-merfuld mæg tig
Status gerechtsdeur-waarder	Privaat	Privaat	Privaat	Privaat	Publiek	Publiek	
Rechtenstudie voor-afgaand aan beroepsopleiding verplicht	Nee	Ja, 5 jaar	Ja, 4 jaar	Ja, 5 jaar	Nee	Nee	Ja, 5 jaar
Beroepsopleiding verplicht	Ja, 4 jaar	Ja, 2 jaar	Ja, 2 jaar	Ja, 1 jaar	Ja, 20 maanden	Nee	Ja, 3 jaar
Gelimiteerd aantal benoemingen	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	
Ondernemingsplan vereist	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	

Na een opleiding is een benoeming nodig om het beroep uit te mogen oefenen. In Nederland wordt een gerechtsdeurwaarder benoemd bij Koninklijk Besluit en wordt de aanvraag tot benoeming beoordeeld door het ministerie van JenV. In andere landen waar de deurwaarder een private status heeft, is een vergelijkbare benoeming door het staatshoofd of de minister van Justitie ook gebruikelijk. In landen waar de gerechtsdeurwaarder in overheidsdienst werkt, komt het ook voor dat benoeming geschiedt volgens een normale sollicitatieprocedure. Bij benoeming na een sollicitatieprocedure is men gerechtsdeurwaarder zolang de functie wordt uitgevoerd. In landen met benoeming door een autoriteit geldt die benoeming vaak tot het pensioen of vrijwillige uitschrijving. In de meeste landen, waaronder de referentielanden, is deze benoeming gebonden aan een arrondissement. Ook in Nederland is dit het geval. In andere landen is het echter gebruikelijk dat de gerechtsdeurwaarder alleen binnen dit arrondissement mag opereren, terwijl het gerechtsdeurwaarders in Nederland, zoals gezegd, vrij staat in het hele land te opereren.

Daarbij geldt in Nederland bij de benoeming een, voor Europa, unieke extra eis. De gerechtsdeurwaarder moet bij zijn aanvraag tot benoeming ook een ondernemingsplan indienen waaruit blijkt dat een kantoor kan worden opgestart en dat binnen drie jaar de

[42] Duitse deelstaten kennen verschillende vereisten. In deze tabel staan de federale minimale vereisten die in de meeste deelstaten zonder toevoegingen worden gehanteerd.

praktijk kostendekkend kan worden uitgevoerd. Het ondernemingsplan wordt beoordeeld door de Commissie van Deskundigen (Gerechtsdeurwaarders).

In Nederland is er geen limiet aan het aantal benoemingen van gerechtsdeurwaarders. Elk verzoek tot benoeming dat aan de eisen voldoet, wordt goedgekeurd. In veel andere landen is het aantal deurwaarders echter beperkt, bijvoorbeeld doordat een vast aantal gerechtsdeurwaarders per arrondissement wordt benoemd of doordat de opleidingen een numerus fixus kennen. Van de referentielanden is alleen in Frankrijk ook het aantal gerechtsdeurwaarders niet gelimiteerd.

Dat in Nederland het aantal gerechtsdeurwaarders niet gelimiteerd is, zorgt er niet voor dat er in Nederland meer gerechtsdeurwaarders zijn dan in de referentielanden. Nederland had in 2024 volgens Payan (2025) 3,4 gerechtsdeurwaarders per honderdduizend inwoners. In België en Frankrijk waren dat er respectievelijk 5,1 en 4,9. Van de referentielanden waren er alleen in Luxemburg minder gerechtsdeurwaarders, namelijk 2,7 per honderdduizend inwoners. In het algemeen zijn er meer gerechtsdeurwaarders per hoofd van de bevolking in landen waar zij in overheidsdienst zijn (Payan, 2025). Ook ten opzichte van andere landen met een privaat model, is het aantal gerechtsdeurwaarders in Nederland relatief laag.

In de meeste Europese landen is er sinds 2012, net als in Nederland, sprake van een afname van het aantal gerechtsdeurwaarders per hoofd van de bevolking (Payan, 2025). Dit geldt ook voor de referentielanden Duitsland en Luxemburg. In Frankrijk en België is dit stabiel gebleven. Voor Denemarken zijn geen gegevens beschikbaar.

Procesinleiding

In Nederland heeft de gerechtsdeurwaarder een belangrijke rol in de procesinleiding. Voor die poortwachtersrol is momenteel veel aandacht. Uit de *National narrative reports* van de *Enforcement Atlas* blijkt dat een dergelijke rol internationaal niet altijd aan de gerechtsdeurwaarder is toebedeeld. Verschillen bestaan met name tussen landen met een publiek systeem en landen met een privaat systeem. In landen met een publiek systeem, met name als de gerechtsdeurwaarder in dienst is van de rechtbank, is het gebruikelijk dat de rechtbank of een overheidsinstantie het proces inleidt. Dit is bijvoorbeeld in Denemarken het geval. In landen met een private gerechtsdeurwaarder ligt het initiatief over het algemeen bij de schuldeiser, die zelf een gerechtsdeurwaarder moet inschakelen. In Nederland kan de gerechtsdeurwaarder dan met een betekening van de executoriale titel overgaan tot tenuitvoerlegging. In andere landen, zoals Frankrijk, is de vrijheid van de gerechtsdeurwaarder in dit proces beperkter. Daar is eerst een aparte uitvoerbaarheidsverklaring van de

rechtbank nodig voordat tot tenuitvoerlegging kan worden overgegaan. In Luxemburg en Duitsland kan de gerechtsdeurwaarder het proces wel inleiden, maar is deze rol niet exclusief. Ook de rechtbank kan het proces in deze landen inleiden.

Kosten en tarieven

In alle Europese lidstaten zijn de tarieven voor ambtshandelingen gereguleerd en per handeling duidelijk vastgelegd. Dit gebeurt met het oog op de toegankelijkheid van het recht en de bescherming van de debiteur. Er bestaat echter een duidelijk verschil tussen landen waar gerechtsdeurwaarders in overheidsdienst werken en landen waar zij als private beroepsbeoefenaren opereren.

In landen waar de gerechtsdeurwaarder in overheidsdienst werkt, worden deze tarieven direct aan de staat voldaan en zijn deze dus niet direct gekoppeld aan de inkomsten van de gerechtsdeurwaarder. In zulke landen komt het ook voor dat tarieven niet kostendekkend zijn. Ook komt het in zulke landen vaker voor dat de rechtszoekende verantwoordelijk is voor de kosten van de tenuitvoerlegging. In landen waar de gerechtsdeurwaarder privaat opereert, zijn de tarieven minimaal kostendekkend en moeten deze (als mogelijk) door de debiteur rechtstreeks aan de gerechtsdeurwaarder worden voldaan. In deze landen is het inkomen van gerechtsdeurwaarder dus afhankelijk van het aantal ambtshandelingen dat wordt uitgevoerd.

In alle landen waar de gerechtsdeurwaarder privaat opereert, bestaat de vergoeding van de gerechtsdeurwaarder uit minimaal twee delen. Dit zijn de vaste gereguleerde tarieven voor de ambtshandelingen zelf en de andere kosten die een gerechtsdeurwaarder moet maken, zoals reis- en griffiekosten, die vaak aan de klant worden doorberekend. In Nederland komt daar nog een derde aspect bij, namelijk de vrij te onderhandelen beloningen die schuldeisers met de gerechtsdeurwaarder kunnen afspreken. Deze mogelijkheid is uniek in Europa. Er zijn echter aanwijzingen dat in andere landen ook rondom ambtshandelingen prijsafspraken worden gemaakt tegen de wetgeving in, bijvoorbeeld in België (Prijzenobservatorium, 2023).

Tabel 2.2 Procesinleiding en tarieven en kosten

	Neder-land	België	Frankrijk	Luxemburg	Duitsland	Denemarken
Status gerechtsdeur-waarder	Privaat	Privaat	Privaat	Privaat	Publiek	Publiek
Procesinleiding door gerechtsdeur-waarder	Ja	Ja	Nee	Ja, maar niet uitsluitend	Ja, maar niet uitsluitend	Nee
Gereguleerde tarieven ambtshandelingen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Inkomen afhankelijk van ambtshande-lingen	Ja, maar niet uitsluitend	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Vrij te onderhande-len beloningen	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee

Procedures en klachten

Payan (2025) laat zien dat in 2022 in Nederland relatief veruit de meeste disciplinaire procedures tegen gerechtsdeurwaarders zijn gestart van alle lidstaten van de Europese Unie met een privaat model.[43] Per honderd gerechtsdeurwaarders zijn er in dat jaar in Nederland 79,0 disciplinaire procedures gestart. Ook het aantal opgelegde sancties was relatief hoog, namelijk 9,1 per honderd gerechtsdeurwaarders. Ter vergelijking, in België werden er in dat jaar per honderd gerechtsdeurwaarders 11,2 procedures gestart en 1,9 sancties opgelegd.

Een directe vergelijking op basis van het aantal klachten per gerechtsdeurwaarder kan echter een vertekend beeld geven. Dit komt doordat het takenpakket van gerechtsdeurwaarders per land verschilt en ook het aantal gerechtsdeurwaarders per inwoner verschilt. Bovendien kan een hoger aantal procedures of sancties ook het gevolg zijn van strengere kwaliteitsnormen of een strikter toezichthoudend orgaan.

Toch is het opvallend dat het aantal disciplinaire procedures en sancties per honderd gerechtsdeurwaarders in Nederland flink hoger is dan in België, Frankrijk en Luxemburg. In die landen zijn immers, zoals we gezien hebben, de taken van de gerechtsdeurwaarder en ook de controle op de gerechtsdeurwaarder redelijk vergelijkbaar met Nederland. Ook het aantal procedures en sancties tegen gerechtsdeurwaarders per honderdduizend inwoners is in

[43] In landen waar de gerechtsdeurwaarder in overheidsdienst is, zijn klachten niet direct tegen de gerechtsdeurwaarder gericht en zijn om die reden geen cijfers bekend.

Nederland hoger dan in die landen. Dit hoge aantal valt dus niet alleen te verklaren doordat Nederland relatief weinig gerechtsdeurwaarders per hoofd van de bevolking heeft.

Efficiëntie en kwaliteit

In de *Enforcement Atlas* (Mousmouti et al., 2021) worden de voor- en nadelen van de publieke en private gerechtsdeurwaarder in onderstaande tabel samengevat. Het model waarin de gerechtsdeurwaarder privaat opereert, zou gepaard gaan met efficiënte en kwalitatieve dienstverlening zonder dat daar veel overheidskosten mee gemoeid zijn. Met de privaat opererende deurwaarder bestaat wel een risico op hoge kosten voor schuldeisers en/of debiteuren en is toereikende externe controle derhalve nodig. Uit deze vergelijking volgt dat de afruil tussen publieke en private gerechtsdeurwaarders met name gaat over overheidsuitgaven en snelheid/efficiëntie en kostenbescherming van burgers.

Tabel 2.3 Internationale vergelijking modellen gerechtsdeurwaarders, bewerking van Mousmouti et al. (2021)

	In overheidsdienst		
	Via rechtbank	Via andere uitvoeringsinstantie	Privaat opererend
Voordelen	Hoge standaarden Veel bescherming debiteuren	Snel Flexibel Minder overheidsuitgaven	Snel Efficiënt Weinig overheidsuitgaven Professionele kwaliteit
Nadelen	Veel overheidsuitgaven Langzaam Rigide	Minder kwaliteit Minder onafhankelijkheid Meer mogelijkheden voor corruptie	Hoge kosten voor schuldeisers en debiteuren Externe controle nodig

Bij de bevindingen die door Mousmouti et al. (2021) worden gepresenteerd moet worden opgemerkt dat deze niet duidelijk empirisch onderbouwd worden. De gepresenteerde verschillen lijken vooral theoretisch. Daarnaast wijst het CEPEJ-rapport er juist op dat de status van gerechtsdeurwaarders - in dienst van de overheid of zelfstandig opererend - niet bepalend is voor de kwaliteit en efficiëntie van hun dienstverlening (Payan, 2025). Een belangrijke factor die hierin wel een rol zou spelen, is de toegang van de gerechtsdeurwaarder tot informatie over de debiteur. Daarbij wordt genoemd dat digitalisering een belangrijke rol kan spelen om de kwaliteit en efficiëntie van de dienstverlening te verbeteren. In Nederland is de invoering van het digitaal beslagregister hier een goed voorbeeld van. Daarnaast hangt ook de kwaliteit van andere (juridische) instituties in belangrijke mate

samen met de kwaliteit van de dienstverlening van de gerechtsdeurwaarders. De causaliteit van dit verband is niet goed vast te stellen.

2.5 Deelconclusies

Beleidstheorie

Met een verkenning van de beleidstheorie achter de huidige Nederlandse wet- en regelgeving werpen we een eerste licht op de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders en trachten we een antwoord te geven op de vraag aan welke minimale vereisten gerechtsdeurwaarders als beroepsgroep moeten voldoen om de rechtshandhaving te kunnen waarborgen.

De markt voor de diensten van gerechtsdeurwaarders is georganiseerd als een keten die bestaat uit verschillende fasen. Nadat een schuld is ontstaan (in feite de voorfase) probeert een schuldeiser in de minnelijke fase zijn vorderingen te incasseren door middel van een eigen incassoafdeling, het inhuren van een incassobureau of een gerechtsdeurwaarder. Betaalt de debiteur niet in de minnelijke fase dan kan de schuldeiser een gerechtelijke procedure starten, waarna gerechtsdeurwaarders zorgen voor de uitvoering van het vonnis door middel van beslag en/of executie.

De markt voor gerechtsdeurwaarders is hierdoor op te splitsen in twee segmenten: ambtshandelingen en niet-ambtshandelingen. Door middel van gedragsregels wordt in de wetgeving gepoogd het concurrentievoordeel dat gerechtsdeurwaarders hebben door het kunnen uitvoeren van zowel ambtshandelingen als niet-ambtshandelingen (zoals incasso) op de markt van niet-ambtshandelingen te minimaliseren ten opzichte van concurrenten (zoals incassobureaus).

Markt- en financieringsstructuur van ambtshandelingen

Op de markt van ambtshandelingen hebben gerechtsdeurwaarders een monopolie. Aangezien er drie partijen betrokken zijn bij transacties (de opdrachtgever, de gerechtsdeurwaarder en de debiteur) en tarieven worden afgesproken tussen opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder, maar betaald worden door de debiteur, is een tweeledige tariefvorming afgesproken. Hierbij betaalt de debiteur een vast tarief en is het tarief dat opdrachtgevers aan de gerechtsdeurwaarders (kunnen) betalen volledig vrij.

Toch is in de afgelopen jaren wet- en regelgeving toegevoegd die de vrijheid in tariefafspraken tussen opdrachtgevers en gerechtsdeurwaarders inperkt. In 2023 is deze wet- en regelgeving gebundeld in de Gerechtsdeurwaardersverordening, waarin is vastgelegd dat de gerechtsdeurwaarder voor zijn ambtelijke verdiensten ten minste een redelijke vergoeding in rekening brengt. Hoewel niet is vastgelegd welke vormen van prijsafspraken niet zijn toegestaan – dit is bewust opengelaten – moet de gerechtsdeurwaarder kunnen aantonen dat hij op voorhand een geloofwaardige en onderbouwde businesscase heeft opgemaakt en dat de afspraken die hij maakt daarmee overeenstemmen. Uit de verdere onderzoekstappen moet blijken welke prijsafspraken in de praktijk voorkomen.

Markt- en financieringsstructuur van niet-ambtshandelingen

Op de markt van niet-ambtshandelingen hebben gerechtsdeurwaarders concurrentie van andere aanbieders. De bedoeling is dat dit een eerlijke concurrentie is en gerechtsdeurwaarders geen voordeel hebben doordat zij ambtshandelingen mogen verrichten. Dat hier specifieke gedragsregels voor zijn, en vanuit verschillende partijen (waaronder andere marktpartijen, opdrachtgevers en de rechtelijke macht)[44] onvrede zou zijn geuit over het feit dat gerechtsdeurwaarders niet-ambtshandelingen mogen uitvoeren, geeft aan dat de bijzondere positie die zij innemen wel een concurrentievoordeel zou opleveren als deze gedragsregels niet zouden bestaan.

Minimale vereisten om de rechtshandhaving te borgen

Alleen de ambtshandelingen zijn van belang voor het borgen van de rechtshandhaving door gerechtsdeurwaarders. Een beroep op de ambtsbediening van een gerechtsdeurwaarder dient te allen tijde te worden ingewilligd. Om dit te borgen moeten er voldoende gerechtsdeurwaarders beschikbaar zijn om alle beroepen te kunnen inwilligen. Tegelijkertijd dient een gerechtsdeurwaarder een evenwichtige opdrachtportefeuille van meerdere opdrachtgevers te hebben (Gerechtsdeurwaardersverordening art. 4.2)[45] om onafhankelijkheid van de opdrachtgever te borgen. Naar de omstandigheden van het geval wordt beoordeeld of een opdrachtportefeuille evenwichtig is, maar een portefeuille waarin de grootste opdrachtgever niet meer dan 15% van de omzet uitmaakt, wordt in ieder geval door de tuchtrechter als evenwichtig betiteld. Het aantal gerechtsdeurwaarders moet dus laag genoeg zijn dat iedere gerechtsdeurwaarder een portefeuille met meerdere opdrachtgevers kan hebben. Om de rechtshandhaving te borgen moeten er dus genoeg,

---

[44] *Kamerstukken II* 1998/99, 22 775, nr. 14, Derde nota van wijziging Gerechtsdeurwaarderswet.

[45] https://wetten.overheid.nl/BWBR0047777/2023-02-01

maar niet te veel gerechtsdeurwaarders zijn. Hoeveel voldoende is hangt af van het aantal beroepen dat op de ambtsbediening worden gedaan.

Aangezien niet-ambtshandelingen lucratiever (schijnen te) zijn voor gerechtsdeurwaarders dan ambtshandelingen,[46] is in de wetgeving opgenomen dat de voor de ambtsbeoefening benodigde capaciteit niet mag worden verdrongen door nevenwerkzaamheden. Het feit dat een groot deel van de gerechtsdeurwaarders momenteel nevenwerkzaamheden verricht, zou dus een teken moeten zijn dat er momenteel voldoende gerechtsdeurwaarders zijn om de rechtshandhaving te borgen. Ook zou de verhouding ambtshandelingen/niet-ambtshandelingen mogelijk een maatstaf zijn voor de mate waarin er voldoende gerechtsdeurwaarders zijn. Deze redenering houdt alleen stand als de wetgeving wordt nageleefd en de vergoedingen voor de ambtshandelingen hoog genoeg zijn. Als de wetgeving niet wordt nageleefd, zou het kunnen zijn dat gerechtsdeurwaarders minnelijke werkzaamheden verkiezen boven ambtshandelingen, ook als ze hierdoor niet voldoen aan hun ministerieplicht. Als de vergoedingen niet hoog genoeg zijn, zou het kunnen zijn dat gerechtsdeurwaarders genoodzaakt zijn om tijd aan nevenwerkzaamheden te besteden om een rendabele praktijk op te bouwen, ook als dat ten koste gaat van de wettelijke taak.

Een deelonderzoeksvraag is of er organisatiestructuren zijn die noodzakelijk zijn om de rechtshandhaving te kunnen borgen, en in hoeverre diversiteit in kantoren hierbij van belang is. Uit voorgaande studie van de beleidstheorie achter de Nederlandse wet- en regelgeving komen geen aanknopingspunten naar voren waaruit blijkt dat diversiteit in kantoren noodzakelijk is voor de borging van de rechtshandhaving. Volgende onderzoekstappen gaan dieper in op deze vraag.

Markt voor gerechtsdeurwaarders in cijfers

De beroepsgroep van gerechtsdeurwaarders krimpt aanzienlijk. Het aantal kantoren is tussen 2019 en 2024 met 21 procent gedaald, van 149 naar 117. Deze krimp treft vooral kleine kantoren, waarvan meer dan een kwart sinds 2020 is verdwenen. Ook het totale ambtelijk bevoegd personeel is met 26 procent afgenomen. Deze ontwikkeling is wederom het sterkst zichtbaar bij kleine kantoren. De opbouw van het personeelsbestand verschilt naar kantoorgrootte. Bij kleine kantoren vormt ambtelijk bevoegd personeel een relatief groot deel van het personeelsbestand. Bij middelgrote kantoren is dit aandeel een stuk kleiner en bij grote kantoren het kleinst. Deze verdeling is over de gehele periode stabiel gebleven.

---

[46] Zoals uit het advies van de Raad van State blijkt, waarin is opgenomen dat *"marktwerking hoofdzakelijk zal blijven plaatsvinden op het terrein van de lucratievere niet-ambtelijke werkzaamheden."*

De krimp van de beroepsgroep lijkt deels een demografische oorzaak te hebben. De beroepsgroep vergrijst en er is weinig instroom vanuit de beroepsopleiding. Hoewel het aantal afstudeerders de laatste jaren licht is toegenomen, ligt dit nog ver onder het niveau van rond 2010. Het aantal afstudeerders is in elk geval te laag om de omvang van de beroepsgroep stabiel te houden. Ook de financiële positie van gerechtsdeurwaarderskantoren zou een mogelijke verklaring kunnen zijn voor het krimpen van de beroepsgroep en het verdwijnen van kantoren. Een zwakkere financiële positie kan ertoe leiden dat het niet aantrekkelijk is om gerechtsdeurwaarder te worden en zeker niet om een eigen kantoor te openen. De financiële positie van gerechtsdeurwaarderskantoren hangt samen met kantoorgrootte: kleine kantoren behalen gemiddeld het laagste resultaat per fte ambtelijk bevoegd personeel, wat kan bijdragen aan het snel afnemende aantal kantoren van deze grootte.

Tegelijk met de krimp van de beroepsgroep is de totale hoeveelheid uitgevoerde ambtshandelingen tussen 2018 en 2024 met 21 procent afgenomen. Deze afname is gelijk aan de daling in het aantal kantoren. Het aantal ambtshandelingen per fte is in diezelfde periode echter licht gestegen. De resterende deurwaarders verrichten per persoon dus meer ambtelijk werk. Bij grote en middelgrote kantoren worden daarbij aanzienlijk meer ambtshandelingen per fte uitgevoerd dan bij kleine kantoren. Een voor de hand liggende verklaring daarvoor is dat deze kantoren naar verhouding meer overig personeel hebben dan kleine kantoren, waardoor gerechtsdeurwaarders beter ondersteund worden en zo efficiënter kunnen werken. Daarnaast is het mogelijk dat grotere kantoren beter in staat zijn met behulp van digitalisering efficiënter te werken.

Verder valt op dat gerechtsdeurwaarders niet gelijk over het land verdeeld zijn. De arrondissementen Amsterdam en Rotterdam kennen relatief veel gerechtsdeurwaarders per inwoner, terwijl de overige arrondissementen daar duidelijk bij achterblijven. Deze ongelijke spreiding zou kunnen leiden tot verschillen in toegang tot het recht tussen gebieden.

Tot slot zijn er duidelijke prestatieverschillen naar kantoorgrootte. Grotere kantoren scoren beter op het aandeel minnelijke ontvangsten, de recuperatiegraad en het percentage succesvol afgesloten dossiers, en deze verschillen zijn sinds 2018 toegenomen. Daar staat tegenover dat grote kantoren een langere gemiddelde doorlooptijd en een hoger aantal klachten per duizend ambtshandelingen kennen. Het beeld van de prestaties is daarmee gemengd en niet eenduidig in het voordeel van kantoren van één bepaalde grootte.

In het algemeen maken deze cijfers zichtbaar dat de gerechtsdeurwaardersmarkt een consolidatieproces doormaakt. Het aantal kantoren en gerechtsdeurwaarders neemt af.

Mogelijke verklaringen hiervoor zijn vergrijzing samen met achterblijvende instroom vanuit de opleiding en de geringe winstgevendheid van kantoren. Dit laatste speelt met name bij kleinere kantoren. De overblijvende kantoren zijn gemiddeld groter en voeren per ambtelijk bevoegde fte meer ambtshandelingen uit, wat de krimp van de beroepsgroep deels opvangt. Tegelijkertijd is het totale aantal uitgevoerde ambtshandelingen sinds 2018 wel gedaald. Dit hoeft niet uitsluitend een capaciteitsprobleem te zijn, ook bredere ontwikkelingen die de beroepsgroep raken kunnen een rol spelen. Toch rijst hierdoor, in combinatie met de ongelijke geografische spreiding over arrondissementen, de vraag of de beroepsgroep op termijn groot genoeg blijft om de ambtelijke taken overal in het land tijdig en kwalitatief goed uit te voeren.

Inventarisatie (mogelijke toekomstige) ontwikkelingen

In de afgelopen jaren is het digitaal beslagregister ontwikkeld en is in de wetgeving opgenomen dat er bij meerdere beslagen een coördinerende gerechtsdeurwaarder wordt aangewezen. Beide ontwikkelingen hebben waarschijnlijk gezorgd voor een vermindering in werkzaamheden voor gerechtsdeurwaarders. Tot 2021 liep dit in lijn met een vermindering in het aantal huishoudens met problematische schulden.

Tegelijkertijd is het aantal gerechtsdeurwaarders in de afgelopen jaren afgenomen, en is de beroepsgroep aan het verouderen. In de meest recente jaren zijn de werkzaamheden weer opgelopen en zien we een lichte stijging van zowel het totale aantal ambtshandelingen als het aantal ambtshandelingen per gerechtsdeurwaarder.

Voor de nabije toekomst zijn de volgende mogelijke ontwikkelingen geïdentificeerd:

- De mogelijke invoering van een wettelijke (sociale) zorgplicht, waarbij gerechtsdeurwaarders warm kunnen doorverwijzen naar (schuld)hulpverlening en in bepaalde gevallen kunnen besluiten tot het niet uitvoeren van ambtshandelingen;
- De mogelijke invoer van een Collectief Afbetalingsplan, waarmee in het minnelijke traject een gecoördineerde afbetalingsregeling wordt ontworpen door een onafhankelijke partij (mogelijk een gerechtsdeurwaarder) om de oploop van schulden tegen te gaan.

In beide gevallen zou het aantal ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders mogelijk afnemen, maar is de invloed op de totale werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder onduidelijk. Ook is in beide gevallen nog onduidelijk hoe de financieringsstructuur eruit zou komen te zien.

De geïdentificeerde ontwikkelingen worden in de vervolgstappen van het onderzoek meegenomen en getoetst op hun invloed op de (toekomstbestendigheid van de) markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders. Daarnaast wordt in de vervolgstappen onderzocht of er verdere relevante ontwikkelingen zijn (geweest) die hier op van invloed zijn (geweest).

Internationale vergelijking

Uit de Nederlandse wetgeving volgt een marktvorm die ten opzichte van andere Europese landen op een aantal punten afwijkt. De gerechtsdeurwaarder heeft in Nederland een groot aantal wettelijke taken. Dit takenpakket is vergelijkbaar met de referentielanden waar de gerechtsdeurwaarder ook privaat opereert. Daarnaast heeft de Nederlandse gerechtsdeurwaarder ruimere mogelijkheden om nevenwerkzaamheden te verrichten dan in veel andere landen het geval is. Ook heeft de gerechtsdeurwaarder in Nederland een relatief grote rol en verantwoordelijkheid in de procesinleiding. Hoewel deze afzonderlijke kenmerken ook elders voorkomen, komt de combinatie ervan binnen geen van de referentielanden voor.

Er zijn bovendien twee aspecten waarin de Nederlandse markt vrijwel uniek is in Europa. Ten eerste is Nederland voor zover bekend het enige land met een model waarin de gerechtsdeurwaarder enerzijds het monopolie heeft op ambtshandelingen en nationaal mag opereren, maar anderzijds alleen binnen het eigen arrondissement wettelijk verplicht is om deze handelingen uit te voeren. In andere landen met private gerechtsdeurwaarders vallen bevoegdheid en wettelijke plicht altijd binnen hetzelfde territorium: ofwel het hele land ofwel een arrondissement. Ten tweede is de mogelijkheid om buiten de vaste tarieven en overige kosten vrije prijsafspraken met schuldeisers te maken uitzonderlijk. Estland is de enige andere lidstaat van de Europese Unie waar dergelijke vrije onderhandeling mogelijk is. In andere Europese landen zijn zulke prijsafspraken hoogstens toegestaan voor de nevenwerkzaamheden van gerechtsdeurwaarders.

De efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening van gerechtsdeurwaarders in verschillende landen kan alleen theoretisch en indirect worden vergeleken op basis van de beschikbare bronnen. Het private model wordt in de literatuur geassocieerd met efficiëntie en lage overheidskosten, maar ook met hogere kosten voor schuldeisers en debiteuren, en de noodzaak van adequate externe controle. Empirisch bewijs voor deze verbanden is beperkt. Wel is te zien dat Nederland in vergelijking met andere Europese landen weinig gerechtsdeurwaarders per hoofd van de bevolking heeft. Dit kan duiden op efficiënte dienstverlening. Tegelijkertijd ligt het aantal disciplinaire procedures en sancties per

gerechtsdeurwaarder in Nederland aanzienlijk hoger dan in andere landen, ook wanneer gecorrigeerd wordt voor het relatief lage aantal gerechtsdeurwaarders per inwoner. Het is echter te kort door de bocht om te concluderen dat dit wijst op lage kwaliteit van de dienstverlening; het kan ook een teken zijn van strenger toezicht.

De internationale vergelijking levert geen directe conclusies op over de toekomstbestendigheid van de beroepsgroep. Wel komt duidelijk naar voren dat de Nederlandse marktstructuur enkele bijzondere eigenschappen heeft die elders in Europa niet of nauwelijks voorkomen. Deze informatie wordt meegenomen in de verdere analyse van de toekomstbestendigheid in de rest van dit rapport.

3 Enquête

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van twee enquêtes die via de KBvG zijn uitgezet onder alle gerechtsdeurwaarders in Nederland. Eén enquête richtte zich op gerechtsdeurwaarder-ondernemers, de andere op gerechtsdeurwaarders die als werknemer werkzaam zijn. De enquêtes hebben als doel de situatie van de beroepsgroep in kaart te brengen, met aandacht voor werkdruk, de aard en omvang van werkzaamheden, prijsafspraken en verwachtingen ten aanzien van (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen. Dit hoofdstuk draagt bij aan het (ten dele) beantwoorden van onderzoeksvragen 1.) Hoe ziet de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders er op dit moment uit, 4.) In hoeverre hebben de ontwikkelingen die zijn geïdentificeerd ter beantwoording van onderzoeksvraag 3 invloed op de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders en 5.) In hoeverre wordt de huidige markt- en financieringsstructuur, in het licht van de huidige situatie en mogelijke toekomstige ontwikkelingen, toekomstbestendig geacht en welke factoren zijn daarin bepalend?

In paragraaf 3.1 gaan we allereerst in op het ontwerp van beide enquêtes. Vervolgens lichten we in paragraaf 3.2 de dataverzameling toe en geven we in paragraaf 3.3 een overzicht van de respons en de persoonskenmerken van de respondenten van beide enquêtes. In paragraaf 3.4 beschrijven we de resultaten van de enquête voor gerechtsdeurwaarder-werknemers en in paragraaf 3.5 wordt hetzelfde gedaan voor de resultaten van de enquête voor gerechtsdeurwaarder-ondernemers. In paragraaf 3.6 vergelijken we de situatie van de beroepsgroep gerechtsdeurwaarder-werknemers en gerechtsdeurwaarder-ondernemers. Paragraaf 3.7 sluit af met deelconclusies met de belangrijkste bevindingen samengevat.

3.1 Ontwerp enquêtes

Voor het in kaart brengen van de situatie van de gerechtsdeurwaarders als beroepsgroep hebben we gebruikgemaakt van twee online enquêtes, die we hebben ontwikkeld met de online enquêtetool SurveyMonkey. Omdat binnen de beroepsgroep onderscheid gemaakt kan worden tussen gerechtsdeurwaarder-werknemers en gerechtsdeurwaarder-ondernemers hebben we ervoor gekozen om twee afzonderlijke enquêtes voor deze groepen te ontwikkelen. De volledige enquêtes zijn terug te vinden in Bijlage 3 (gerechtsdeurwaarder-werknemers) en Bijlage 4 (gerechtsdeurwaarder-ondernemers).

De enquête voor gerechtsdeurwaarder-ondernemers is meer toegespitst op het bedrijf als geheel en op zaken als de prijsafspraken die worden gemaakt. In de enquête voor

gerechtsdeurwaarder-werknemers zijn de vragen meer gericht op de eigen werkzaamheden, ervaringen met werkdruk en ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Beide enquêtes bestaan uit een combinatie van gesloten vragen (meerkeuzevragen en schaalvragen) en een aantal open vragen voor eventuele nadere toelichting.

De invulling en formulering van de vragen in beide enquêtes zijn gedurende het onderzoek iteratief uitgewerkt in afstemming met de begeleidingscommissie. Daarnaast heeft een overleg met de KBvG plaatsgevonden om de inhoud en begrijpelijkheid van de vragenlijst te toetsen, zodat deze zo goed mogelijk was in te vullen voor de gerechtsdeurwaarders.

3.2 Dataverzameling

De verspreiding van de enquêtes vond plaats via de KBvG. Alle in Nederland gevestigde gerechtsdeurwaarders zijn verplicht lid van deze publiekrechtelijke beroepsorganisatie (pbo). Door de enquête via de KBvG uit te zetten konden we alle gerechtsdeurwaarders in Nederland bereiken.

Op 14 oktober 2025 heeft de KBvG een eerste aankondiging van dit onderzoek onder haar leden verspreid aan de hand van een informatiesheet, waarin het onderzoek werd toegelicht en de KBvG haar leden verzocht om de enquête in te vullen. Vervolgens is op 11 november 2025 de e-mail met de links naar beide enquêtes door de KBvG naar haar leden verzonden. Om de respons te verhogen volgde op 1 december 2025 een herinneringsmail voor deelname aan dit onderzoek. Beide enquêtes konden worden ingevuld tot en met 18 december 2025.

Na het sluiten van de enquêtes zijn de verzamelde gegevens geëxporteerd vanuit SurveyMonkey en is de data handmatig gecontroleerd. Vervolgens werd de data geanalyseerd door middel van de statistische programmeertaal R.

3.3 Respons en kenmerken respondenten

Deze paragraaf bevat informatie over de respons, de invulduur van de enquête en de persoonskenmerken van de respondenten die een van de enquêtes hebben ingevuld.

In totaal is er 164 keer een enquête gestart: 93 keer betrof dat de enquête voor gerechtsdeurwaarder-werknemers en 71 keer de enquête voor gerechtsdeurwaarder-ondernemers. Op voorhand werd een respons van 20% verwacht, wat neer zou komen op circa 120

respondenten:[47] Dit aantal is behaald. De mate waarin de respondenten de enquête daadwerkelijk (volledig) hebben ingevuld verschilt echter aanzienlijk tussen de twee groepen gerechtsdeurwaarders. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de respons en invulduur van beide enquêtes.

Respondenten van de enquête voor gerechtsdeurwaarder-werknemers vulden gemiddeld 31,6% van de vragen niet in. Eén op de tien werknemers vulde 80% of meer van de vragen niet in. Onder de gerechtsdeurwaarder-ondernemers lag de non-respons per vraag aanzienlijk hoger: zij vulden gemiddeld 70,6% van de vragen niet in. Meer dan de helft van deze respondenten (57,7%) vulde 80% of meer van de vragen niet in.

Er is nadrukkelijk voor gekozen om alle gestarte enquêtes mee te nemen in de analyses, ongeacht de mate waarin de respondenten de volledige enquête hebben ingevuld. Het invullen van de vragen was vrijblijvend voor de respondenten, waardoor zij zelf konden beslissen welke vragen zij wel en niet beantwoordden. Hierdoor verschilt het aantal valide ingevulde antwoorden per vraag. Daarom is in elke figuur expliciet aangegeven op basis van hoeveel valide antwoorden deze is gemaakt (*n*). De resultaten van de ondernemersenquête dienen met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden, gezien de beperkte aantallen valide antwoorden op een deel van de vragen.

Invulduur enquêtes

De gemiddelde invulduur van de enquêtes is gebruikt als indicatie voor de mate waarin respondenten de enquête daadwerkelijk hebben doorlopen. Op basis hiervan lijkt de helft van de gestarte enquêtes voor gerechtsdeurwaarder-ondernemers niet (volledig) te zijn ingevuld (35 van de 71 respondenten). Zij hadden een invulduur van minder dan 3 minuten, met een verwachte duur van 17-20 minuten en een gemiddelde invulduur van 15 minuten. Voor de gerechtsdeurwaarder-werknemers betrof dit een kleiner aandeel van de enquêtes: 15 van de 93 (16%) respondenten vulden de enquête in minder dan twee en een halve minuut in, terwijl de verwachte invulduur 9 minuten betrof en de uiteindelijke gemiddelde invulduur op 11 minuten uitkwam.

[47] Geoffreerd: Er zijn 601 actieve (toegevoegde) gerechtsdeurwaarders. Bij 100% lidmaatschap van KBvG en een respons van 20% zouden we op 120 respondenten uitkomen. We benadrukken hierbij dat we op zoek zijn naar een representatief beeld en niet naar statistisch significant getoetste verschillen. Ook bij een respons van n < 100 zal de enquête waardevolle inzichten bieden.

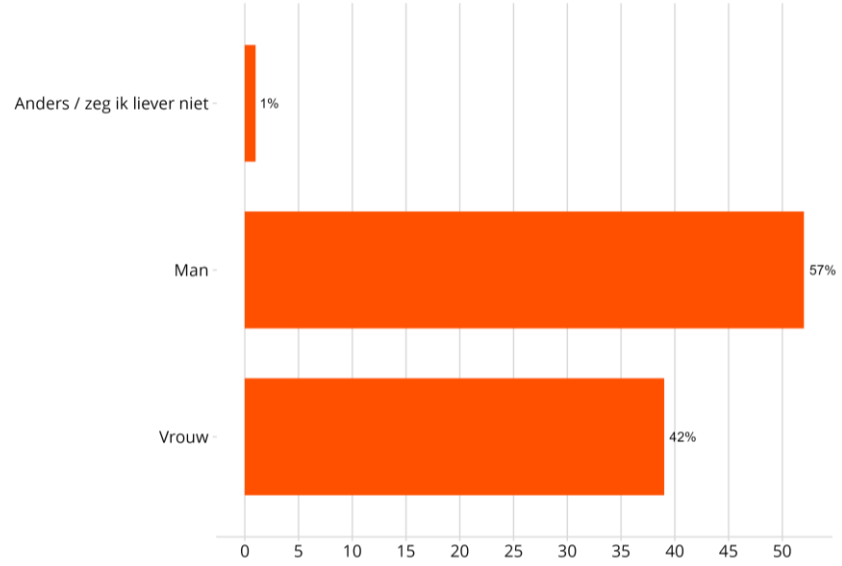
Tabel 3.1 Overzicht response en invulduur enquêtes

	Werknemers	Ondernemers	Totaal
Gestart	93	71	164
Vermoedelijk (volledig) ingevuld	78 (84%)	36 (51%)	114 (70%)
Vermoedelijk niet (volledig) ingevuld	15 (16%)	35 (49%)	50 (30%)
Verwachte invulduur	9 min.	17-20 min.	n.v.t.
Gemiddelde invulduur	11 min.	15 min.	n.v.t.

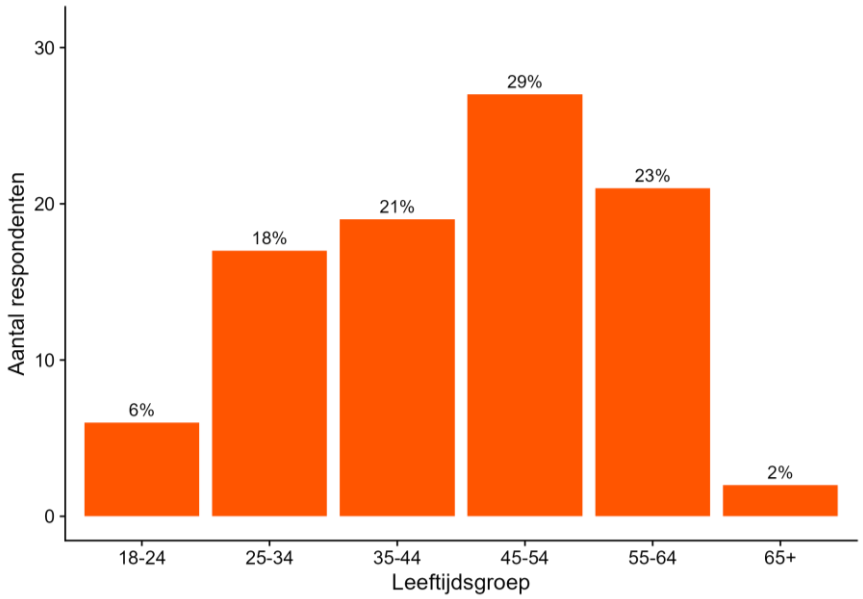
Kenmerken gerechtsdeurwaarder-werknemers

Net iets meer dan de helft van de respondenten was man – zie Figuur 3.1. De gemiddelde leeftijd was 45 jaar, waarbij de jongste gerechtsdeurwaarder-werknemer 23 jaar was en de oudste 65 jaar - zie Figuur 3.2 voor de verdeling van leeftijd. De langst werkzame respondent startte in 1984 met het ambt, de meest recente toetreding vond plaats in 2025 – zie Figuur 3.3. Twee derde van de respondenten gaf aan werkzaam te zijn als toegevoegd gerechtsdeurwaarder. Een minderheid gaf aan dat de juridische figuur kandidaat-gerechtsdeurwaarder (16%) of gerechtsdeurwaarder in loondienst op hen van toepassing is – zie Figuur 3.4. Onder de respondenten bevonden zich geen waarnemend gerechtsdeurwaarders en één gerechtsdeurwaarder-ondernemer (1%). Voor deze respondent werd de enquête direct afgebroken en werd hij of zij doorverwezen naar de enquête voor gerechtsdeurwaarder-ondernemers.

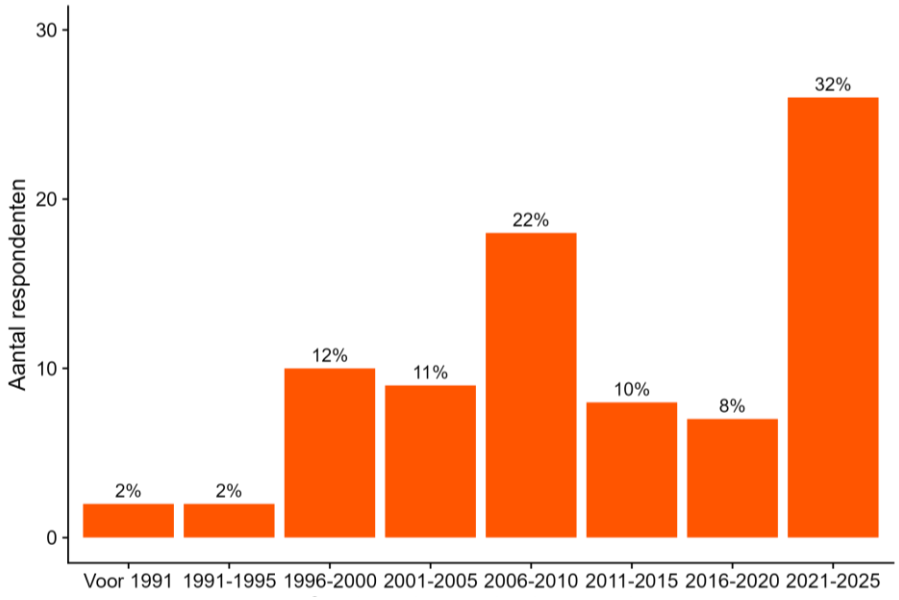
Figuur 3.1 Geslacht gerechtsdeurwaarder-werknemers (n = 92)



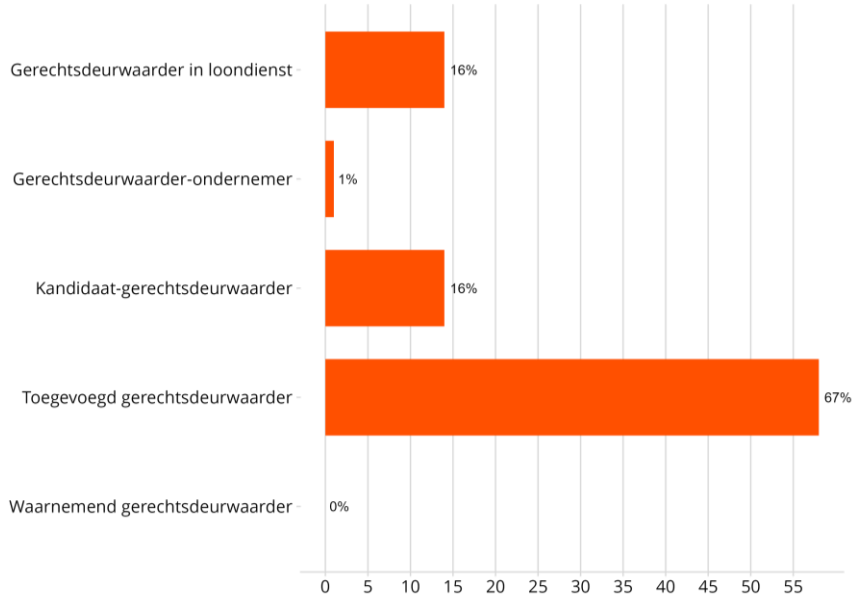
Figuur 3.2 Leeftijdsverdeling gerechtsdeurwaarder-werknemers, gemiddelde = 45 jaar (n = 92)



Figuur 3.3 Startjaar als gerechtsdeurwaarder (n = 82)



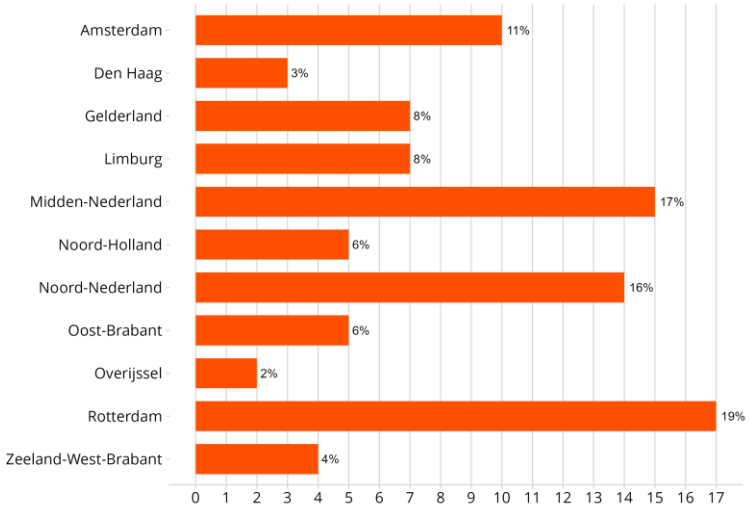
Figuur 3.4 Juridisch figuur binnen het beroep gerechtsdeurwaarder (n = 87)[48]



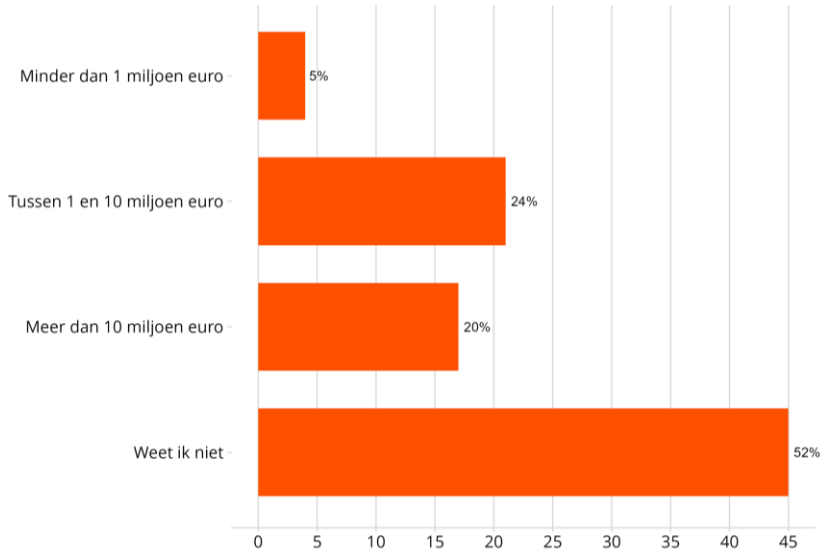
[48] De KBvG deelde de links naar de enquête in een mail naar al haar leden. Een aantal personen heeft (per ongeluk) een enquête gestart die niet voor hen bedoeld was; in dit geval 1% gerechtsdeurwaarder-ondernemers die de enquête voor werknemers in plaats van ondernemers startten. Zij zijn vervolgens doorverwezen naar de juiste enquête.

De groep gerechtsdeurwaarder-werknemers bevatte minstens twee gerechtsdeurwaarders per arrondissement – zie Figuur 3.5. Ruim de helft van de respondenten heeft aangegeven niet te weten wat de jaarlijkse bruto-omzet van het kantoor is waar zij werkzaam zijn – zie Figuur 3.6.

Figuur 3.5 Arrondissement kantoor (n = 89)



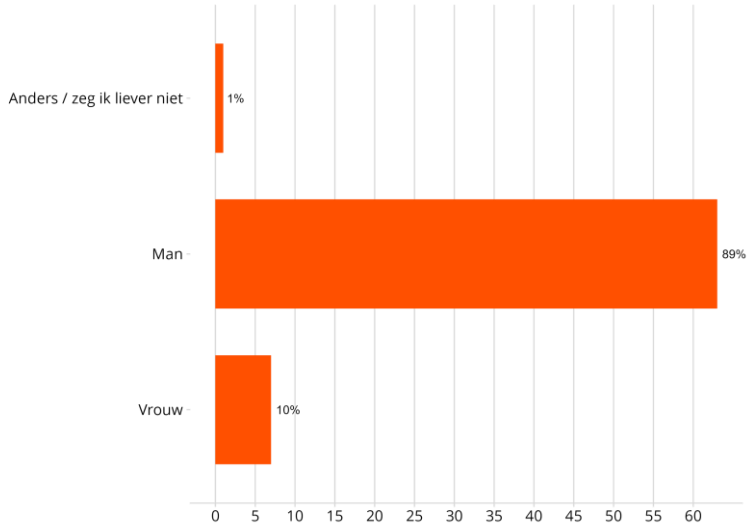
Figuur 3.6 Jaarlijkse bruto-omzet kantoor (n = 87)



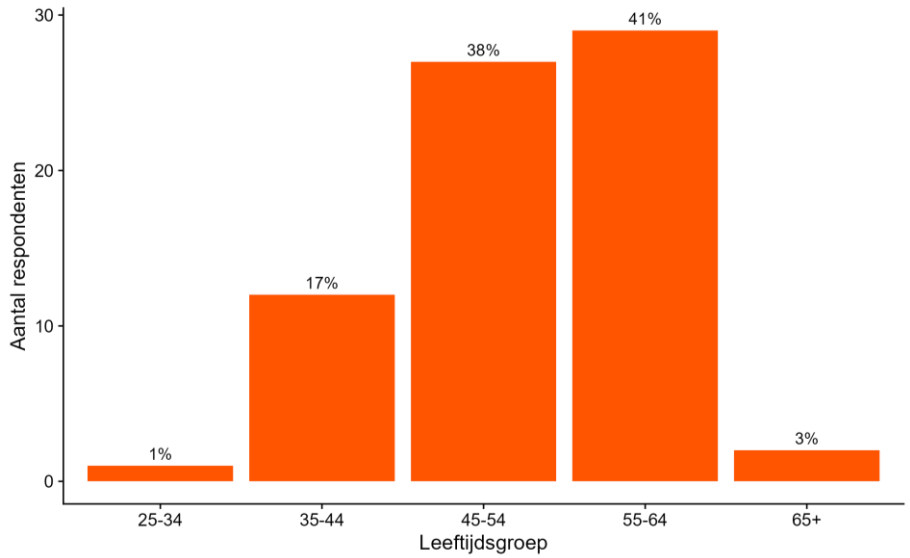
Kenmerken gerechtsdeurwaarder-ondernemers

Onder de gerechtsdeurwaarder-ondernemers was een ruime meerderheid van de respondenten man – zie Figuur 3.7. De gemiddelde leeftijd was 52 jaar, waarbij de jongste gerechtsdeurwaarder-ondernemer 33 jaar was en de oudste 67 jaar - zie Figuur 3.8 voor de verdeling van leeftijd. De langst werkzame respondent startte in 1988 met het ambt, de meest recente toetreding vond plaats in 2020 – zie Figuur 3.9. Van de 71 respondenten gaven 65 aan gerechtsdeurwaarder-ondernemer te zijn. De overige zes respondenten plaatsten zichzelf in de categorie toegevoegd gerechtsdeurwaarder – zie Figuur 3.10. Voor deze groep respondenten werd de enquête direct beëindigd; zij werden doorverwezen naar de enquête voor gerechtsdeurwaarder-werknemers.

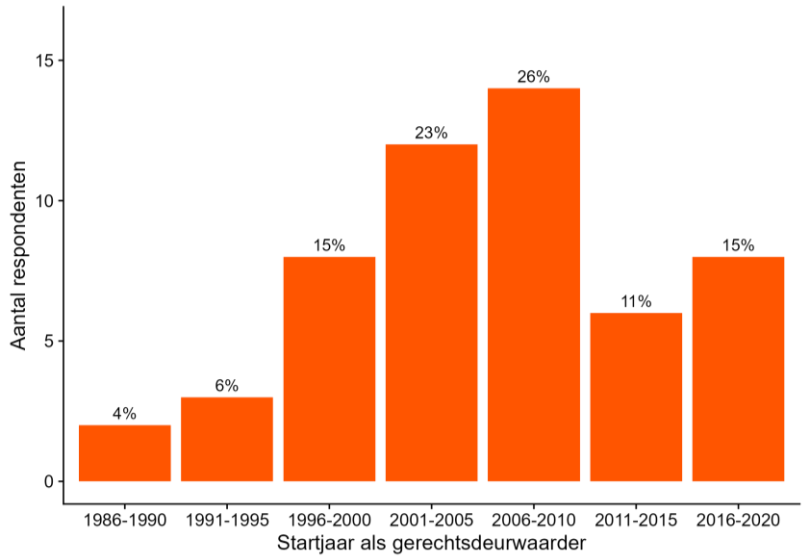
Figuur 3.7 Geslacht gerechtsdeurwaarder-ondernemers (n = 71)



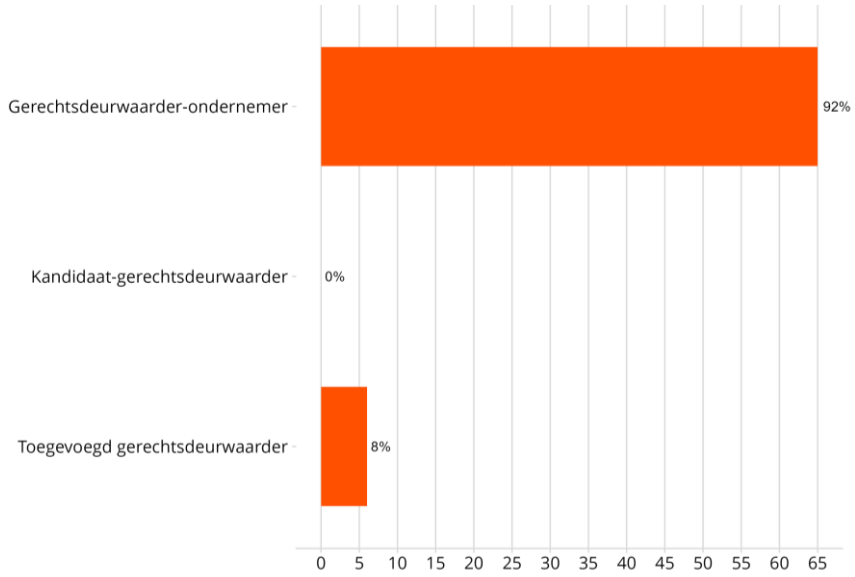
Figuur 3.8 Verdeling respondenten over verschillende leeftijdsgroepen, gemiddelde = 52 jaar (n = 71)



Figuur 3.9 Startjaar als gerechtsdeurwaarder (n = 71)



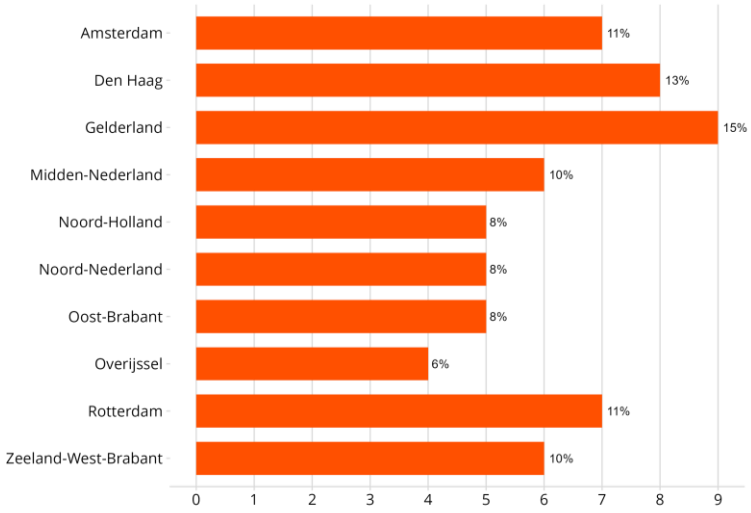
Figuur 3.10 Juridisch figuur binnen het beroep gerechtsdeurwaarder (n = 71)[49]



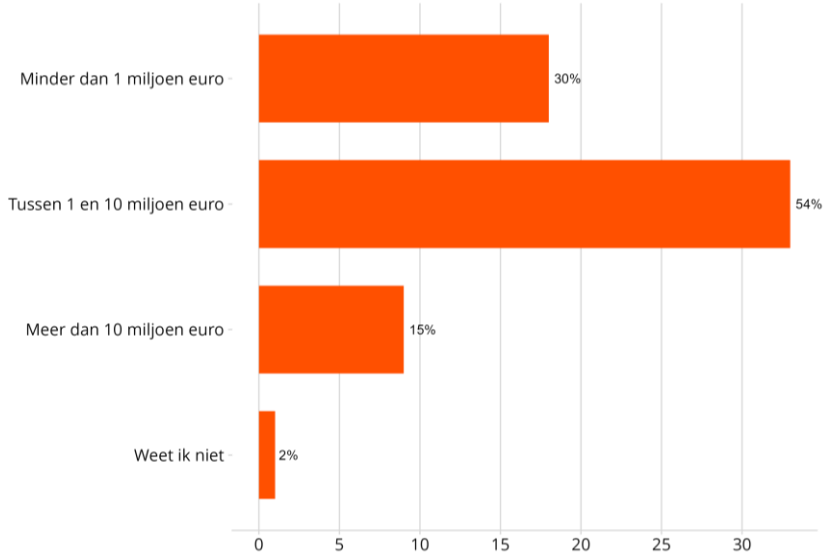
De groep respondenten bevatte minstens vier gerechtsdeurwaarder-ondernemers per arrondissement – zie Figuur 3.11. De helft van de respondenten is (mede-)eigenaar van een middelgroot kantoor, met een bruto-omzet tussen 1 en 10 miljoen euro per jaar. Bijna een derde is (mede-)eigenaar van een klein deurwaarderskantoor (jaarlijkse bruto-omzet tot 1 miljoen euro) en een minderheid van 15% is (mede-)eigenaar van een groot kantoor met een bruto-omzet van meer dan 10 miljoen euro per jaar – zie Figuur 3.12.

[49] De KBvG deelde de links naar de enquête in een mail naar al haar leden. Een aantal personen heeft (per ongeluk) een enquête gestart die niet voor hen bedoeld was; in dit geval 8% toegevoegde gerechtsdeurwaarders die de enquête voor ondernemers in plaats van werknemers startten. Zij zijn vervolgens doorverwezen naar de juiste enquête.

Figuur 3.11 Arrondissement kantoor (n = 62)



Figuur 3.12 Jaarlijkse bruto-omzet kantoor (n = 61)



3.4 Resultaten enquête gerechtsdeurwaarder-werknemers

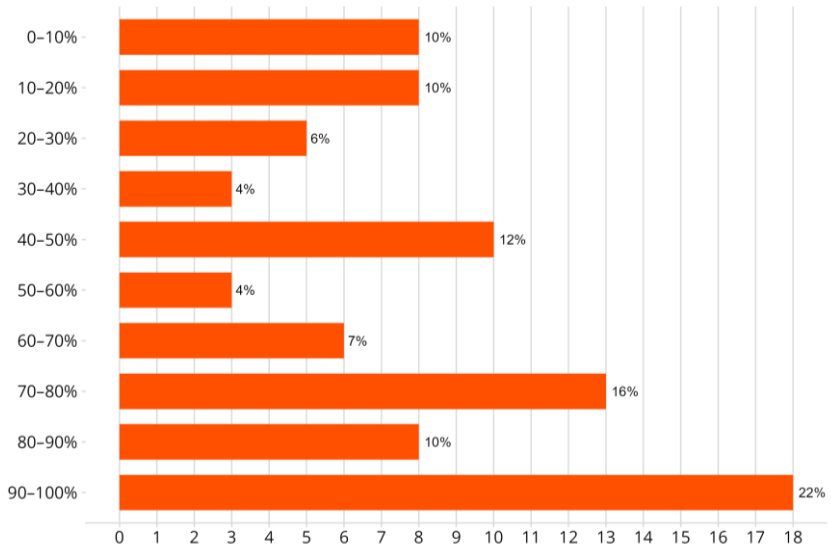
De enquête voor gerechtsdeurwaarder-werknemers bestond uit drie thema's: de werkdruk die werknemers ervaren, ontwikkelingen in de aard en omvang van de werkzaamheden in de afgelopen vijf jaar en de verwachtingen die zij hebben ten aanzien van (toekomstige) ontwikkelingen. Hieronder worden de resultaten per thema besproken.

Werkdruk

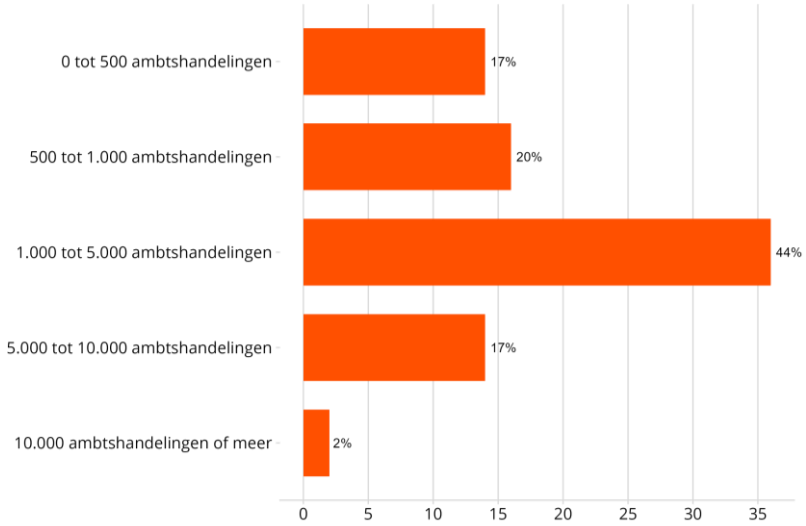
Om de werkdruk in context te plaatsen, is eerst gekeken naar de aard van de werkzaamheden. Voor een meerderheid van de gerechtsdeurwaarder-werknemers vormen ambtshandelingen het zwaartepunt van hun dagelijkse taken: 59% geeft aan dat meer dan de helft van de werkzaamheden bestaat uit ambtshandelingen – zie Figuur 3.13. Voor ongeveer een vijfde van de respondenten geldt dat 90% of meer van de werkzaamheden ambtelijk van aard is. Wat betreft het volume aan ambtshandelingen voert bijna de helft van de gerechtsdeurwaarder-werknemers jaarlijks tussen de 1.000 en 5.000 ambtshandelingen uit, terwijl een minderheid boven de 5.000 uitkomt – zie Figuur 3.14.

Gevraagd naar de stelling "Ik heb het gevoel dat mijn werkdruk te hoog is", geeft ruim een derde van de werknemers (36%) aan het hier (helemaal) mee eens te zijn – zie Figuur 3.15. Daar staat tegenover dat 27% het (helemaal) oneens is met deze stelling. Van de respondenten antwoordt de grootste groep (37%) neutraal op deze stelling. De werkdrukbeleving onder gerechtsdeurwaarder-werknemers is dus verdeeld, maar het aandeel werknemers dat een te hoge werkdruk ervaart, is substantieel.

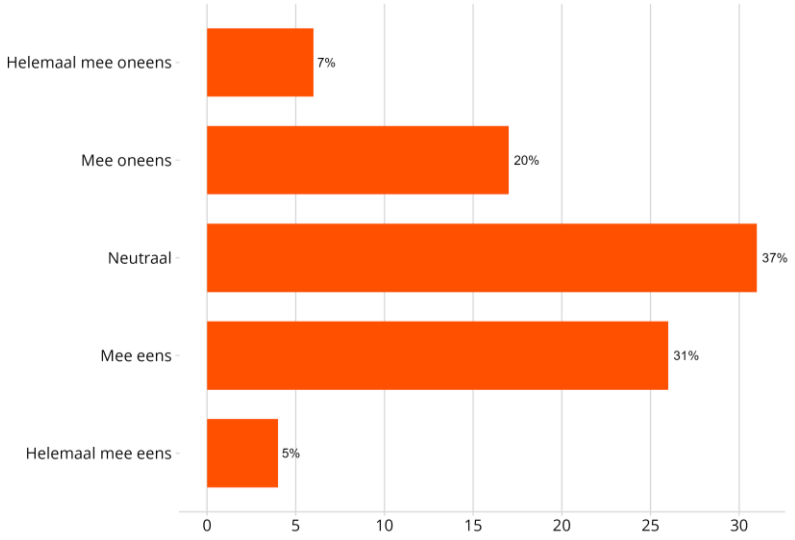
Figuur 3.13 Aandeel ambtshandelingen in totale werkzaamheden (n = 82)



Figuur 3.14 Aantal uitgevoerde ambtshandelingen afgelopen jaar (n = 82)



Figuur 3.15 Stelling: ik heb het gevoel dat mijn werkdruk te hoog is (n = 84)



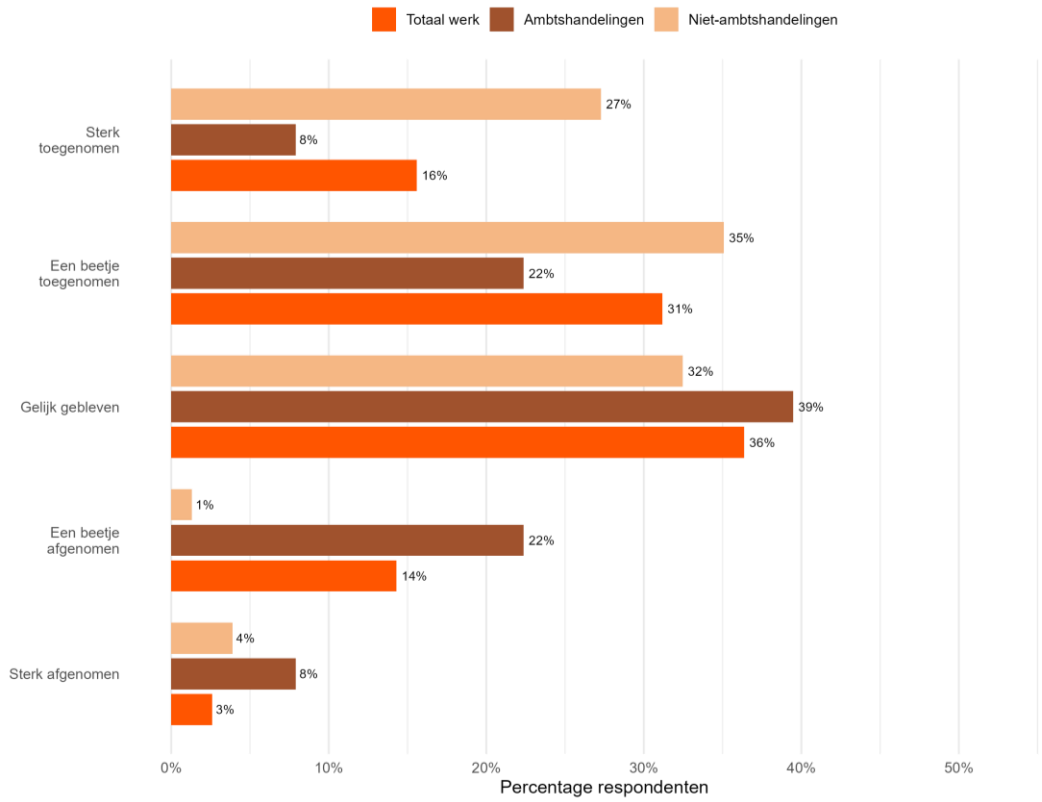
Ontwikkelingen in de aard en omvang van werkzaamheden

De gerechtsdeurwaarder-werknemers is gevraagd of en hoe hun werkzaamheden in de afgelopen vijf jaren zijn veranderd. De resultaten laten zien dat een aanzienlijk deel van de werknemers een toename in de hoeveelheid werk ervaart. Bijna de helft (47%) geeft aan dat de totale hoeveelheid werk, zowel wat betreft ambtelijke als niet ambtelijke

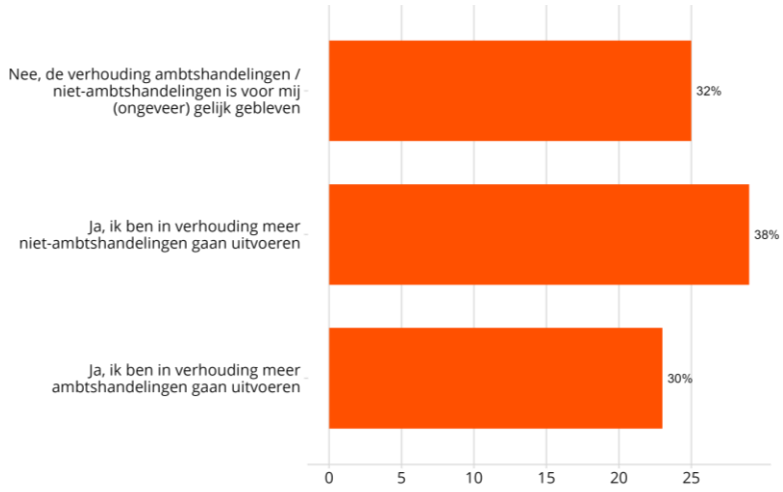
werkzaamheden, (sterk) is toegenomen, terwijl 36% aangeeft dat de hoeveelheid werk gelijk is gebleven en een minderheid van 17% een afname rapporteert – zie Figuur 3.16.

De verhouding tussen ambtelijke en niet-ambtelijke werkzaamheden is in de afgelopen vijf jaar voor een aanzienlijk deel van de werknemers veranderd. Voor die werknemers geldt dat een groter deel in verhouding meer niet-ambtelijke werkzaamheden is gaan uitvoeren (38%) dan meer ambtshandelingen (30%) – zie Figuur 3.17. Bijna een derde van de ge-rechtsdeurwaarder-werknemers geeft aan dat de verhouding ongeveer gelijk is gebleven.

Figuur 3.16 Gerapporteerde verandering in de hoeveelheid werk in de afgelopen 5 jaar: ambtelijk (n = 76), niet-ambtelijk (n = 77) en totaal (n = 77)

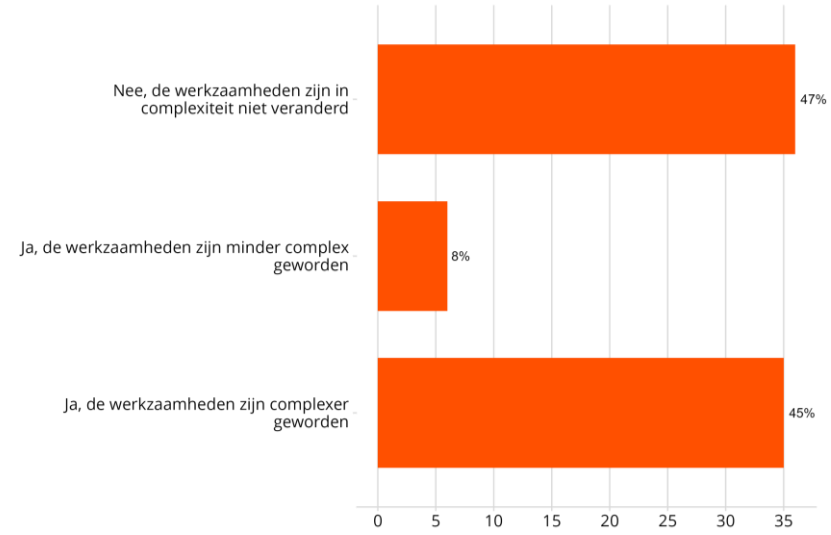


Figuur 3.17 Verandering verhouding ambtshandelingen/ niet-ambtshandelingen (n = 77)

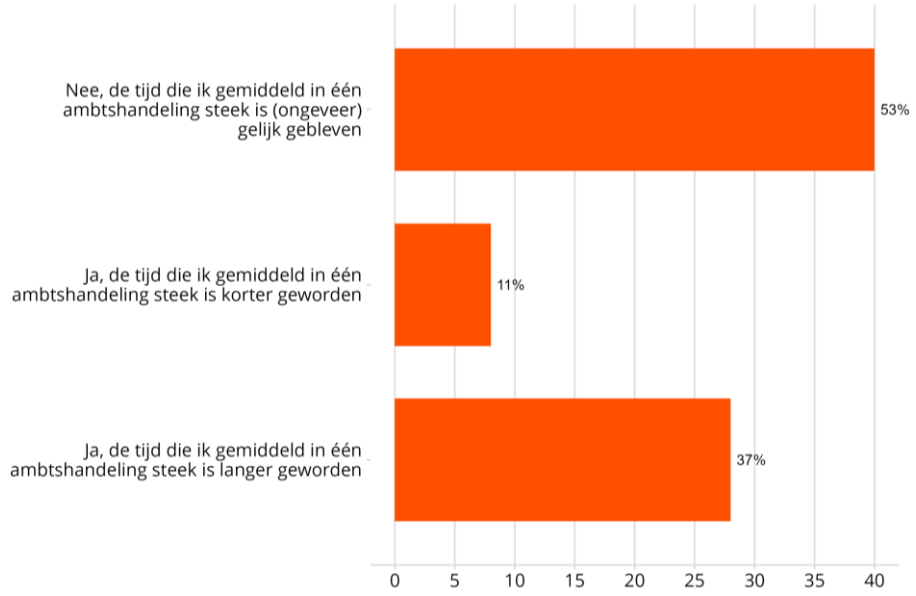


Ook over de complexiteit van de werkzaamheden lopen de meningen uiteen. Bijna de helft van de werknemers (45%) geeft aan dat de werkzaamheden complexer zijn geworden, terwijl een vergelijkbaar aandeel (47%) van mening is dat de complexiteit niet is veranderd. Slechts 8% ervaart een afname in de complexiteit – zie Figuur 3.18. Dit beeld wordt slechts ten dele weerspiegeld in de tijd die werknemers per ambtshandeling kwijt zijn: de meerderheid van de werknemers geeft aan hier even veel tijd aan te besteden als vijf jaar geleden, terwijl 37% aangeeft meer tijd per ambtshandeling te besteden. Slechts 11% van de werknemers zegt minder tijd te besteden per handeling – zie Figuur 3.19.

Figuur 3.18 Verandering complexiteit werkzaamheden (n = 77)



Figuur 3.19 Verandering tijd per ambtshandeling (n = 77)



Op de open vraag voor aanvullende toelichting op veranderingen in de werkzaamheden over de afgelopen vijf jaar hebben 38 respondenten geantwoord. In deze antwoorden noemen de gerechtsdeurwaarder-werknemers diverse verklaringen voor deze veranderingen. Veelgenoemde factoren zijn de toegenomen regelgeving en administratieve lasten, de toegenomen mondigheid van debiteuren en schuldeisers, de opkomst van complexere beslagvormen (zoals bewijsbeslagen en beslagen op digitale activa), en de verschuiving naar een socialere benadering die meer tijd per contactmoment vraagt. Meerdere respondenten benoemen daarnaast de afname van eenvoudige zaken die vaker in het minnelijke traject worden afgehandeld, waardoor het resterende ambtelijke werk relatief complexer wordt. Ook wijst een aantal werknemers op de rol van digitalisering: enerzijds als bron van efficiëntie, anderzijds als bron van nieuwe complexiteit door systemen die niet altijd robuust functioneren.

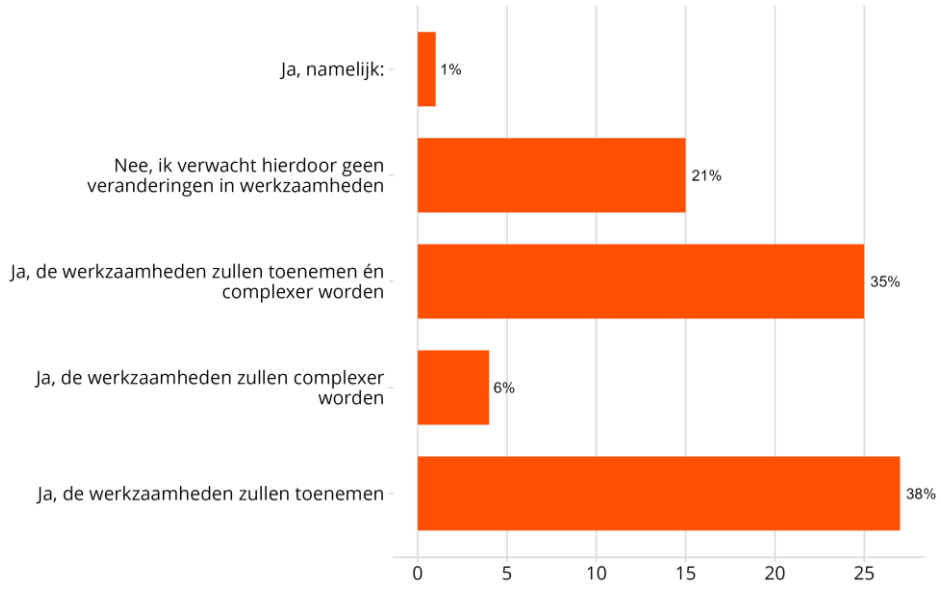
Verwachtingen van gerechtsdeurwaarders ten aanzien van (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen

Het derde thema van de werknemers-enquête betrof de verwachtingen ten aanzien van drie (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen: de afname van het aantal gerechtsdeurwaarders, de invoering van een Collectief Afbetalingsplan en de invoering van een wettelijke (sociale) zorgplicht.

Afname aantal gerechtsdeurwaarders

Een grote meerderheid van de gerechtsdeurwaarder-werknemers (80%) verwacht dat de afname van het aantal gerechtsdeurwaarders gevolgen zal hebben voor hun werkzaamheden. Hiervan verwachten de meeste werknemers dat de werkzaamheden zullen toenemen (38%), gevolgd door de verwachting dat de werkzaamheden zowel zullen toenemen als complexer zullen worden (35%). Een kleine groep (6%) geeft aan te verwachten dat de werkzaamheden complexer zullen worden, maar niet in aantal zullen toenemen. Een op de vijf werknemers verwacht geen verandering als gevolg van de krimpende beroepsgroep – zie Figuur 3.20.

Figuur 3.20 Verwachte veranderingen door afname in het aantal gerechtsdeurwaarders (n = 72)



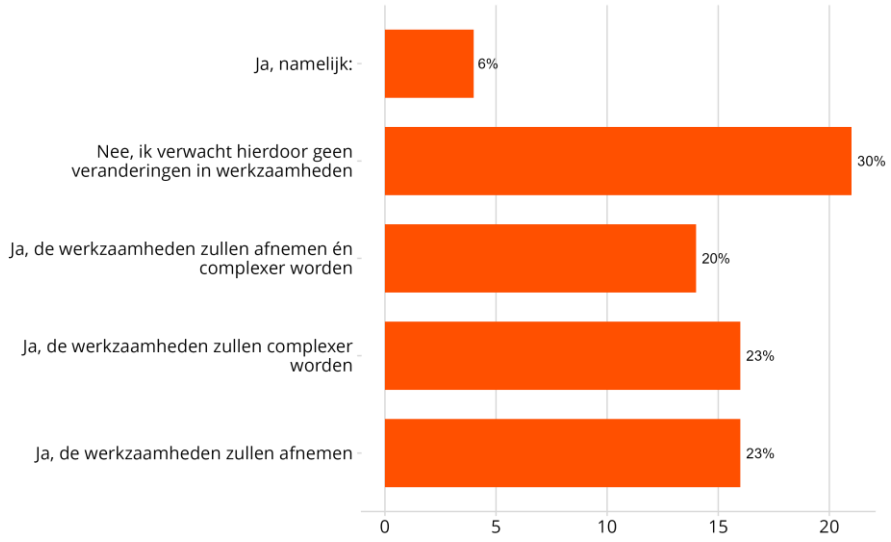
Mogelijke invoering Collectief Afbetalingsplan

Over de verwachte impact van de mogelijke invoering van een Collectief Afbetalingsplan zijn de meningen meer verdeeld. Bijna een derde (30%) van de werknemers verwacht geen veranderingen in de werkzaamheden. De overige werknemers verwachten wel een verandering: een deel verwacht dat de werkzaamheden uitsluitend complexer zullen worden (23%), en een even grote groep verwacht dat de werkzaamheden zullen afnemen (23%). Een vijfde van de respondenten denkt dat de werkzaamheden zullen afnemen én complexer zullen worden. Een kleine groep (6%) heeft een andere verwachting – zie Figuur 3.21.[50]

[50] Door afronding van de percentages tellen ze in dit geval niet op tot 100%.

Uit de open antwoorden komen uiteenlopende verwachtingen naar voren. Zo wijst een respondent erop dat de werkzaamheden op korte termijn zullen toenemen, maar op lange termijn kunnen afnemen als een Collectief Afbetalingsplan goed wordt ingevoerd. Tegelijkertijd uiten meerdere respondenten zorgen over de praktische uitvoerbaarheid: zonder strenge voorwaarden bestaat het risico dat debiteuren minder terughoudend worden bij het aangaan van nieuwe schulden. Enkele respondenten benadrukken dat effectieve schuldenaanpak aan de voorkant moet beginnen, met meer aandacht voor preventie.

Figuur 3.21 Verwachte veranderingen door invoering van het Collectief Afbetalingsplan (n = 71)



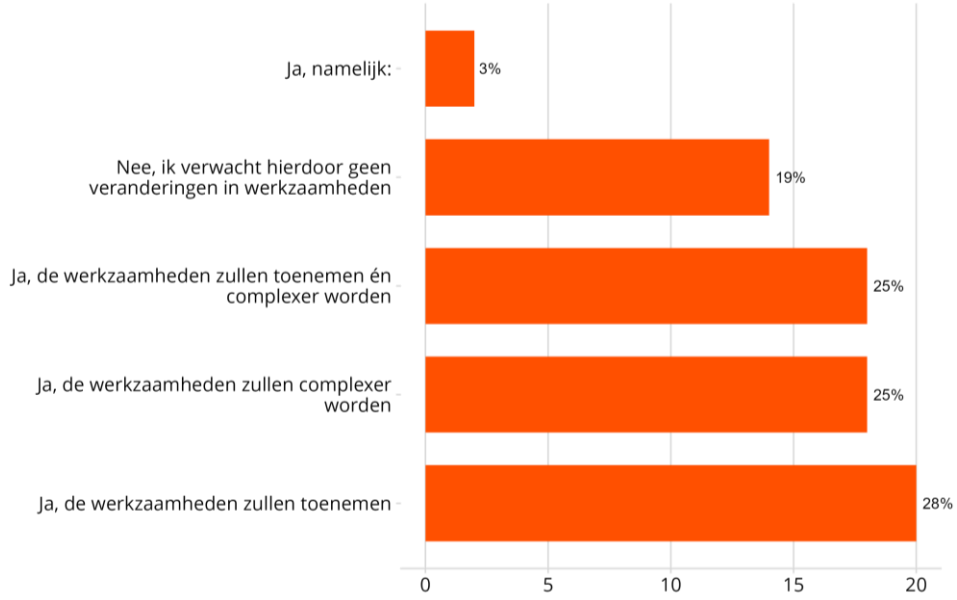
Mogelijke invoering wettelijke (sociale) zorgplicht

Ten aanzien van de mogelijke invoering van een wettelijke (sociale) zorgplicht verwacht de meerderheid van de werknemers gevolgen voor hun werk. De grootste groep (28%) verwacht dat de werkzaamheden zullen toenemen, gevolgd door 25% die verwacht dat de werkzaamheden zowel zullen toenemen als complexer zullen worden en 25% die uitsluitend een toename in complexiteit verwacht. Circa een vijfde (19%) verwacht geen verandering in de werkzaamheden, en 3% licht een andere verwachting toe in het open veld bij de antwoordoptie 'Ja, namelijk:' - zie Figuur 3.22.

De open toelichtingen laten zien dat werknemers de reikwijdte van hun ambtelijke verantwoordelijkheid zien toenemen, waarbij een actievere rol in de schuldhulpverlening wordt verwacht in plaats van een abstracte doorverwijzing. Tegelijkertijd plaatsen respondenten kritische kanttekeningen: de sociale zorgplicht wordt in beginsel als een gemeentelijke taak beschouwd, en er bestaat zorg dat deze verantwoordelijkheid bij de invoering van een

Collectief Afbetalingsplan naar de deurwaarder zal verschuiven terwijl gemeenten hun eigen kerntaken volgens deze respondenten al onvoldoende uitvoeren.

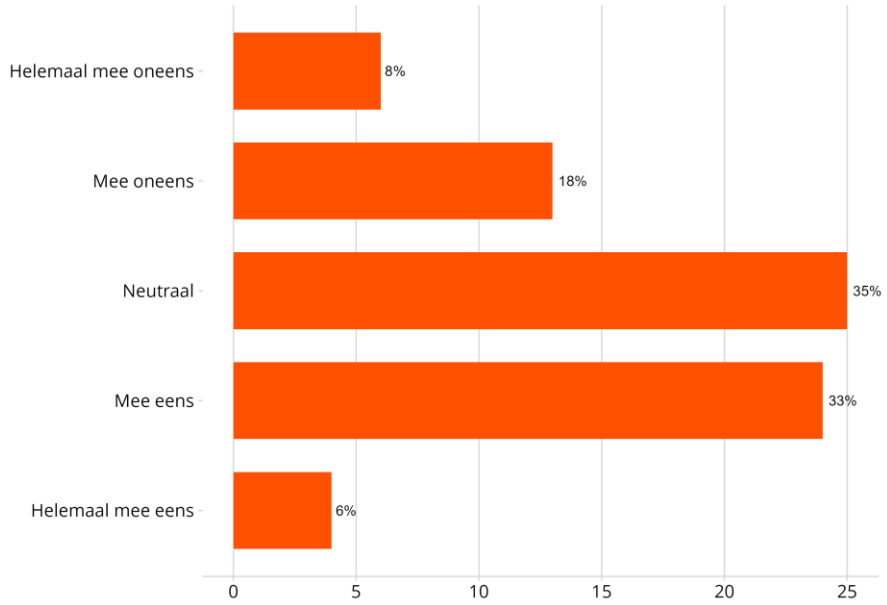
Figuur 3.22 Verwachte veranderingen door invoering wettelijke (sociale) zorgplicht (n = 72)



Samenvattend verwacht de beroepsgroep dat alle drie de ontwikkelingen gevolgen gaan hebben voor de werkzaamheden, zij het van uiteenlopende aard. Waar de afname in het aantal deurwaarders vooral wordt geassocieerd met meer werk, wordt een Collectief Afbetalingsplan eerder in verband gebracht met een verschuiving in het type werk. De sociale zorgplicht wordt gezien als een ontwikkeling die zowel de hoeveelheid als de complexiteit van het werk zal doen toenemen.

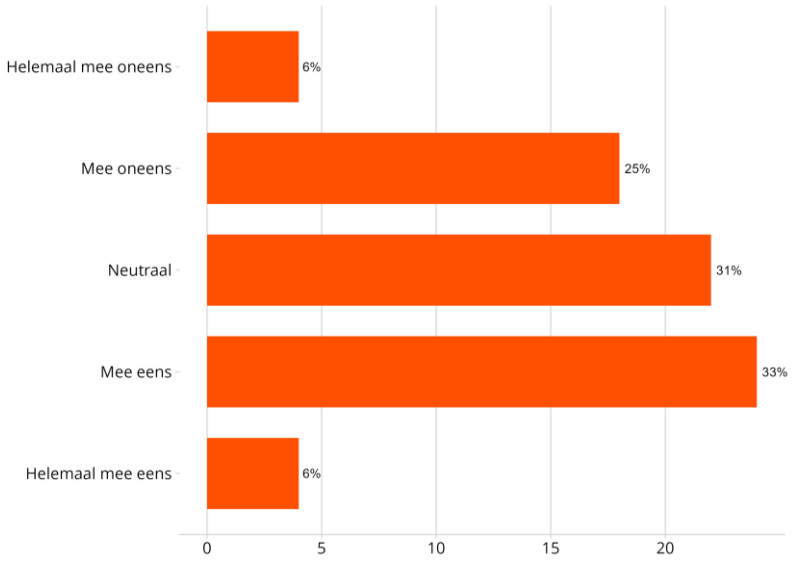
Naast deze specifieke (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen is de werknemers een reeks stellingen voorgelegd over bredere thema's betreffende de beroepsgroep. Over de stelling dat er door de toename in grote kantoren minder plek is voor minder efficiënte ambtshandelingen in de randgebieden, is de beroepsgroep verdeeld: 39% is het (helemaal) eens, 26% is het (helemaal) oneens en 35% staat hier neutraal tegenover – zie Figuur 3.23.

Figuur 3.23 Stelling: Door de toename in grote kantoren is er minder plek voor minder efficiënte (ambts)handelingen, al dan niet in randgebieden (n = 72)



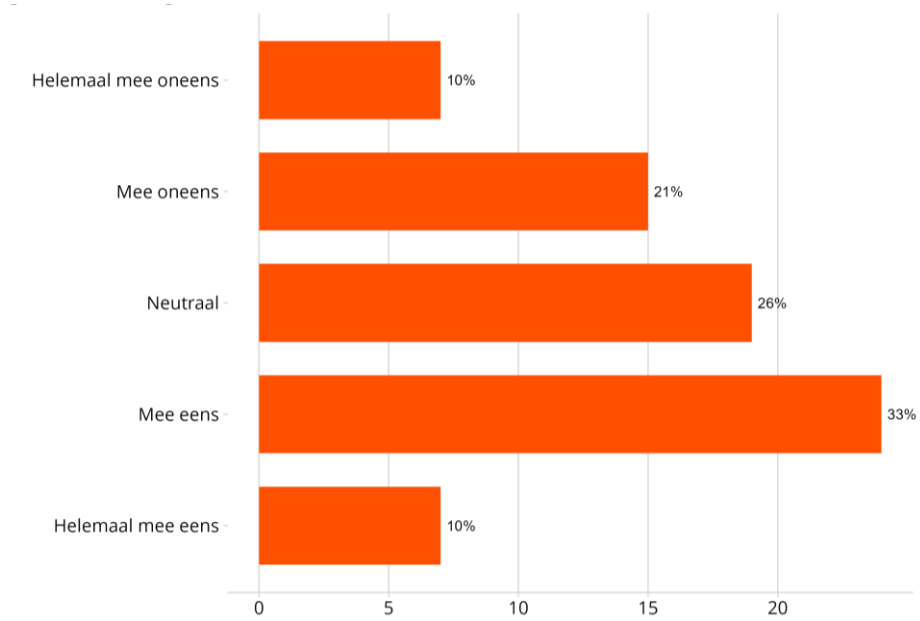
Over de verschuiving naar het minnelijke traject wordt wisselend gedacht, maar dit wordt vaker positief dan negatief beoordeeld: 39% is het er (helemaal) mee eens dat dit een goede ontwikkeling is, terwijl 31% er het (helemaal) oneens mee is – zie Figuur 3.24.

Figuur 3.24 Stelling: Ik vind de verschuiving naar het minnelijke traject een goede ontwikkeling (n = 72)



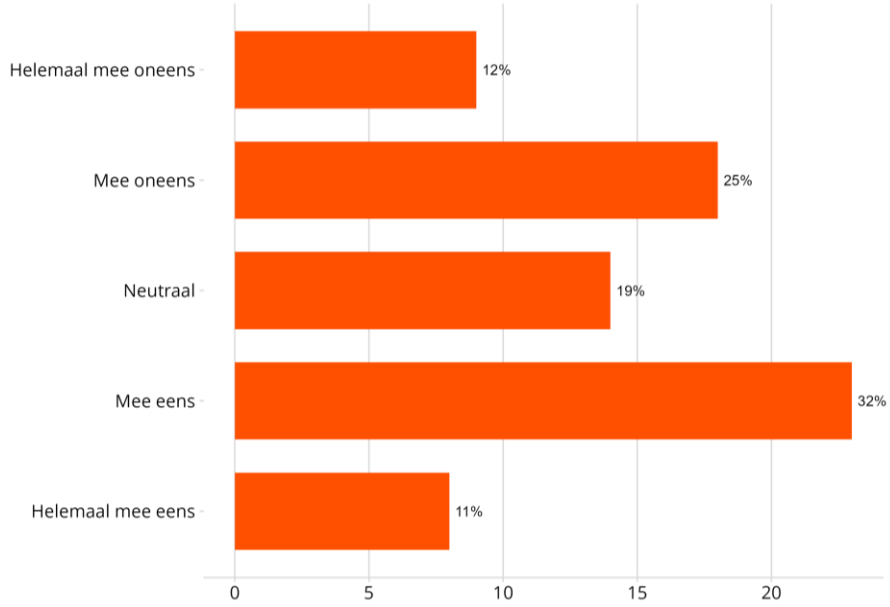
Over de mogelijke invoering van een Collectief Afbetalingsplan als goede ontwikkeling zijn de werknemers gematigder positief: 43% is het (helemaal) eens, terwijl 31% (helemaal) oneens is – zie Figuur 3.25.

Figuur 3.25 Stelling: Ik vind de (mogelijke) invoering van het Collectief Afbetalingsplan (CAP) een goede ontwikkeling (n = 72)



De mogelijke invoering van een wettelijke sociale zorgplicht wordt eveneens door een iets groter deel positief dan negatief beoordeeld: 43% is het (helemaal) eens dat dit een goede ontwikkeling is, tegenover 37% (helemaal) oneens, al is de groep die zich hier kritisch over uitlaat groter dan bij de verschuiving naar het minnelijke traject – zie Figuur 3.26.

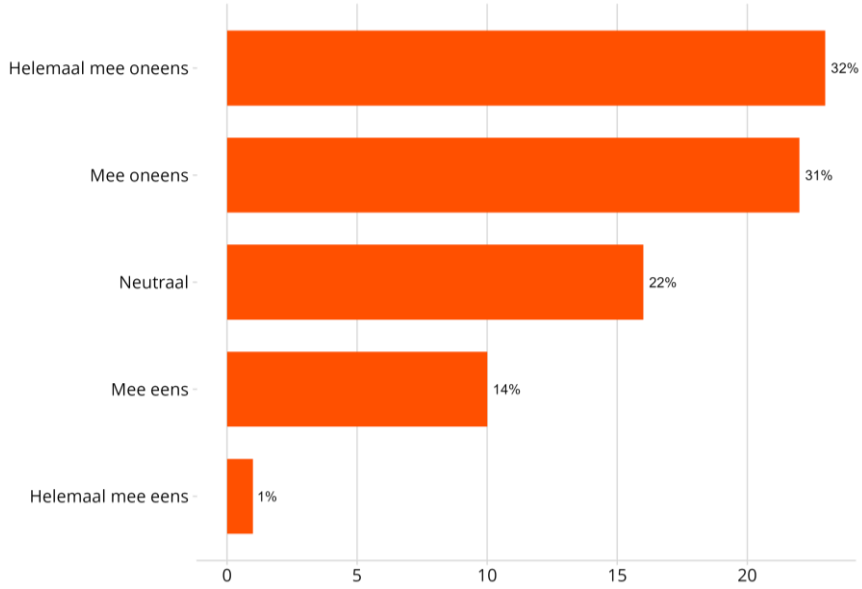
Figuur 3.26 Stelling: Ik vind de (mogelijke) invoering van een wettelijke (sociale) zorgplicht een goede ontwikkeling (n = 72)



Met de stelling dat de procesinleiding anders moet worden ingevuld zodat de gerechtsdeurwaarder hier minder werk aan heeft, is een ruime meerderheid het (helemaal) oneens (63%). Slechts 15% is het hier (helemaal) mee eens en 22% staat hier neutraal tegenover – zie Figuur 3.27. De beroepsgroep hecht dus overwegend aan de huidige invulling van de procesinleiding.

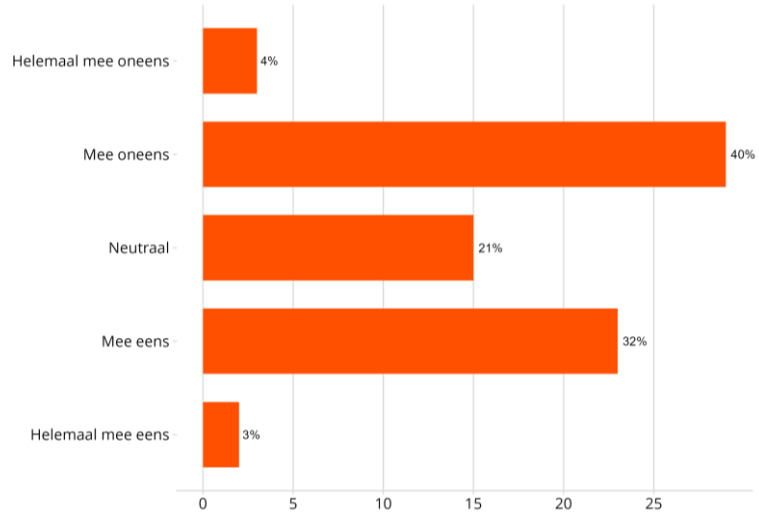
De open toelichtingen bieden hier nadere duiding: meerdere respondenten benadrukken de waarde van de huisbezoeken die bij de procesinleiding horen, omdat hierbij waardevolle informatie wordt opgehaald en veel zaken alsnog worden geregeld. Tegelijkertijd geven enkele werknemers aan dat niet de procesinleiding op zich het probleem is, maar de toegenomen omvang van de dagvaarding als gevolg van de ambtshalve toetsing. De dagvaarding is als document zodanig omvangrijk geworden dat dit voor schuldenaren vaak onvoldoende leesbaar en begrijpelijk is. Het is dus niet zozeer het instrument dat ter discussie staat, maar de inhoudelijke en administratieve last die ermee gepaard gaat.

Figuur 3.27 Stelling: De procesinleiding moet anders worden ingevuld zodat de gerechtsdeurwaarder hier minder werk aan heeft (n = 72)



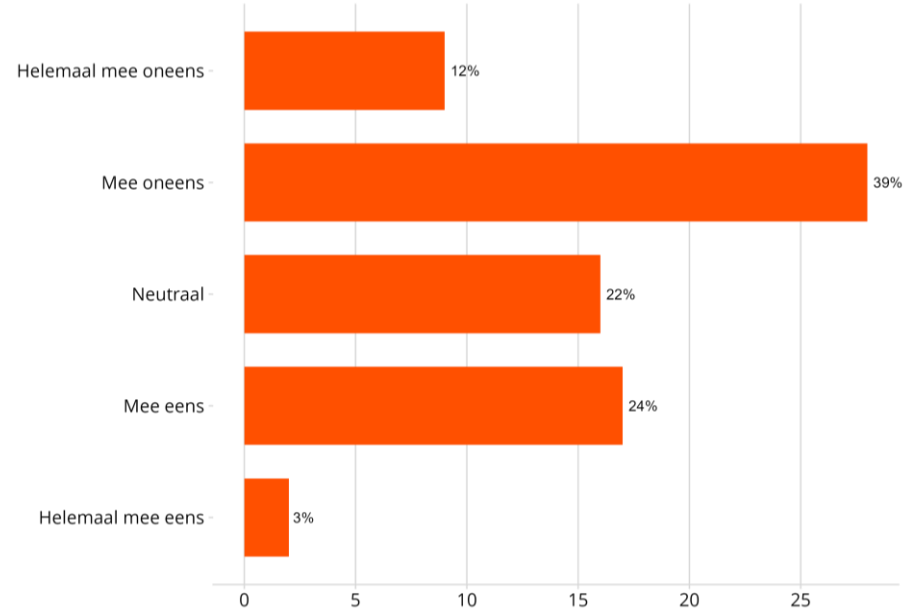
Van de gerechtsdeurwaarders geeft een omvangrijke groep (44%) aan het (helemaal) oneens te zijn met de stelling dat er genoeg gerechtsdeurwaarders zijn om de wettelijke taak uit te voeren – zie Figuur 3.28. Daar staat tegenover dat 35% van de werknemers vindt dat het aantal gerechtsdeurwaarders wel toereikend is, 21% neemt een neutrale positie in. Het beeld neigt naar negatief, maar de verdeeldheid is opvallend. Ruim een derde vindt het aantal wel toereikend, wat erop kan wijzen dat de beleving van capaciteit verschilt per type kantoor, regio, of werkdruk.

Figuur 3.28 Stelling: Er zijn genoeg gerechtsdeurwaarders om de wettelijke taak van de beroepsgroep uit te voeren (n = 72)



Wanneer een wettelijke zorgplicht wordt meegerekend, wordt het voorzichtig negatieve beeld aanzienlijk sterker: 51% is het (helemaal) oneens met de stelling dat er dan voldoende deurwaarders zijn, en slechts 27% is het (helemaal) eens – zie Figuur 3.29. Dit wijst op een breed gedeelde zorg over de toekomstige capaciteit van de beroepsgroep.

Figuur 3.29 Stelling: Er zijn genoeg gerechtsdeurwaarders om de wettelijke taak van de beroepsgroep uit te voeren, ook als daar een wettelijke zorgplicht aan wordt toegevoegd (n = 72)



Uit de open vragen bij deze stellingen komen enkele terugkerende thema's naar voren:

1. Ten eerste benadrukken de gerechtsdeurwaarder-werknemers de vergrijzing van de beroepsgroep en de beperkte instroom van nieuwe deurwaarders. De concurrentie op de arbeidsmarkt met overheidsorganisaties die soortgelijk personeel werven, wordt hierbij als structureel knelpunt genoemd.
2. Ten tweede wijzen meerdere respondenten erop dat de sociale zorgplicht in de praktijk al wordt uitgevoerd door veel deurwaarders, maar dat een formalisering ervan extra capaciteit en een passende vergoeding vereist. Daarbij wordt de zorg uitgesproken dat het socialer werken niet goed te combineren is met het huidige verdienmodel: de opdrachtgevers verwachten een snelle afhandeling, terwijl de sociale benadering juist meer tijd per contact vergt. Respondenten benoemen ook concrete uitvoeringsrisico's, zoals het gevaar van *office shopping* wanneer de ene deurwaarder op grond van de zorgplicht een ambtshandeling weigert en de opdrachtgever vervolgens een andere deurwaarder inschakelt.
3. Tot slot wijzen enkele werknemers op de positie van de deurwaarder in het bredere concurrentieveld van de schuldenketen: waar incassobureaus en incasso-advocaten partijdig opereren, is de deurwaarder onpartijdig, maar het blijft onduidelijk hoe de beloningsstructuren van deze verschillende partijen zich tot elkaar verhouden.

Overige thema's

Gevraagd naar overige ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de werkzaamheden of de beroepsgroep, noemen werknemers in de open antwoorden met name drie thema's:

1. Het meest genoemde punt is de vergrijzing en het gebrek aan instroom: meerdere respondenten vrezen dat de beroepsgroep de komende jaren verder krimpt zonder dat er voldoende opvolgers klaarstaan, mede doordat het inkopen in een deurwaardersonderneming als risicovol en financieel onhaalbaar wordt gezien.
2. Daarnaast verwachten werknemers dat digitalisering en kunstmatige intelligentie het werk zullen veranderen, waarbij de meningen uiteenlopen over of dit een verbetering of een bedreiging vormt, met name de mogelijke invoering van digitale betekening roept de vraag op hoe een sociale afweging gemaakt kan worden als de deurwaarder niet meer fysiek aan de deur komt.
3. Tot slot wordt schaalvergroting als trend gesignaleerd: de verwachting is dat grote kantoren verder zullen groeien, terwijl kleinere kantoren het moeilijker krijgen om de omzet te behalen.

3.5 Resultaten enquête gerechtsdeurwaarder-ondernemers

De enquête voor gerechtsdeurwaarder-ondernemers bestond uit vier thema's: de aard van de werkzaamheden, prijsafspraken, ontwikkelingen in de aard en omvang van de werkzaamheden van het kantoor in de afgelopen vijf jaar en de verwachtingen ten aanzien van (toekomstige) ontwikkelingen. Bij de interpretatie van de resultaten dient rekening gehouden te worden met de beperkte aantallen valide antwoorden op diverse vragen.

De aard van de werkzaamheden

De gerechtsdeurwaarder-ondernemers is gevraagd voor welke opdrachtgevers hun kantoor ambtelijke en niet-ambtelijke werkzaamheden uitvoert – zie Tabel 3.2. Bij de ambtelijke werkzaamheden zijn het mkb en advocaten veruit de meest voorkomende opdrachtgevers: vrijwel alle kantoren voeren regelmatig of vaak ambtelijke werkzaamheden uit voor deze groepen. Andere veelvoorkomende opdrachtgevers zijn woningbouwverenigingen, gemeenten, provincies en waterschappen, en particulieren. Daartegenover staat een groep opdrachtgevers waarvoor de meerderheid van de kantoren zelden of nooit ambtelijke werkzaamheden uitvoert, waaronder schuldopkopers, postorderbedrijven, telecomaanbieders en zorgverzekeraars. Dit wijst op een tweedeling in het klantenbestand: een brede basis van lokale en regionale opdrachtgevers enerzijds, en een meer geconcentreerd segment van landelijke, vaak grotere partijen anderzijds.

Bij de niet-ambtelijke werkzaamheden verschuift het beeld: het mkb en particulieren zijn hier de dominante opdrachtgevers, terwijl advocaten (bij de ambtelijke werkzaamheden nog een van de meest voorkomende opdrachtgevers) aanmerkelijk minder vaak worden genoemd als opdrachtgever voor niet-ambtelijk werk. Woningbouwverenigingen zijn bij niet-ambtelijke werkzaamheden frequent opdrachtgever.

Tabel 3.2 Opdrachtgevers ambtelijke werkzaamheden (n = 30-31)

	Ambtelijk (n = 31)				Niet-ambtelijk (n = 30)			
Opdrachtgever	Nooit	Zelden	Regelmatig	Vaak	Nooit	Zelden	Regelmatig	Vaak
Advocaten	0	3	7	21	8	7	9	4
Anders	4	5	5	5	6	4	5	5
Belastinguitvoeringsorganisaties	23	2	1	2	23	3	0	1
Energiemaatschappijen	13	10	2	3	18	4	2	3
Gemeente provincie waterschap	5	4	12	9	9	4	13	3
Hypotheekbanken	16	10	1	2	23	1	2	1
Landelijke overheid	13	6	3	7	19	1	2	4
Mkb	1	1	12	17	1	4	6	18
Overig non profit	9	13	4	4	13	6	3	5
Particulieren	2	15	12	2	4	7	16	3
Postorderbedrijven	18	4	4	3	20	3	1	3
Schuldopkopers	20	2	6	1	19	3	4	1
Telecomaanbieders	19	6	1	2	22	1	2	2
Woningbouwverenigingen	5	6	4	14	8	3	3	13
Zorgverleners	8	11	7	3	16	0	7	4
Zorgverzekeraars	17	5	2	3	23	1	0	3

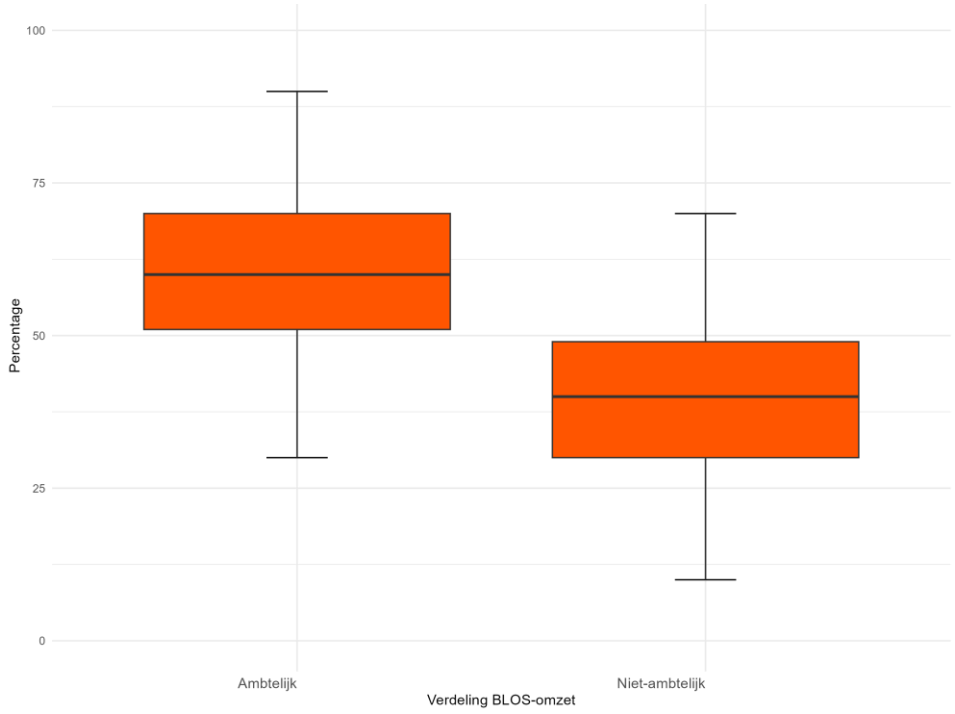
Wat betreft de verdeling van de omzet blijkt dat ambtelijke werkzaamheden voor de meeste respondenten het grootste deel van de BLOS-omzet[51] uitmaken. De mediaan ligt rond de 60% voor ambtelijke werkzaamheden tegenover 40% voor niet-ambtelijke werkzaamheden, al is de spreiding aanzienlijk: sommige kantoren zijn nagenoeg volledig ambtelijk georiënteerd, terwijl bij andere het niet-ambtelijke werk overheerst – zie Figuur 3.30.

Binnen de ambtelijke omzet is gevraagd welk deel afkomstig is van debiteuren (via de wettelijk vastgestelde tarieven) en welk deel van opdrachtgevers (schuldeisers). Het grootste deel van de omzet is bij de meeste respondenten afkomstig van debiteuren, met een mediaan rond de 60%, tegenover circa 40% voor schuldeisers. De spreiding is echter groot: bij sommige kantoren is het overgrote deel van de ambtelijke omzet afkomstig van

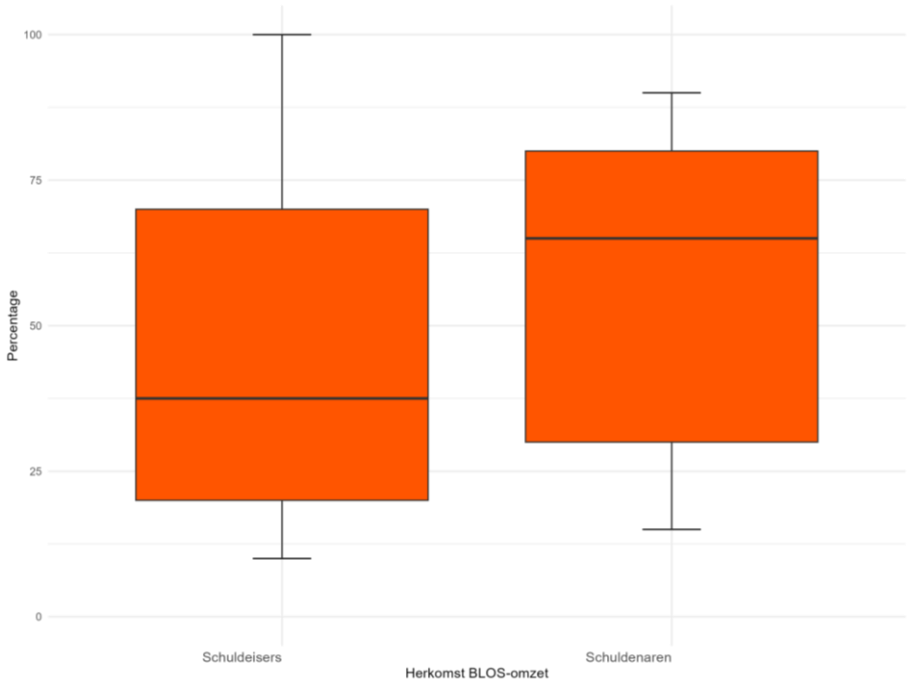
[51] De BLOS-omzet is een speciale manier voor het duiden van omzet, specifiek gericht op gerechtsdeurwaarderskantoren. BLOS staat voor bewaarpositie, liquiditeit, onderhanden werk en solvabiliteit.

debiteuren, terwijl bij andere kantoren de schuldeisers juist de belangrijkste inkomstenbron vormen voor ambtelijke werkzaamheden – zie Figuur 3.31.

Figuur 3.30 Verdeling BLOS-omzet ambtelijk/ niet-ambtelijk (n = 54)



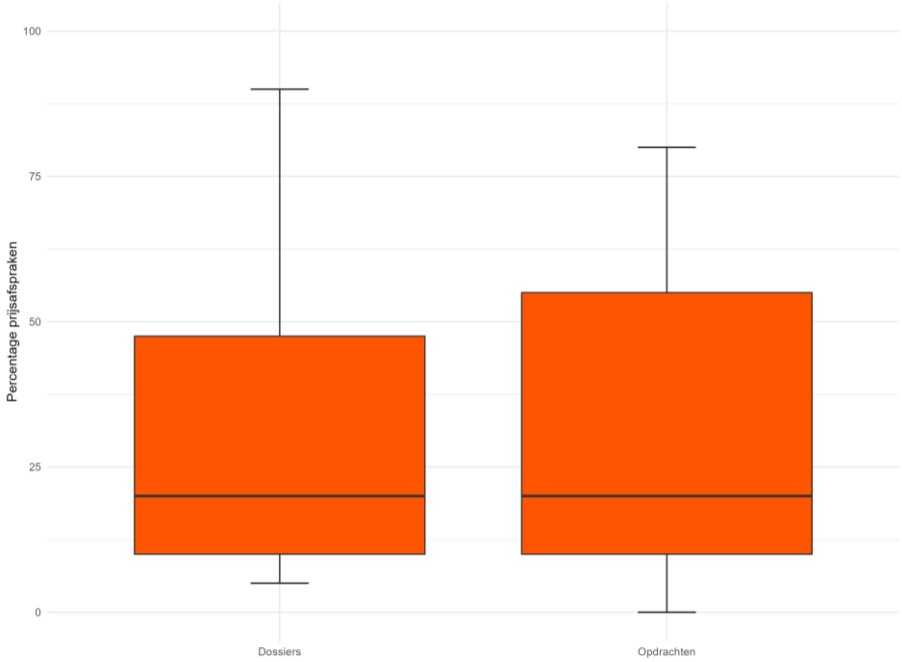
Figuur 3.31 Verdeling BLOS-omzet schuldeisers/ debiteuren (n = 43)



Prijsafspraken

Van de ondernemers die de vraag hebben beantwoord (n = 30) geeft twee derde (67%) aan weleens prijsafspraken te maken met opdrachtgevers buiten de Algemene Voorwaarden van hun eigen kantoor voor ambtelijke werkzaamheden. Bij de ondernemers die aangeven dergelijke afspraken weleens te maken, is gevraagd voor welk aandeel van de dossiers en opdrachten dit het geval is – zie Figuur 3.32. De mediaan ligt voor zowel dossiers als opdrachten rond de 20%, maar de spreiding is groot: waar sommige ondernemers slechts in een klein deel van hun zaken prijsafspraken buiten de Algemene Voorwaarden maken, doet een ander deel van de ondernemers dit bij de helft of meer van hun opdrachten.

Figuur 3.32 Verdeling dossiers/ opdrachten met prijsafspraken buiten de Algemene Voorwaarden (n = 23)



- De meest frequent gebruikte vormen van prijsafspraken voor ambtelijke handelingen zijn het Btag-tarief,[52] afwikkelingskosten, dossierkosten en kostenmaximering. Deze worden door het merendeel van de respondenten regelmatig of vaak gehanteerd.
- Het Btag-tarief met uurtarief, korting op Btag en *fixed fees* nemen een tussenpositie in: deze worden door een deel van de kantoren regelmatig gebruikt, maar door een even groot deel zelden of nooit.
- Duidelijk minder gangbaar zijn prijsvormen als bulkkorting, prestatie- of garantierendementsafspraken, retourprovisies en retourprovisies met bonus/malussystemen: deze worden door de overgrote meerderheid van de respondenten nooit of zelden gebruikt – zie Tabel 3.3.

Voor minnelijke werkzaamheden en niet-ambtelijke handelingen maakt 72% van de ondernemers (n = 25) eveneens prijsafspraken buiten de vastgestelde incassokosten om. De meest gebruikte vormen zijn dossierkosten, afwikkelingskosten, incassoprovisie en staffelprovisies. Anders dan bij de ambtelijke werkzaamheden zijn Btag-gerelateerde prijsvormen

[52] Het wettelijk vastgelegde tarief per ambtshandeling.

hier uiteraard niet van toepassing – zie Tabel 3.3. De opdrachtgevers waarmee het vaakst prijsafspraken worden gemaakt zijn advocaten, woningbouwverenigingen en het mkb.

Tabel 3.3 Frequentie typen prijsafspraken ambtelijke (n = 14) en niet-ambtelijke handelingen (n = 18)

	Ambtelijk (n = 14)				Minnelijk/niet-ambtelijk (n = 18)			
Type prijsafspraak	Nooit	Zelden	Regelmatig	Vaak	Nooit	Zelden	Regelmatig	Vaak
Afwikkelingskosten	0	2	6	6	5	2	4	7
Anders	8	2	1	0	10	2	0	0
Btag met uurtarief	1	7	3	3	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Btag tarief	1	1	4	7	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Bulkkorting	10	2	2	0	14	3	0	0
Dossierkosten	1	1	4	7	1	5	4	7
Fixed fees	3	5	5	1	6	8	4	0
Incassoprovisie	5	4	3	2	4	3	6	3
Integraal doorstorten	4	7	3	0	11	5	1	0
Korting btag	4	3	5	1	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Kostenmaximering	2	4	7	1	5	8	4	0
Negatieve afdoening	8	2	2	0	12	1	1	1
Nocure nopay	9	3	2	0	10	3	4	0
Prestatie garantierendementsafspraken	13	1	0	0	16	1	0	0
Retourprovisies	10	4	0	0	15	2	0	0
Retourprovisies bonus malus	12	2	0	0	16	1	0	0
Staffelprovisies	4	2	6	1	4	4	5	5

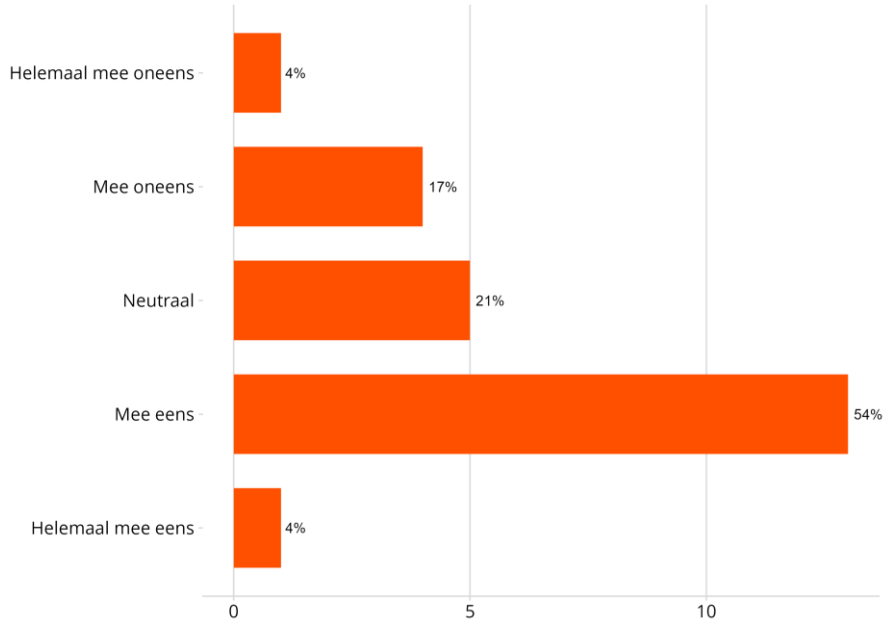
Effect van de Verordening Grenzen tariefmodellen

Op de vraag of de ondernemers veranderingen zien in de gemaakte prijsafspraken sinds de inwerkingtreding van de Verordening Grenzen tariefmodellen, geeft de meerderheid (60%) aan geen veranderingen te zien (n = 15). Dit is een opvallende bevinding, gegeven het doel van de verordening om een bodem te leggen onder de tarieven voor ambtelijke werkzaamheden. Hierbij merken we wel op dat het aantal respondenten op deze vraag zeer beperkt is.

Onderhandelingspositie en financiering

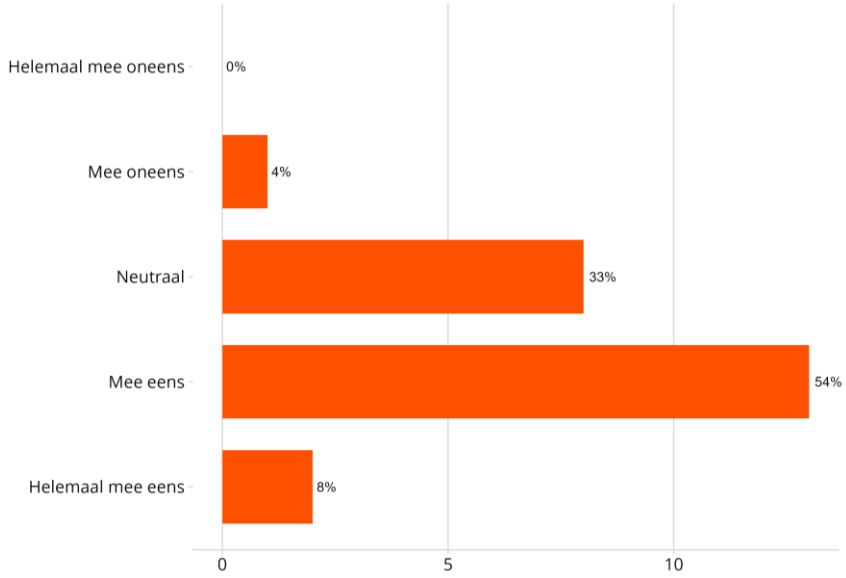
Op de stellingen over prijsafspraken en financiering tekent zich een genuanceerd beeld af. Een meerderheid van de ondernemers (58%) geeft aan een goede onderhandelingspositie te hebben tegenover opdrachtgevers – zie Figuur 3.33.

Figuur 3.33 Stelling: Ik heb een goede onderhandelingspositie tegenover opdrachtgevers (n = 24)



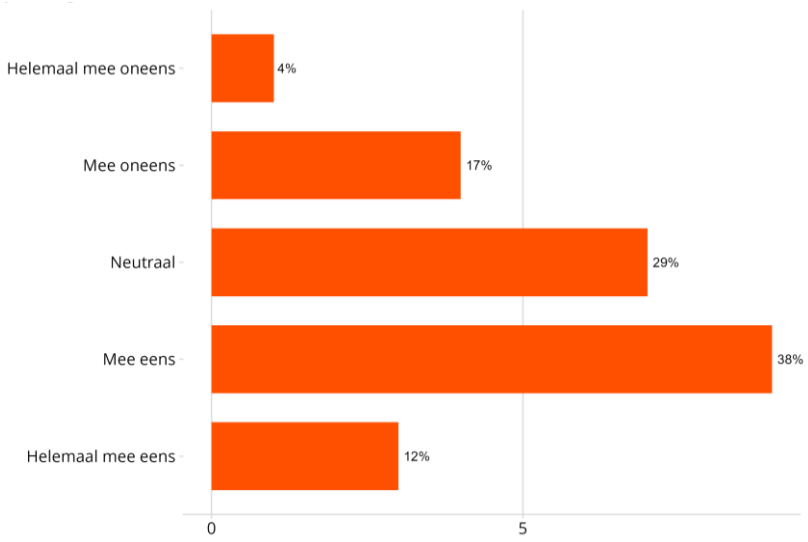
Een vergelijkbaar aandeel (62%) geeft aan dat de gemaakte prijsafspraken hen in staat stellen het werk goed uit te voeren – zie Figuur 3.34. Slechts 4% van de gerechtsdeurwaarder-ondernemers geeft aan het hier (helemaal) mee oneens te zijn.

Figuur 3.34 Stelling: De prijsafspraken die ik met mijn opdrachtgevers maak stellen mij in staat mijn werk goed uit te voeren (n = 24)



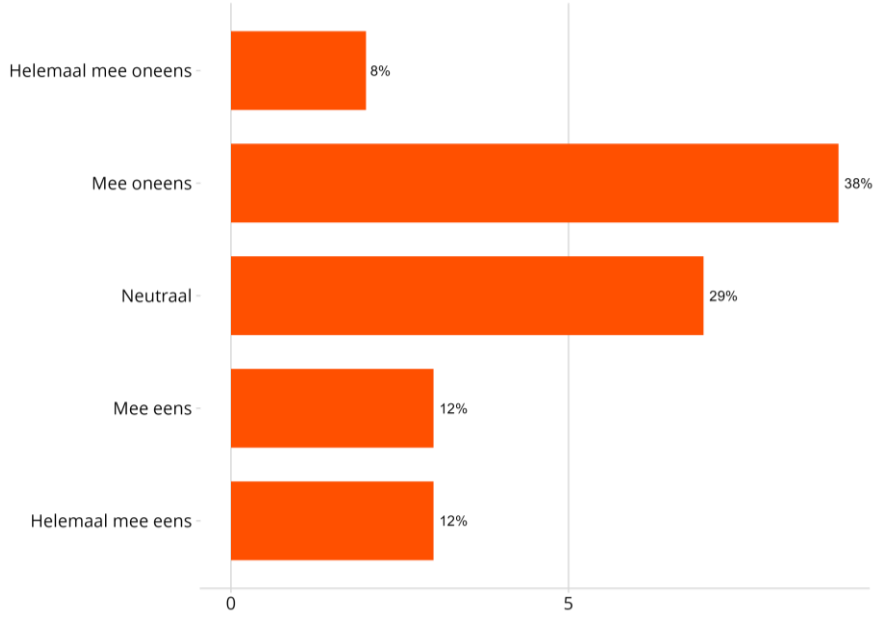
Over het financieringssysteem als geheel — het vaste tarief richting debiteuren en het vrije tarief richting opdrachtgevers — is het oordeel ook overwegend positief: 50% geeft aan dat dit systeem hen in staat stelt het werk goed uit te voeren, terwijl 21% dit niet vindt – zie Figuur 3.35.

Figuur 3.35 Stelling: De wijze waarop de financiering van ambtshandelingen is geregeld (vast tarief richting debiteuren, vrij tarief richting opdrachtgevers) stelt mij in staat mijn werk goed uit te voeren (n = 24)



Tegelijkertijd vindt bijna een kwart (24%) dat de financiering van ambtshandelingen moet veranderen, tegenover 46% die het hiermee (helemaal) oneens is – zie Figuur 3.36. Er is dus een (klein deel van de) groep ondernemers die weliswaar aangeeft het werk goed te kunnen uitvoeren binnen het huidige systeem, maar desondanks vindt dat dit systeem moet veranderen.

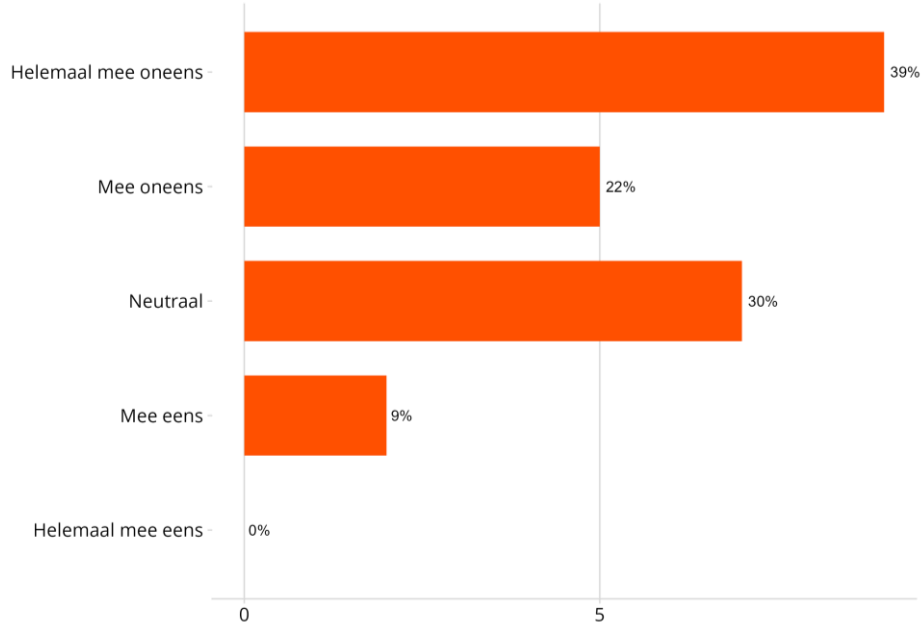
Figuur 3.36 Stelling: De wijze waarop de financiering van ambtshandelingen is geregeld moet veranderen (n = 24)



Een sterk signaal is dat 61% van de ondernemers het (helemaal) oneens is met de stelling dat opdrachtgevers bereid zijn mee te betalen aan een socialer traject voor debiteuren – zie Figuur 3.37. Slechts 9% is het hier mee eens.

Dit wordt bevestigd in de open toelichtingen, waarin meerdere ondernemers aangeven dat opdrachtgevers wel een socialer traject wensen, maar niet bereid zijn hiervoor te betalen. Dit vormt een potentieel knelpunt bij de invoering van een wettelijke zorgplicht: als de kosten van een socialer traject niet door opdrachtgevers worden gedragen en het tarief richting debiteuren wettelijk is vastgesteld, komt de financiering hiervan op het bord van de deurwaarder zelf. Eén ondernemer nuanceert dit beeld en geeft aan dat opdrachtgevers over het algemeen wel bereid zijn te betalen voor kwalitatief hoogwaardige dienstverlening.

Figuur 3.37 Stelling: Opdrachtgevers zijn bereid om mee te betalen aan een socialer traject voor debiteuren (n = 23)



Daarnaast benoemen respondenten concrete knelpunten in de huidige tariefstructuur. Zo geven zij aan dat de deurwaarder bij toevoegingszaken gedwongen wordt om onder de kostprijs te werken, dat bij executietrajecten en bewijsbeslagen een aanzienlijk deel van de gemaakte uren niet in rekening kan worden gebracht, en dat het Btag-tarief relatief zwaar drukt op kleinere vorderingen. Tot slot signaleren respondenten een verschuiving in de gehanteerde prijsmodellen: vaste tarieven komen steeds vaker voor, terwijl provisie als vergoedingsmodel aan terrein verliest.

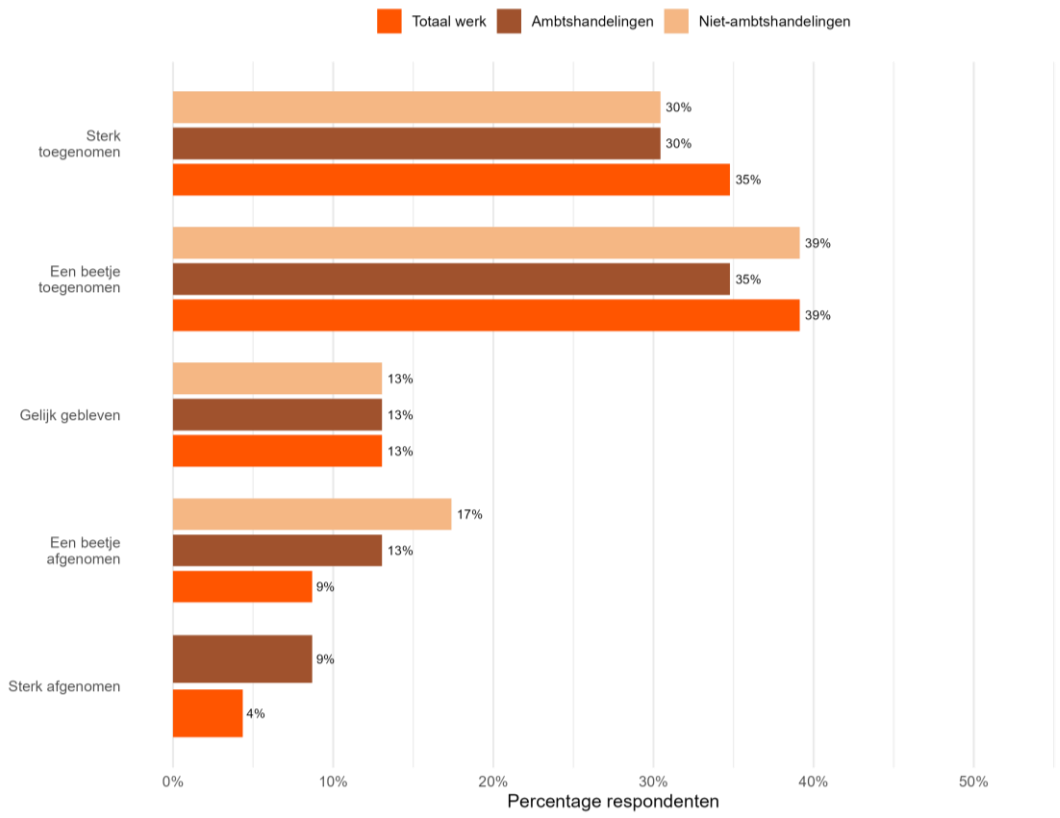
Niet-toegestane prijsafspraken

Waar de voorgaande vragen betrekking hadden op prijsafspraken die binnen de wettelijke kaders vallen, is de ondernemers ook gevraagd of zij door opdrachtgevers weleens worden benaderd voor prijsafspraken die volgens de wet of de gerechtsdeurwaardersverordening niet zijn toegestaan. Van de ondernemers die deze vraag beantwoordden (n = 25), geeft 44% aan dat zij door opdrachtgevers weleens worden gevraagd om prijsafspraken te maken die niet zijn toegestaan. Onder meer advocaten, incassobureaus, woningcorporaties en schuldopkopers worden genoemd als opdrachtgevers die dergelijke verzoeken doen.

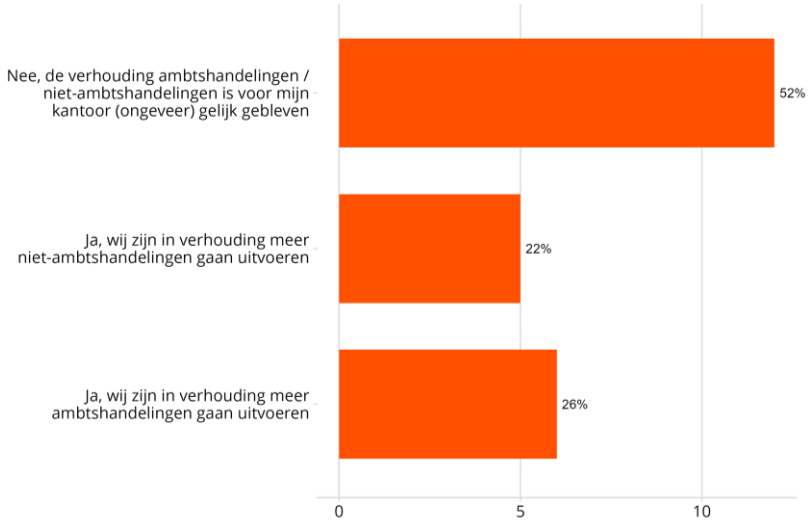
Ontwikkelingen in aard en omvang van werkzaamheden

De gerechtsdeurwaarder-ondernemers is gevraagd in hoeverre de werkzaamheden van hun kantoor als geheel in de afgelopen vijf jaar zijn veranderd. Het overkoepelende beeld is dat de werkzaamheden op vrijwel alle fronten zijn toegenomen en intensiever zijn geworden. Een ruime meerderheid van de ondernemers rapporteert dat de totale hoeveelheid werk is toegenomen. De toename doet zich voor bij zowel de ambtelijke als de niet-ambtelijke werkzaamheden – zie Figuur 3.38. Dit beeld wordt bevestigd door de verhouding tussen ambtelijke en niet-ambtelijke werkzaamheden: ruim de helft van de ondernemers (52%) geeft aan dat deze verhouding voor het kantoor als geheel ongeveer gelijk is gebleven. Van de ondernemers bij wie de verhouding wel is verschoven, geeft 26% aan in verhouding meer ambtshandelingen te zijn gaan uitvoeren en 22% juist meer niet-ambtelijke werkzaamheden – zie Figuur 3.39. Dit laat een andere ontwikkeling zien dan bij de werknemers, waar een duidelijke verschuiving naar niet-ambtelijk werk naar voren kwam.

Figuur 3.38 Gerapporteerde verandering in de hoeveelheid werk (ambtelijk, niet-ambtelijk en totaal) in de afgelopen vijf jaar (n = 23)

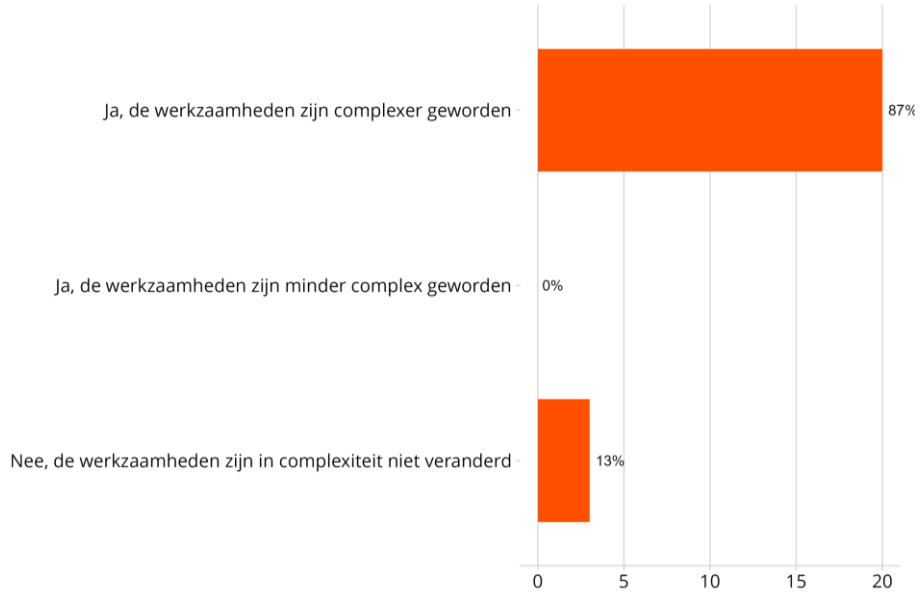


Figuur 3.39 Verandering verhouding ambtshandelingen/ niet-ambtshandelingen (n = 23)

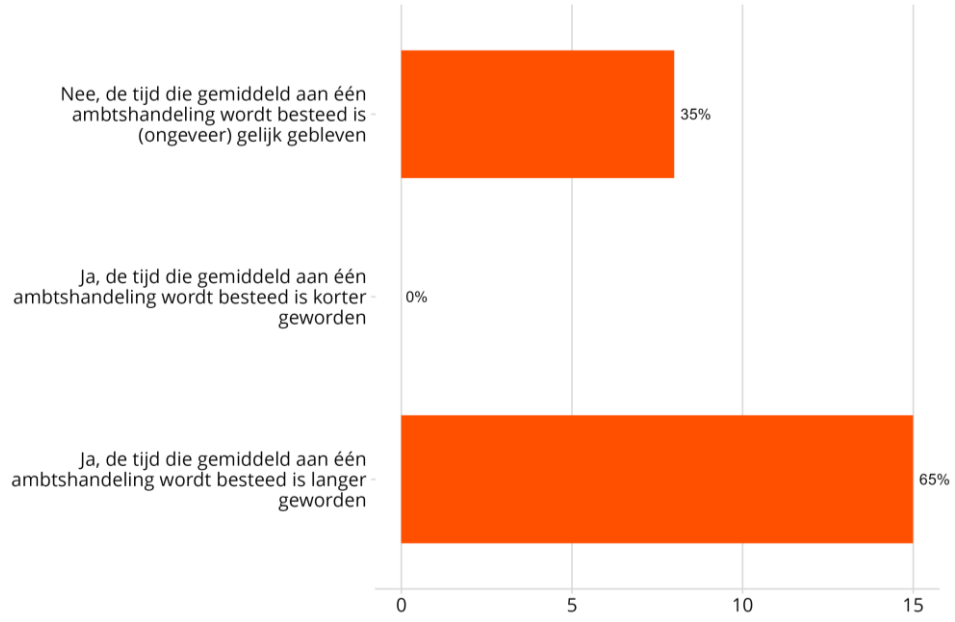


Naast een toename in de hoeveelheid werk is ook de aard van het werk veranderd voor de gerechtsdeurwaarder-ondernemers. Een ruime meerderheid van de ondernemers (87%) geeft aan dat de werkzaamheden complexer zijn geworden; slechts 13% ervaart een afname in complexiteit en geen enkele ondernemer geeft aan dat de complexiteit gelijk is gebleven – zie Figuur 3.40. Ook geeft 65% van de ondernemers aan dat er gemiddeld meer tijd aan één ambtshandeling wordt besteed. De overige 35% geeft aan dat de tijd per ambtshandeling gelijk gebleven is en geen enkele ondernemer geeft aan dat de tijd per ambtshandeling korter is geworden in de afgelopen vijf jaar – zie Figuur 3.41. De combinatie van meer en complexer werk en meer tijd per handeling schetst een beeld van een beroepsgroep die op kantoorniveau te maken heeft met een aanzienlijke intensivering van de werkzaamheden. Vrijwel alle ondernemers (91%) geven aan dat de veranderingen die zij voor het kantoor als geheel beschrijven ook op hun persoonlijke werkzaamheden van toepassing zijn (n = 22).

Figuur 3.40 Verandering complexiteit werkzaamheden afgelopen vijf jaar (n = 23)



Figuur 3.41 Verandering tijd per ambtshandeling afgelopen vijf jaar (n = 23)



Verwachtingen van gerechtsdeurwaarders ten aanzien van (toekomstige) ontwikkelingen

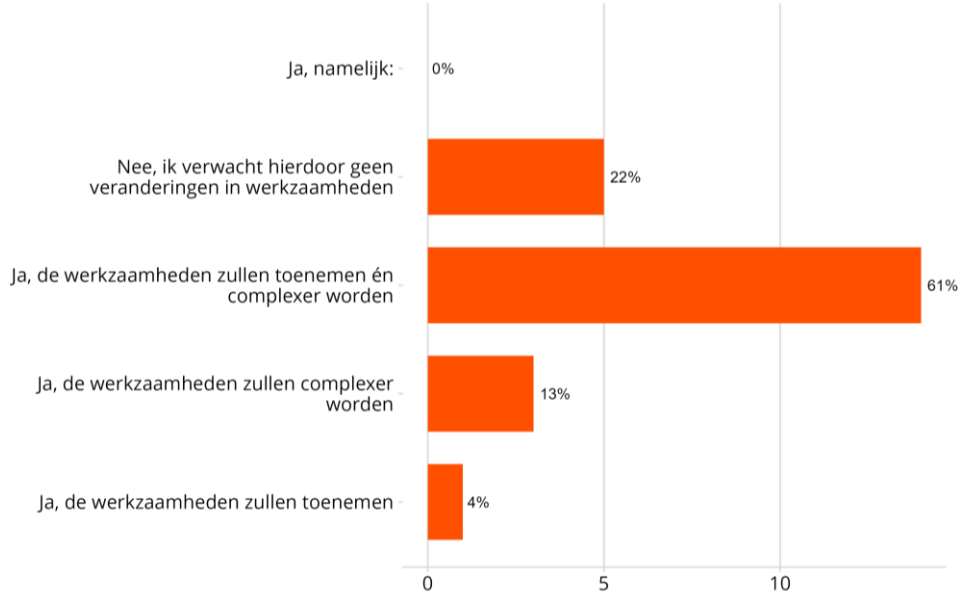
Ook de ondernemers is gevraagd naar hun verwachtingen ten aanzien van drie (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen: de afname in het aantal gerechtsdeurwaarders, de

invoering van het Collectief Afbetalingsplan en de invoering van een wettelijke (sociale) zorgplicht.

Afname aantal gerechtsdeurwaarders

De afname in het aantal gerechtsdeurwaarders wordt door de ondernemers als het meest impactvol van de drie ontwikkelingen gezien. Ruim driekwart (78%) verwacht dat de werkzaamheden hierdoor zullen veranderen, waarvan het overgrote deel (61%) verwacht dat de werkzaamheden zowel zullen toenemen als complexer zullen worden. Een kleiner deel verwacht uitsluitend een toename in complexiteit (13%) of uitsluitend een toename in hoeveelheid (4%). Slechts 22% verwacht geen verandering – zie Figuur 3.42.

Figuur 3.42 Verwachte verandering in werkzaamheden door een afname in het aantal gerechtsdeurwaarders (n = 23)

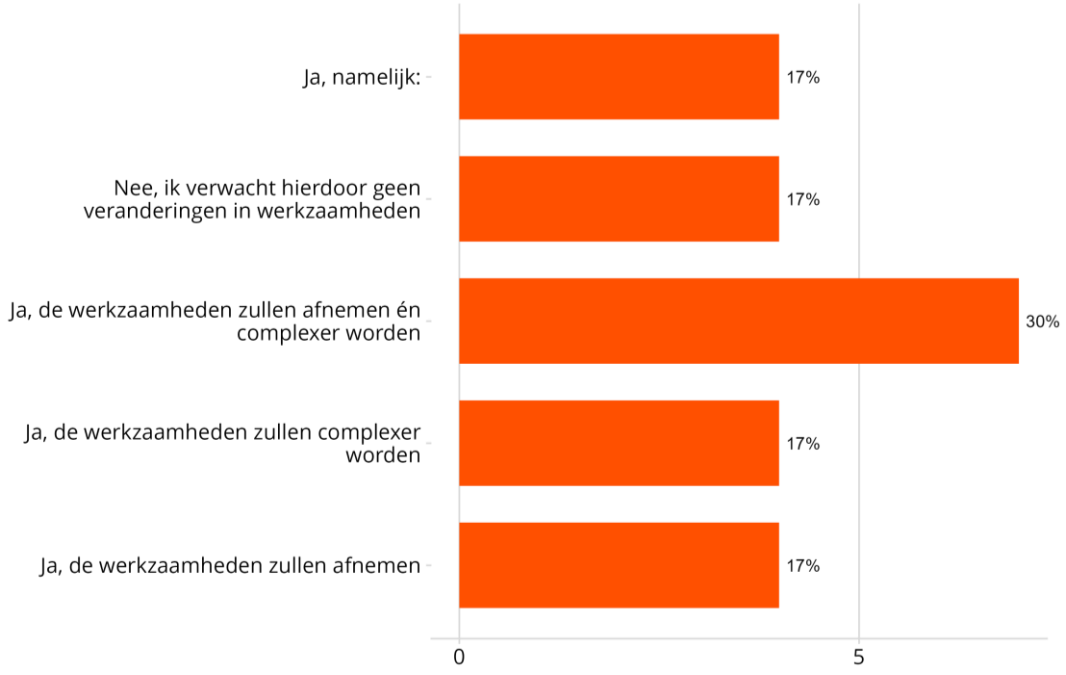


Mogelijke invoering Collectief Afbetalingsplan

Over de verwachte impact van een Collectief Afbetalingsplan zijn de ondernemers het meest verdeeld van de drie ontwikkelingen. De grootste groep (30%) verwacht dat de werkzaamheden zullen afnemen én complexer zullen worden. Daarnaast verwacht 17% uitsluitend een toename in complexiteit en eveneens 17% uitsluitend een afname van de werkzaamheden. Een even grote groep (17%) verwacht geen verandering, en 17% heeft een eigen verwachting geformuleerd via de optie 'Ja, namelijk:' – zie Figuur 3.43. De open toelichtingen over een Collectief Afbetalingsplan zijn opvallend kritisch. Drie van de vier

respondenten die een toelichting gaven, verwachten juist dat de werkzaamheden zullen toenemen én complexer worden. Eén ondernemer uit stevige kritiek en stelt dat een Collectief Afbetalingsplan de positie van schuldeisers verslechtert, dat er onvoldoende aandacht is voor preventie en zelfredzaamheid, en dat de KBvG de belangen van schuldeisers onvoldoende beschermt.

Figuur 3.43 Verwachte verandering in werkzaamheden door invoering van een Collectief Afbetalingsplan (n = 23)



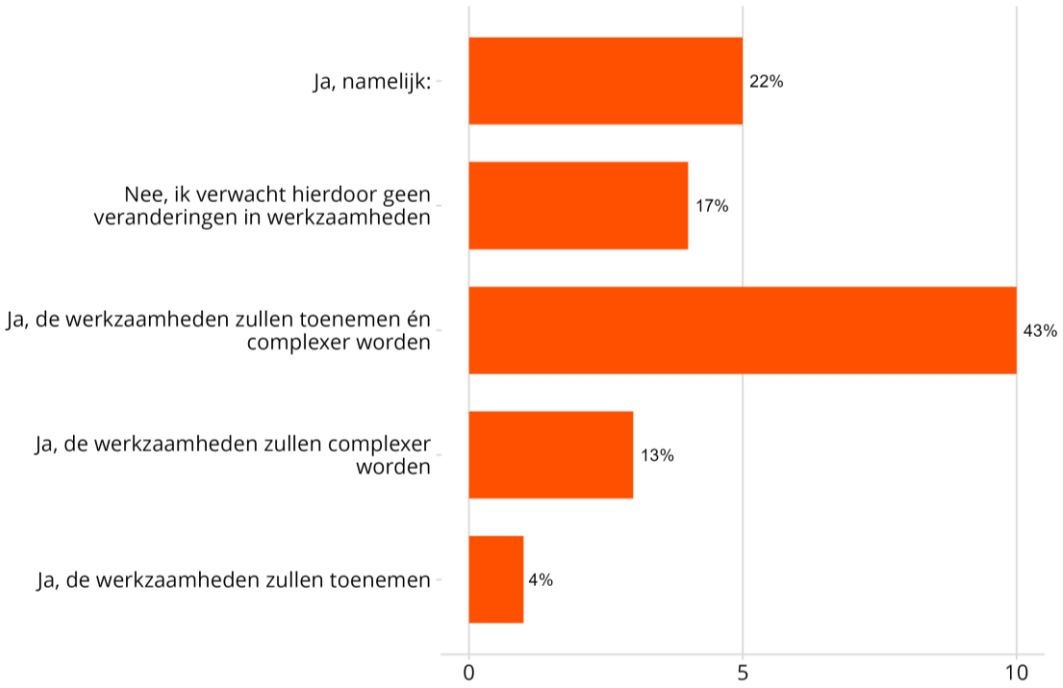
Mogelijke invoering wettelijke (sociale) zorgplicht

Over de zorgplicht verwacht de grootste groep ondernemers (43%) dat de werkzaamheden zowel zullen toenemen als complexer zullen worden, gevolgd door 13% die uitsluitend meer complexiteit voorziet en 4% die uitsluitend een toename verwacht. In totaal verwacht dus 60% een verandering in de richting van een toename in hoeveelheid en/of complexiteit van werkzaamheden. Daarnaast verwacht 17% geen verandering en heeft een opvallend groot aandeel (22%) een eigen verwachting geformuleerd via 'Ja, namelijk:' – zie Figuur 3.44.

De open toelichtingen bij de vraag over de invoering van een (sociale) zorgplicht laten zien dat de scepsis onder ondernemers groter is dan onder werknemers. Respondenten benoemen de spanning tussen de zorgplicht en de handhavende taak van de gerechtsdeurwaarder: de deurwaarder dreigt onderdeel te worden van het conflict tussen

schuldeiser en debiteur en komt daarmee in een onmogelijke positie. Meerdere ondernemers vrezen dat het weigeren van ambtshandelingen op grond van de zorgplicht grote problemen zal opleveren, en één respondent trekt in twijfel of de zorgplicht überhaupt tot stand zal komen, omdat de deurwaarder hiermee in feite een rechterlijke beoordelingsrol krijgt die volgens de respondent niet past bij de wettelijke positie van uitvoerder. Daarnaast wordt expliciet gewezen op het gevaar voor kleine en middelgrote kantoren: één ondernemer stelt dat de zorgplicht enkel in het belang is van grote kantoren en dat kleinere kantoren hierdoor zullen verdwijnen. Ook wordt benoemd dat de zorgplicht niet te combineren valt met de doelgroep mkb, waar opdrachtgevers een snelle afhandeling verwachten.

Figuur 3.44 Verwachte verandering in werkzaamheden door invoering van een wettelijke (sociale) zorgplicht (n = 23)

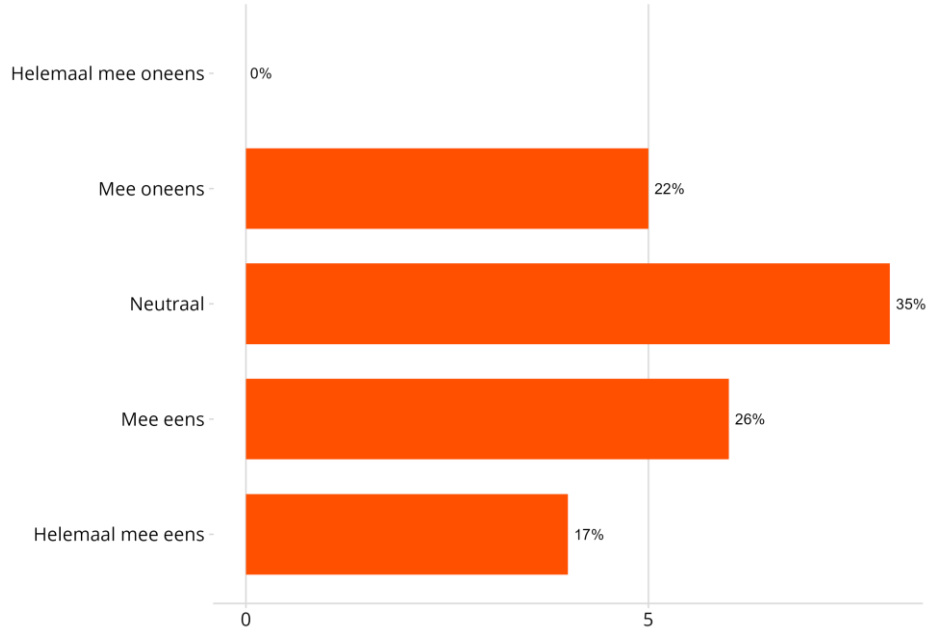


Naast de verwachtingen ten aanzien van drie specifieke (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen is de ondernemers een reeks stellingen voorgelegd over (mogelijke) ontwikkelingen voor de beroepsgroep.

Over de stelling dat er door de toename in grote kantoren minder plek is voor minder efficiente ambtshandelingen in randgebieden, is de groep ondernemers voorzichtig

bevestigend: de grootste groep (43%) is het er (helemaal) mee eens, 22% is het er (helemaal) mee oneens en 35% geeft aan hier neutraal in te staan – zie Figuur 3.45. Een aanzienlijke groep onderschrijft de stelling, maar de grote neutrale groep suggereert dat dit geen alom gedeelde of uitgekristalliseerde overtuiging is binnen de beroepsgroep. De non-respons op de optie 'helemaal mee oneens' is ook opvallend: niemand verwerpt de stelling volledig, wat erop wijst dat de zorg over dit vraagstuk in ieder geval wordt herkend.

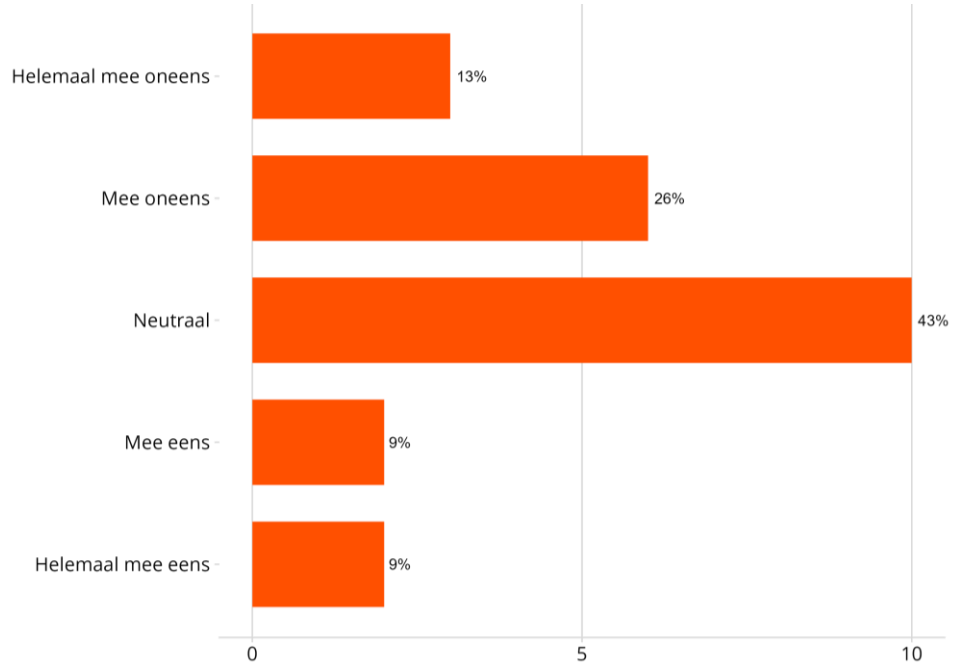
Figuur 3.45 Stelling: Door de toename in grote kantoren is er minder plek voor minder efficiënte (ambts)handelingen, al dan niet in randgebieden (n = 23)



Bij de stelling over de verschuiving naar het minnelijke traject is de groep overwegend kritisch of terughoudend. De grootste groep staat neutraal tegenover deze ontwikkeling (43%), gevolgd door 39% van de ondernemers die het er (helemaal) mee oneens zijn. Slechts 18% is het er (helemaal) mee eens dat dit een goede ontwikkeling is - zie Figuur 3.46.

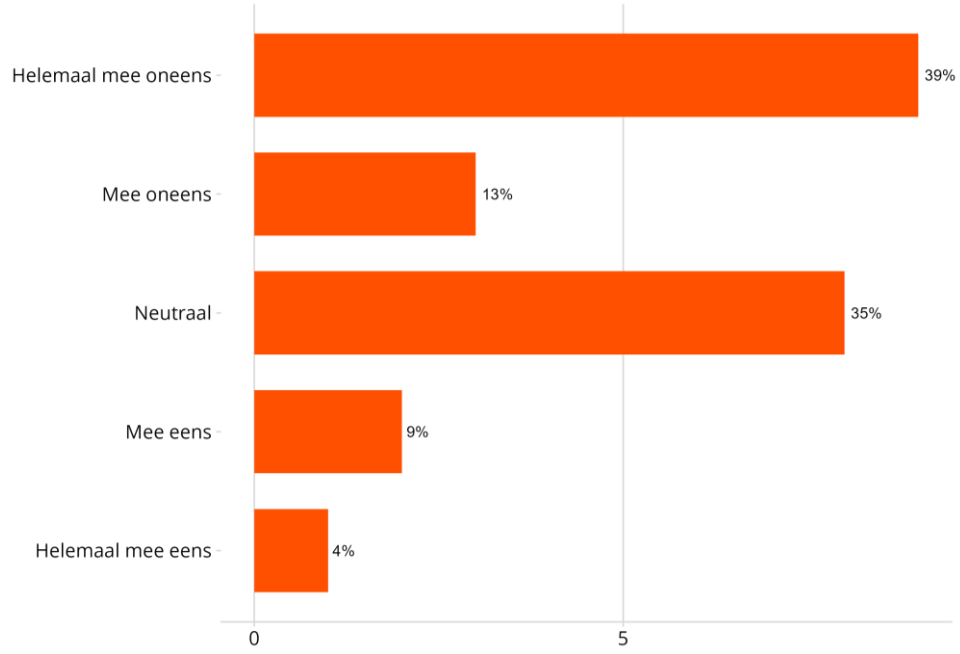
De open antwoorden laten zien dat het onbehagen dieper gaat dan een verschil in voorkeur: meerdere respondenten stellen dat de minnelijke werkzaamheden eigenlijk niet tot het beroep van gerechtsdeurwaarder behoren, en dat het ambt in de huidige vorm dreigt te verdwijnen. Eén ondernemer waarschuwt dat deurwaarders schuldhulpverleners worden in dienst van grote kantoren die enkel nog minnelijk werken, en dat het ambt binnen vijf jaar "ter ziele" is.

Figuur 3.46 Stelling: Ik vind de verschuiving naar het minnelijke traject een goede ontwikkeling (n = 23)



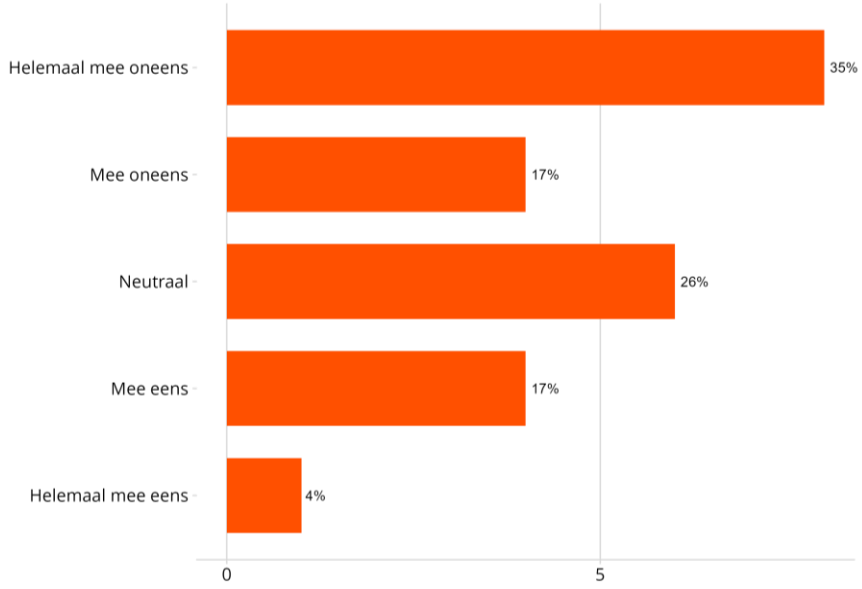
Over de invoering van een Collectief Afbetalingsplan bestaat een overwegend negatief beeld. Een meerderheid (52%) is het er (helemaal) mee oneens dat dit een goede ontwikkeling is, en slechts 13% is het ermee eens – zie Figuur 3.47. De grootste groep respondenten geeft aan het 'helemaal oneens' te zijn met deze stelling, wat wijst op een sterke, actieve weerstand binnen deze groep tegen een Collectief Afbetalingsplan. In de open toelichtingen worden principiële bezwaren geuit tegen een Collectief Afbetalingsplan: één respondent merkt het aan als een inbreuk op het eigendomsrecht.

Figuur 3.47 Stelling: Ik vind de (mogelijke) invoering van het Collectief Afbetalingsplan (CAP) een goede ontwikkeling (n = 23)



Met betrekking tot de (sociale) zorgplicht is het beeld vergelijkbaar: 52% is het er (helemaal) mee oneens dat dit een goede ontwikkeling is en 21% is het hier (helemaal) mee eens – zie Figuur 3.48. Bij de zorgplicht wordt met argwaan gekeken naar de combinatie van ministerieplicht en zorgplicht, waarbij het gevaar wordt gesignaleerd dat gerechtsdeurwaarders in een spagaat raken. In de toelichtingen worden principiële bezwaren geuit: de zorgplicht wordt gezien als strijdig met de handhavende taak en de gelijke behandeling van burgers.

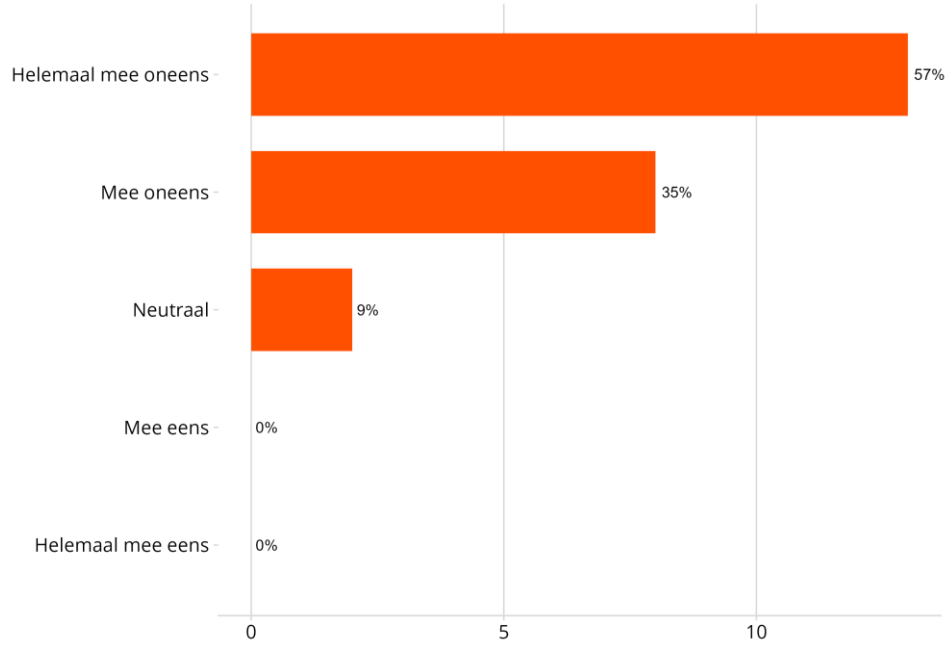
Figuur 3.48 Stelling: Ik vind de (mogelijke) invoering van een wettelijke (sociale) zorgplicht een goede ontwikkeling (n = 23)



Op de stelling dat de procesinleiding anders moet worden ingevuld, geven de ondernemers een opvallend eenduidig signaal: 92% is het hier (helemaal) mee oneens en geen enkele respondent is het hiermee eens – zie Figuur 3.49. De beroepsgroep hecht dus sterk aan de huidige invulling van de procesinleiding, inclusief de fysieke huisbezoeken die hierbij horen.

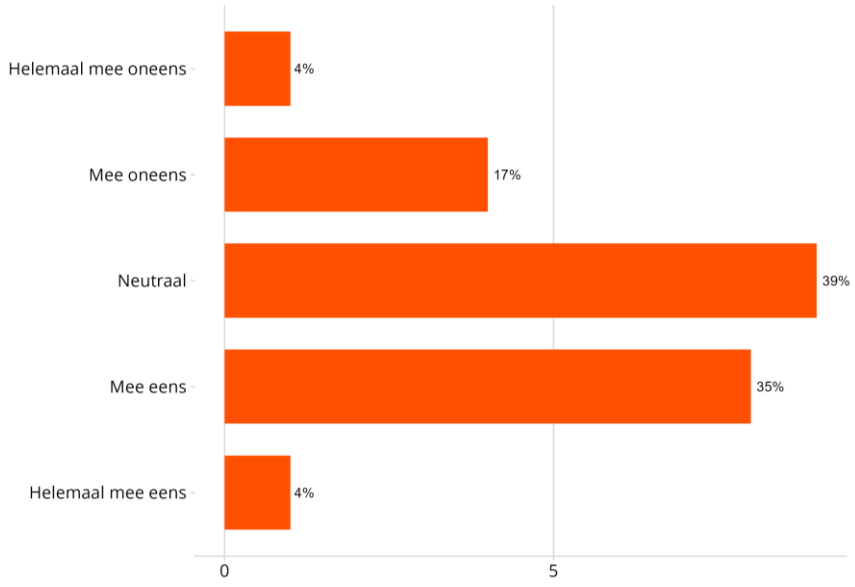
De open toelichtingen benadrukken dit: de kracht van de procesinleiding zit volgens respondenten in het persoonlijk contact aan de deur, waardoor onnodige procedures worden voorkomen, burgers worden geholpen en eerstelijns juridisch advies wordt verstrekt. Eén respondent bepleit wel een alternatieve inrichting naar Belgisch voorbeeld, met een verkorte verstekprocedure en een eenvoudig betalingsbevel. Een andere respondent ziet juist in digitale betekening een mogelijkheid om het aantal ambtshandelingen op peil te houden.

Figuur 3.49 Stelling: De procesinleiding moet anders worden ingevuld zodat de gerechtsdeurwaarder hier minder werk aan heeft (n = 23)



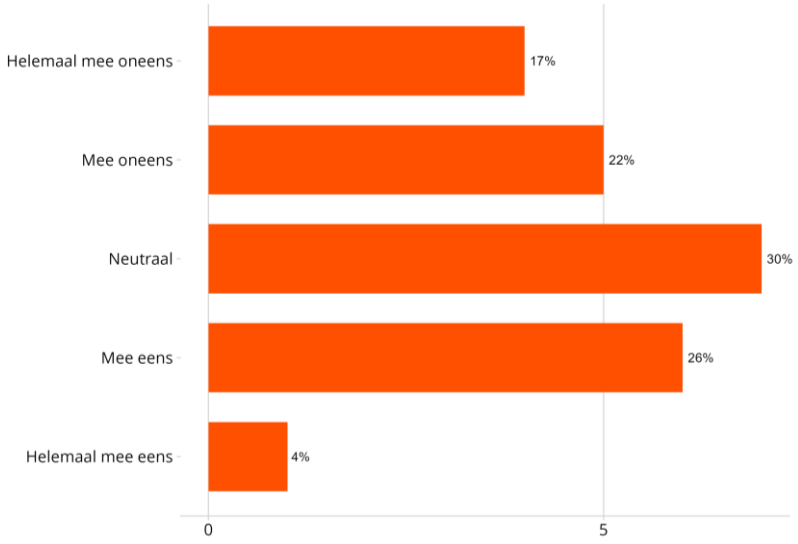
Met de stelling dat er genoeg gerechtsdeurwaarders zijn om de wettelijke taak uit te voeren, is 39% het (helemaal) eens en 21% het (helemaal) oneens. Ook is er een grote groep van 39% die hier neutraal in staat - zie Figuur 3.50. De beleving van capaciteit binnen de beroepsgroep lijkt op basis hiervan sterk af te hangen van de positie die men inneemt. Ondernemers lijken de capaciteit van de beroepsgroep als geheel ruimer te beoordelen dan de werknemers, waar juist een meerderheid het (helemaal) oneens was met de stelling (44%).

Figuur 3.50 Stelling Er zijn genoeg gerechtsdeurwaarders om de wettelijke taak van de beroepsgroep uit te voeren (n = 23)



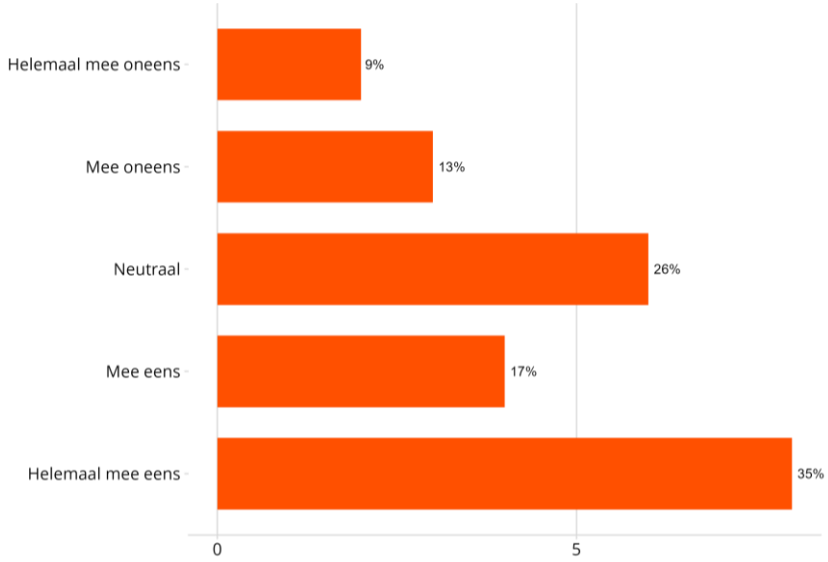
Wanneer de zorgplicht wordt meegerekend, kantelt het beeld: van de respondenten is 39% het dan (helemaal) oneens met de stelling, en 30% is het er (helemaal) mee eens. Een groep van 30% neemt een neutrale positie in. De toevoeging van de zorgplicht leidt er dus toe dat de balans verschuift van overwegend positief naar overwegend negatief.

Figuur 3.51 Stelling: Er zijn genoeg gerechtsdeurwaarders om de wettelijke taak van de beroepsgroep uit te voeren, ook als daar een wettelijke zorgplicht aan wordt toegevoegd (n = 23)



Ruim de helft van de respondenten (52%) geeft aan het (helemaal) eens te zijn met de stelling dat de werkdruk te hoog is, waarvan 35% het helemaal eens is met de stelling. Circa een vijfde (22%) is het hiermee (helemaal) oneens en 26% is neutraal – zie Figuur 3.52. Het aandeel ondernemers dat een te hoge werkdruk ervaart, is daarmee groter dan bij de werknemers (36%). Ook het sentiment is sterker: bij de werknemers was slechts 5% het helemaal eens met de stelling, tegenover 35% bij de ondernemers. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de ondernemers die dit blok hebben bereikt een selectieve groep vormt gezien de hoge uitval eerder in de enquête; het is niet uit te sluiten dat juist de ondernemers met de hoogste werkdruk gemotiveerd waren de enquête tot het einde in te vullen.

Figuur 3.52 Stelling 'Ik heb het gevoel dat mijn werkdruk te hoog is' (n = 23)



Overige thema's

De ondernemers is tot slot gevraagd of zij andere ontwikkelingen verwachten die van invloed kunnen zijn op hun werkzaamheden of op de beroepsgroep als geheel. De open antwoorden laten een aantal terugkerende thema's zien:

1. Het meest genoemde punt betreft de toekomstbestendigheid van het ambt. Meerdere ondernemers uiten zorgen over de krimp van de beroepsgroep en de gevolgen daarvan voor de werkdruk. Daarnaast wordt gesignaleerd dat de opleiding tot deurwaarder is uitgehold en dat er een leegloop is aan kennis en ervaring. Enkele respondenten gaan verder en stellen dat de politiek uiteindelijk af wil van de

deurwaarder, of dat het ambt in de huidige vorm niet houdbaar is als de kosten van de sociale rol niet collectief worden gedragen. Eén ondernemer benoemt expliciet de spanning met de instroom: als de sociale rol het verdienmodel verder onder druk zet, wordt het steeds lastiger om de jonge generatie te overtuigen van het ondernemerschap. Een ander geluid is dat het beroep verwatert door de nadruk op incassowerkzaamheden, en dat aansluiting bij de Belastingdienst een logischer richting zou zijn, al erkent de betreffende respondent dat dit op korte termijn slecht is voor het eigen kantoor.

2. Een tweede thema is de verschuiving in de rol van de deurwaarder. Respondenten signaleren dat gerechtsdeurwaarders in toenemende mate incassowerkzaamheden overnemen van incassobureaus, waardoor de rol verschuift van handhaver naar intermediair bij schulden. Daarbij wordt opgemerkt dat kleinere kantoren het lastig vinden om het volledige palet aan diensten te bieden dat hiervoor nodig is. Tegelijkertijd wordt gewaarschuwd dat de beschermingsmaatregelen voor debiteuren er steeds vaker toe leiden dat rechterlijke beslissingen niet meer te realiseren zijn, en dat de rechten van schuldeisers verder worden ingeperkt. Meerdere respondenten benadrukken dat de eigen verantwoordelijkheid van debiteuren niet uit het oog verloren mag worden en dat de deurwaarder niet te ver naar de sociale kant moet doorslaan. In dat licht wordt ook gepleit voor meer aandacht voor preventie en financiële zelfredzaamheid.
3. Daarnaast signaleren enkele ondernemers dat kleine en middelgrote kantoren zich onvoldoende vertegenwoordigd voelen door de KBvG, en dat de belangen van deze groep in het huidige bestel moeilijk te behartigen zijn vanuit een minderheidspositie.
4. Tot slot verwachten meerdere ondernemers dat digitalisering en kunstmatige intelligentie het werk zullen veranderen. De verwachtingen hierover lopen uiteen: enerzijds wordt betere automatisering gezien als een mogelijkheid om meer exploten per deurwaarder te verwerken, anderzijds wordt gewezen op de toenemende regeldruk zonder dat de vergoeding voor het werk navenant stijgt.

3.6 Vergelijking werknemers en ondernemers

Beide enquêtes bevatten een aantal identieke of vergelijkbare vragen, wat het mogelijk maakt de percepties van werknemers en ondernemers naast elkaar te leggen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het aantal respondenten bij de ondernemers aanzienlijk lager ligt dan bij de werknemers, waardoor vergelijkingen indicatief zijn. Daarnaast verschilt het

perspectief: werknemers beantwoordden de vragen vanuit hun persoonlijke werkervaring, terwijl ondernemers veelal rapporteerden over het kantoor als geheel.

Werkdruk

Zowel werknemers als ondernemers rapporteren in substantiële mate een te hoge werkdruk. Van de werknemers is 36% (n = 30) het (helemaal) eens met de stelling dat de werkdruk te hoog is; onder de ondernemers is dit 52% (n = 12), waarvan 35% (n = 8) het helemaal eens is met de stelling. De werkdruk wordt dus door een substantieel deel van de beroepsgroep als problematisch ervaren. Bij de werknemers betreft dit een minderheid, maar bij de ondernemers gaat dit over ruim de helft van de respondenten. Het sentiment is onder de ondernemers is meer uitgesproken dan bij de werknemers: bij die laatste groep is slechts 5% (n = 4) het helemaal eens is met de stelling, bij de ondernemers is dit 35% (n = 8). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de ondernemers die de werkdrukstelling hebben bereikt een selectieve groep vormen van 23 respondenten gezien de hoge uitval eerder in de enquête.

Ontwikkelingen afgelopen vijf jaar

Werknemers en ondernemers delen het beeld dat de hoeveelheid werk is toegenomen gedurende de afgelopen vijf jaar en dat de werkzaamheden complexer zijn geworden. De mate waarin verschilt echter. Bij de ondernemers geeft 87% (n = 20) aan dat de werkzaamheden complexer zijn geworden, tegenover 45% van de werknemers (n = 35). Een soortgelijk verschil doet zich voor bij de tijd per ambtshandeling: 65% van de ondernemers (n = 15) geeft aan dat deze is toegenomen, tegenover 37% van de werknemers (n = 28). Dit verschil hangt waarschijnlijk deels samen met het verschil in perspectief: ondernemers beoordelen het kantoor als geheel en hebben daarmee een breder zicht op veranderingen, maar het signaal is niettemin duidelijk: de intensivering van het werk wordt door de gehele beroepsgroep herkend.

Een ander verschil tussen werknemers en ondernemers doet zich voor bij de verhouding tussen ambtelijk en niet-ambtelijk werk. Onder de werknemers is de verhouding bij de meerderheid verschoven, waarbij het grootste deel (38%, n = 29) in verhouding meer niet-ambtelijke werkzaamheden is gaan uitvoeren. Onder de ondernemers geeft juist de meerderheid (52%, n = 12) aan dat de verhouding op kantoorniveau gelijk is gebleven, en van degenen bij wie de verhouding wel verschoof, rapporteerde een iets groter deel meer ambtshandelingen (26%, n = 6) dan meer niet-ambtelijk werk (22%, n = 5). Dit verschil kan erop wijzen dat de groei in niet-ambtelijk werk vooral bij werknemers terechtkomt, terwijl het kantoor als geheel een meer gebalanceerd beeld laat zien.

Verwachtingen ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen

Over de afname in het aantal gerechtsdeurwaarders zijn werknemers en ondernemers het grotendeels eens: in beide groepen verwacht een ruime meerderheid een toename in werkzaamheden, al dan niet gecombineerd met meer complexiteit. De ondernemers verwachten hierbij vaker de combinatie van een toename in hoeveelheid werk en in complexiteit van de werkzaamheden (61%, n = 14) dan de werknemers (35%, n = 25).

Over een Collectief Afbetalingsplan en de (sociale) zorgplicht lopen de percepties sterker uiteen. Waar werknemers een Collectief Afbetalingsplan overwegend als een positieve ontwikkeling beoordelen (43% (helemaal) mee eens, n = 31), is een ruime meerderheid van de ondernemers het hier (helemaal) mee oneens (52%, n = 12). Hetzelfde patroon doet zich voor bij de zorgplicht: werknemers zijn gematigd positief (43% (helemaal) mee eens, n = 31), terwijl de ondernemers overwegend negatief zijn (52% (helemaal) mee oneens, n = 12). Het meest opvallende verschil betreft de verschuiving naar het minnelijke traject: waar werknemers dit vaker positief waarderen (39% eens, n = 28; 31% oneens, n = 22), is het beeld bij de ondernemers omgekeerd (18% eens, n=4; 39% oneens, n = 9). Ondernemers ervaren de financiële consequenties van deze verschuivingen directer: het minnelijke traject, een Collectief Afbetalingsplan en de zorgplicht raken aan het verdienmodel van het kantoor, terwijl werknemers deze ontwikkelingen meer vanuit de inhoud van het werk beoordelen.

Een opvallend gedeeld signaal betreft de procesinleiding: zowel werknemers (63% oneens, n = 45) als ondernemers (92% oneens, n = 21) hechten sterk aan de huidige invulling. De beroepsgroep als geheel ziet de fysieke procesinleiding, inclusief de huisbezoeken, als een kernonderdeel van het ambt.

Capaciteit van de beroepsgroep

Beide groepen delen de zorg over de omvang van de beroepsgroep, maar de mate van bezorgdheid verschilt. Onder de werknemers is 44% (n = 32) het oneens met de stelling dat er genoeg deurwaarders zijn; onder de ondernemers is dit 21% (n = 5), met een grote neutrale groep van 39% (n = 9). Wanneer de zorgplicht wordt meegerekend, verschuift het beeld in beide groepen richting meer bezorgdheid, maar de werknemers blijven bezorgder (51% oneens, n = 37) dan de ondernemers (39% oneens, n = 9). De vergrijzing van de beroepsgroep, de beperkte instroom en de concurrentie met overheidsorganisaties op de arbeidsmarkt worden in de open antwoorden van beide groepen als kernprobleem benoemd. Op dit punt is er geen verschil in de gesignaleerde problematiek, wel in de mate van urgentie.

3.7 Deelconclusies

De enquêtes onder gerechtsdeurwaarder-werknemers en gerechtsdeurwaarder-ondernemers bieden inzicht in de huidige situatie van de beroepsgroep aan de hand van de ervaringen en verwachtingen van de beroepsgroep zelf. De belangrijkste bevindingen worden hieronder samengevat.

Het werk is intensiever geworden

Over de toegenomen werkdruk en complexiteit bestaat brede consensus: zowel werknemers als ondernemers herkennen dat de hoeveelheid werk is toegenomen, dat ambtshandelingen meer tijd vergen en dat de regeldruk is toegenomen. Dit signaal is bij de ondernemers bijzonder uitgesproken. De beroepsgroep wijst zelf op toegenomen administratieve lasten, mondigere debiteuren en een socialere beroepsuitoefening als voornaamste verklaringen. Deze intensivering raakt direct aan de marktstructuur: meer werk per handeling zonder evenredige aanpassing van de financieringsstructuur vergroot de druk op kantoren.

De beroepsgroep is verdeeld over beleidsontwikkelingen

De meest opvallende bevinding is dat werknemers en ondernemers recente en verwachte beleidsontwikkelingen fundamenteel anders beoordelen. Over de verschuiving naar het minnelijke traject, het Collectief Afbetalingsplan en de (sociale) zorgplicht zijn werknemers overwegend gematigd positief, terwijl ondernemers overwegend negatief zijn. Deze breuklijn loopt consistent langs de positie die men inneemt: ondernemers ervaren deze ontwikkelingen als een directe bedreiging van het verdienmodel van het kantoor, werknemers beoordelen ze meer vanuit de inhoud van het werk. Opvallend gedeeld is de gehechtheid aan de fysieke procesinleiding: in beide groepen verzet een ruime meerderheid zich tegen een andere invulling hiervan.

De financiering van het ambt staat onder druk

Hoewel ondernemers overwegend tevreden zijn over hun onderhandelingspositie, signaleren zij concrete knelpunten in de tariefstructuur, met name bij toevoegingszaken en executietrajecten. De kern van het probleem is een structurele mismatch: van de beroepsgroep wordt een steeds socialere werkwijze verwacht, terwijl opdrachtgevers niet bereid blijken daaraan mee te betalen en de bestaande tariefstructuur hier onvoldoende op is ingericht. Dit raakt direct aan de toekomstbestendigheid van de huidige financieringsstructuur.

Er is brede zorg over de toekomstbestendigheid van de beroepsgroep

Vergrijzing, beperkte instroom en concurrentie op de arbeidsmarkt worden door beide groepen als structurele knelpunten benoemd. Werknemers zijn bezorgder dan ondernemers over de huidige capaciteit, maar in beide groepen kantelt het beeld zodra de (sociale) zorgplicht aan de wettelijke taak wordt toegevoegd. De afname in het aantal deurwaarders wordt door vrijwel de gehele beroepsgroep gezien als de ontwikkeling met de grootste verwachte impact, en vormt daarmee een serieuze bedreiging voor de toekomstbestendigheid van de marktstructuur zoals die nu functioneert.

4 Interviews en focusgroepen

Stakeholders en experts hebben in interviews en focusgroepen inzicht geboden in de markt van gerechtsdeurwaarders. Deze inzichten bieden een waardevolle toevoeging op de eerdere resultaten. Voor dit onderzoek hebben we gesproken met vertegenwoordigers van de beroepsvereniging KBvG en belangenvereniging DB.NU, individuele gerechtsdeurwaarders, BFT, meerdere opdrachtgevers/ schuldeisers, consumentenorganisaties, (praktijk- en academische) experts, ministeries en gemeenten, en gerechtsdeurwaarders die betrokken zijn bij de pilot *Ketensignalering problematische schulden*. Voor een lijst met gesproken partijen, zie Bijlage 5.

De verschillende partijen hebben we in groepsverband of individueel gesproken over de huidige financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders, de vereisten aan de beroepsgroep om aan de wettelijke taak te voldoen, de toekomstbestendigheid van de huidige financieringsstructuur en de (recente en verwachte) ontwikkelingen op de markt en de verwachte invloed hiervan op de toekomstbestendigheid van de beroepsgroep. In dit hoofdstuk bespreken we thematisch de inzichten die hieruit zijn voortgekomen.

4.1 De huidige financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders

Voor ambtshandelingen ontvangen gerechtsdeurwaarders een Btag-tarief – het wettelijk vastgelegde tarief per ambtshandeling. Deze kosten worden – waar mogelijk – verhaald op de debiteur. Ook de incassokosten die gerechtsdeurwaarders bij de debiteur in rekening kunnen brengen, liggen wettelijk vast.[53]

Met de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet is er een aantal aanpassingen doorgevoerd die van invloed zijn geweest op de financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders. Doordat vanaf de invoering van de wet gerechtsdeurwaarders landelijk bevoegd zijn (met ministerieplicht in hun eigen arrondissement) en prijsconcurrentie mogelijk is geworden, geven veel partijen aan dat opdrachtgevers een sterkere onderhandelingspositie hebben gekregen.

[53] Incassokosten zijn vastgelegd in het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten en bedragen minimaal 40 en maximaal 6.775 euro, zie https://www.rechtspraak.nl/voor-advocaten-en-juristen/reglementen-procedures-en-formulieren/civiel/tarieven-kosten-vergoedingen/staffel-buitengerechtelijke-incassokosten en https://wetten.overheid.nl/BWBR0031432/2024-10-01 voor meer informatie.

Vooral grotere opdrachtgevers kunnen door hun sterke onderhandelingspositie het incassorisico door middel van strikte prijsafspraken afschuiven op de gerechtsdeurwaarder, waarbij gerechtsdeurwaarders alleen (of alleen het volledige Btag-tarief) betaald krijgen als ze kunnen incasseren. De contracten en/of aanbestedingspercelen van deze opdrachtgevers zijn omvangrijk en de concurrentie hierom is hoog. Doordat grote kantoren beter toegerust zijn op dit type opdrachtgevers, omdat zij meer kunnen automatiseren en door hun omvang fluctuaties beter kunnen opvangen, gaan dit soort bulkopdrachten vaak naar grote gerechtsdeurwaarderskantoren. De overheid wordt genoemd als een voorbeeld van een opdrachtgever die dit type opdrachten uitzet.

Sommige gerechtsdeurwaarders geven echter aan dat er sprake is van een (lichte) kentering in de onderhandelingspositie, mogelijk door de afname van het aantal gerechtsdeurwaarders. Het lukt steeds vaker om voor (veeleisende) opdrachten een passende beloning te rekenen. Eén gerechtsdeurwaarder geeft als voorbeeld adviesWerkzaamheden aan een advocatenkantoor. Voorheen deed hij dit gratis, maar tegenwoordig is er begrip voor als er een vergoeding staat tegenover dit advies. Op dit moment is deze kentering nog voornamelijk bij kleinere opdrachtgevers en voor specialistischer opdrachten zichtbaar. Grotere opdrachtgevers met bulkopdrachten blijven voldoende onderhandelingsmacht houden om contracten naar hun hand te zetten.

4.2 Vereisten aan de beroepsgroep om te voldoen aan de wettelijke taak

Wat is de wettelijke taak van gerechtsdeurwaarders?

De taak van de gerechtsdeurwaarder is om het recht te effectueren. Hierbij staat de gerechtsdeurwaarder van oudsher tussen schuldeiser (opdrachtgever) en debiteur. De academische experts geven aan dat de gerechtsdeurwaarder oorspronkelijk in het leven is geroepen om eigenrichting tussen burgers te voorkomen en als tussenpersoon op te treden. Van oudsher staat de gerechtsdeurwaarder dus tussen crediteur en debiteur in. De academisch experts zien de meerwaarde van de deurwaarder op het snijvlak van het juridische domein en het sociale domein, waarbij de gerechtsdeurwaarder kan afwegen wat de volgende stap moet zijn: wanneer volstaat bemiddeling en wanneer moet een zaak naar de rechter of is executie nodig?

Meerdere partijen geven aan dat er een maatschappelijke tendens is om in te zetten op schuldhulpverlening en dat er negatief wordt gekeken naar iedereen die ‘verdient aan schulden’. Ook gerechtsdeurwaarders zouden een rol kunnen spelen in deze nieuwe

schuldenketen, waarbij hulpverlening centraal staat. De academische experts geven hierbij aan dat deze sociale rol van de gerechtsdeurwaarder niet nieuw is maar altijd een onderdeel van het ambt is geweest, waarbij zowel de belangen van de schuldeiser als die van de debiteur worden afgewogen. Toch vinden lang niet alle gesproken partijen het logisch dat gerechtsdeurwaarders (opnieuw) een dergelijke rol zouden krijgen. Ook de gesproken gerechtsdeurwaarders zelf zijn hierover verdeeld. Voorstanders zien het als een mooie toevoeging aan het beroep, terwijl tegenstanders denken dat deze rol onverenigbaar is met de relatie tot de opdrachtgever. Enkele andere betrokken partijen uiten onbegrip over deze nieuwe rol of zijn zelfs uitgesproken kritisch. Onbegrip komt vooral voort uit de vraag of de deurwaarder wel het juiste instrument is om de gewenste socialere aanpak te bewerkstelligen. Kritiek is er vanwege de angst dat deze nieuwe rol vooral een verdienmodel voor gerechtsdeurwaarders wordt.

Uit de gesprekken blijkt dat er in het verleden relatief veel kleine kantoren actief waren en dat gerechtsdeurwaarders actief waren binnen hun eigen arrondissement. Hierdoor was er vaak persoonlijk contact en bekendheid met debiteuren en konden de gerechtsdeurwaarders signaleren dat problemen zich opstapelden en aansturen op een oplossing. De academische experts geven aan dat de invoering van marktwerking en de uitbreiding van de geografische bevoegdheid van de gerechtsdeurwaarder ervoor heeft gezorgd dat er (destijds ook beoogde) schaalvergroting heeft plaatsgevonden en de nadruk op efficiëntie is komen te liggen. Daarmee is (onbedoeld) het persoonlijke/ bemiddelende element naar de achtergrond geschoven. De gerechtsdeurwaarder is hierdoor (meer) aan de kant van de opdrachtgever komen te staan. Door de ontwikkeling van de schuldenproblematiek in de samenleving krijgt de gerechtsdeurwaarder (meer) een rol als tussenpersoon tussen schuldeiser en debiteur. Dit wordt onderschreven door een vertegenwoordiger van een beroepsvereniging.

Meerdere partijen geven dus aan dat de samenleving een draai maakt wat betreft de gewenste benadering van mensen met schulden. Sommige gerechtsdeurwaarders en opdrachtgevers zijn bereid hier ook in mee te gaan. Er is in de huidige financieringsstructuur en het huidige wettelijke kader echter weinig ruimte voor gerechtsdeurwaarders om een socialere rol breder op te pakken. Zo kan een gerechtsdeurwaarder momenteel adviseren aan de opdrachtgever om bij signalen van een stapeling van problematiek een vordering af te boeken, maar hoeft de opdrachtgever hier niet in mee te gaan. Bovendien staat er voor de gerechtsdeurwaarder geen directe vergoeding tegenover de sociale werkzaamheden, hoewel impliciet de verwachting is dat deze werkzaamheden horen bij de

ambtelijke werkzaamheden. Hierdoor hangt het sterk van de opdrachtgever én de gerechtsdeurwaarder af of op sociale wijze wordt geïncasseerd.

Hoe beïnvloedt het wettelijke kader de mate waarin de beroepsgroep kan voldoen aan de wettelijke taak?

Het wettelijke kader bepaalt de mogelijkheden van de gerechtsdeurwaarder en beïnvloedt daarmee ook de effectiviteit van de beroepsgroep. In de afgelopen jaren is het wettelijke kader van de gerechtsdeurwaarder veranderd door wetswijzigingen die veelal bedoeld zijn om de debiteur te beschermen, zoals de invoering van de ambtshalve toetsing van overeenkomsten, de invoering van de beslagvrije voet en de inperking van beslag- en executierecht. Verschillende partijen geven aan dat de spreekwoordelijke gereedschapskist die de gerechtsdeurwaarder tot zijn beschikking heeft om een schuld te incasseren steeds leger wordt. Daardoor wordt de dreiging van de ultieme consequentie van een schuld, namelijk beslag- en executie, steeds minder geloofwaardig.

Ook minder direct aanpalende wet- en regelgeving is van invloed op de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder. Zo kunnen privacyregels ervoor zorgen dat wanneer gerechtsdeurwaarders signalen zien tijdens hun werk van bredere problematiek – zoals vervuiling of mogelijke uitbuiting – zij niet altijd een rechtsgrond hebben om deze informatie te delen met de gemeente of hulpverlening zonder toestemming van de debiteur. Hiermee wordt de sociale rol van de gerechtsdeurwaarder ingeperkt.

Doordat wetswijzigingen de effectiviteit van de gerechtsdeurwaarder verminderen, zorgen ze er ook voor dat opdrachtgevers vaker kiezen voor een oplossing in het minnelijke traject of het afboeken van een vordering omdat ze de risico's te groot vinden. Een voorbeeld hiervan is de verhoging van griffiekosten. Meerdere gerechtsdeurwaarders geven aan dat met name het mkb een voorschot van 1.500 euro een te groot risico vindt en dat het met name opdrachtgevers met diepere zakken zijn die nog wel de gang naar de rechter maken. Voor de kleinere opdrachtgevers betekent dit dat zij een grotere barrière hebben om hun recht te halen. Hierover geeft één van de gerechtsdeurwaarders aan dat er kleine opdrachtgevers zijn die er toch voor kiezen om structureel te dagvaarden. De indruk van deze deurwaarder is dat dit op lange termijn gunstig uitpakt voor deze ondernemers en dat ook reputatie een rol speelt, met name in kleine gemeenschappen. Dit soort opdrachtgevers verwacht dat er misbruik van gemaakt zal worden als bekend wordt dat zij openstaande bedragen afboeken in plaats van over te gaan tot dagvaarding.

Grotere opdrachtgevers geven aan dat zij de grote kans dat een vordering wordt afgewezen in de rechtbank vanwege de ambtshalve toetsing van langlopende overeenkomsten (waarin soms in het verleden geldige maar momenteel ongeldige bepalingen staan) zien als een bedreiging voor de mogelijkheid om je recht te kunnen halen. Hierbij wordt aangegeven dat de inzet vanuit de schuldeiser (opdrachtgever) die benodigd is om een gerechtelijk traject tot een goed einde te brengen veel groter is en tegelijkertijd de verwachte opbrengsten lager zijn. Dit wordt sterk vanuit de woningbouwcorporaties benadrukt, omdat dit in het bijzonder geldt voor uithuiszettingen. Hier wordt ook benoemd dat er verschillen bestaan tussen arrondissementen in de toepassing van het recht en ambtshalve toetsing. Dit wordt door alle opdrachtgevers als vreemd ervaren.

Wat is de invloed van de organisatiestructuur en geografische spreiding van de beroepsgroep op de uitvoering van de wettelijke taak?

Uit meerdere gesprekken komt het beeld naar voren dat grote kantoren vaak bulkzaken afhandelen van grote opdrachtgevers, en kleinere kantoren vaker kleine schuldeisers bedienen. Reden hiervoor is onder meer dat grotere kantoren vaker gericht zijn op efficiëntie en kleine, eenmalige opdrachten zich daar niet goed voor lenen doordat zij niet (goed) in de automatische processen kunnen worden meegenomen. Wanneer kleinere kantoren verdwijnen, lijkt het beeld te zijn dat dan met name kleinere opdrachtgevers minder goed bediend zullen worden, omdat grote kantoren – ook naar eigen zeggen - zelden kleine, eenmalige zaken aannemen.

Naast het onderscheid tussen grote en kleine kantoren wordt benoemd dat er kantoren zijn die zich met name richten op standaardzaken, terwijl andere zich juist richten op meer complexe juridische vraagstukken. Het beeld hierbij is dat kleinere kantoren vaker een bepaalde gespecialiseerde markt bedienen.

Het behoud van een mix van grote, middelgrote en kleine kantoren lijkt hiermee van invloed op de mate waarin elk type opdrachtgever (verschillend in grootte en mate van specialisatie) zijn recht kan halen. Daarnaast wordt door verschillende partijen aangegeven dat kleinere kantoren bijdragen aan het behouden van een goede dekking over het land.

Het belang van geografische spreiding wordt door de meeste gesproken partijen onderschreven en is één van de punten die het vaakst wordt genoemd als bedreiging van de toekomstbestendigheid. Vanuit de wettelijke taak gezien, ontstaat er een knelpunt wanneer schuldeisers ver moeten zoeken naar een deurwaarder waardoor regionale verschillen optreden in de toegang tot het recht. Zo zou het onwenselijk zijn dat iemand in Zeeland meer

moet betalen voor de dienstverlening dan iemand in de Randstad – omdat het voor gerechtsdeurwaarders in dunbevolkte gebieden meer tijd kost om dezelfde ambtshandelingen uit te voeren dan in dichtbevolkte gebieden. Zo wordt benoemd dat in het noorden een gerechtsdeurwaarder soms een half uur of drie kwartier moet rijden voor één adres, terwijl hij in Amsterdam in twee minuten kan lopen. Daarnaast kunnen regionale verschillen in kosten ontstaan door verschillen in concurrentie: wanneer in een gebied slechts enkele gerechtsdeurwaarderskantoren werkzaam zijn, zullen zij hogere tarieven kunnen vragen dan in gebieden waar veel concurrentie is.

Gerechtsdeurwaarders geven aan dat ze in gebieden waar ze zelf niet actief zijn, samenwerken met collega's, waarbij ze idealiter zoeken naar een collega met een vergelijkbare visie. Wanneer de landelijke dekking afneemt, wordt het moeilijker om een geschikte collega te vinden.

Ook wordt kennis van de lokale context benoemd als een factor waarvoor regionale spreiding van belang kan zijn. Dit geldt zeker wanneer in de toekomst de sociale rol van de gerechtsdeurwaarder sterker zou worden. Dat voor het beroep van gerechtsdeurwaarder persoonlijke aanwezigheid (en persoonlijk contact met de debiteuren) belangrijk is, zorgt ervoor dat spreiding van gerechtsdeurwaarderskantoren altijd relevant zal zijn. Dit wordt vooral door gerechtsdeurwaarders benadrukt.

Dat er in arrondissementen waar geen gerechtsdeurwaarderskantoren meer zijn gevestigd geen beroep kan worden gedaan op de ministerieplicht wordt door de geïnterviewde partijen minder als probleem gezien. Zo geven de meeste gerechtsdeurwaarders en opdrachtgevers aan dat de ministerieplicht momenteel nauwelijks wordt ingezet. Bovendien wordt hier als oplossing voor gegeven dat arrondissementen samen kunnen worden gevoegd. Tegelijkertijd wordt door academische experts gezegd dat de ministerieplicht wordt gezien als hoeksteen van het beroep en dat burgers en organisaties toegang moeten hebben tot een gerechtsdeurwaarder voor ambtelijke taken. Ook zijn er sectoren waar juist wel regelmatig een beroep op de ministerieplicht wordt gedaan, zoals de advocatuur.

4.3 Toekomstbestendigheid van de huidige financieringsstructuur

Veranderende verwachtingen bij gelijkblijvende financiering

Uit de gesprekken komt als eenduidig beeld naar voren dat de gerechtsdeurwaarder tussen schuldeiser en debiteur in zou moeten staan, en dat in de verwachtingen hier ook

precies het knelpunt zit: enerzijds moet de gerechtsdeurwaarder ervoor zorgen dat het recht wordt behaald – een schuldeiser moet voor zijn goederen/diensten betaald worden door de debiteur – anderzijds wordt vanuit de maatschappij steeds meer verwacht dat de gerechtsdeurwaarder hierbij goed de belangen van de debiteur in overweging neemt en waar nodig ingrijpt.

Uit meerdere gesprekken komt naar voren dat gerechtsdeurwaarderskantoren momenteel niet kunnen overleven op het uitvoeren van ambtshandelingen, en dat de incassowerkzaamheden nodig zijn om financieel het hoofd boven water te houden – terwijl dit eigenlijk een neventaak hoort te zijn. Hierbij wordt benoemd dat de Btag-tarieven weliswaar worden herijkt, maar dat de huidige werkzaamheden – mede door digitalisering en hogere kwaliteitseisen – anders zijn dan in het verleden. Een gerechtsdeurwaarder geeft hierbij aan dat de eisen aan de zorgvuldigheid en kwaliteit van de gerechtsdeurwaarder almaar toenemen, maar dat het Btag-tarief dat hier tegenover staat slechts een redelijke, maar geen ruime vergoeding is. Bovendien zijn die tarieven voor een debiteur al een grote kostenpost, terwijl de maatschappelijke tendens is dat debiteuren juist (meer) moet worden ontzien. Hier ziet de gerechtsdeurwaarder een knelpunt: wanneer kwaliteitseisen en daarmee de tarieven zouden blijven toenemen, zijn de bijkomende hoge kosten voor de debiteur op een bepaald moment niet meer uit te leggen. Uit meerdere gesprekken kwam naar voren dat wanneer vanuit de samenleving de wens bestaat om problematische schulden te voorkomen door – onder andere – meer (sociale) werkzaamheden bij de gerechtsdeurwaarder neer te leggen, de overheid een rol zou moeten spelen in de financiering hiervan.

In een van de gesprekken wordt de toekomst van de gerechtsdeurwaarder als volgt samengevat: de combinatie van de sterke positie van de opdrachtgever en de verwachting van de opdrachtgever dat een gerechtsdeurwaarder doortastend handelt, valt niet te verenigen met de grotere aandacht voor preventie en het terugdringen van schulden en de hierbij horende grotere bescherming van debiteuren. Opdrachtgevers verliezen dan het vertrouwen in de gerechtsdeurwaarder, omdat ze het gevoel krijgen dat een gerechtsdeurwaarder het niet meer voor elkaar krijgt om schulden te incasseren. Als gevolg daarvan zullen ze steeds minder gerechtsdeurwaarders inzetten, waardoor de werkzaamheden voor gerechtsdeurwaarders (verder) zullen afnemen. Vanuit deze invalshoek hangt de toekomstbestendigheid van het huidige financieringssysteem af van de mate waarin de gerechtsdeurwaarders voor de huidige tarieven kunnen voldoen aan de (veranderende) verwachtingen vanuit opdrachtgevers en de maatschappij.

De toekomst van een krimpende markt

Het aantal ambtshandelingen en het aantal gerechtsdeurwaarders daalt – het is een krimpmarkt, zo wordt ook door gerechtsdeurwaarders zelf bevestigd. Als de situatie blijft zoals deze nu is, verwacht een gerechtsdeurwaarder van een van de pilotkantoren dat deze krimp doorzet tot de ambtsbediening in het geding komt. In het meest extreme geval zal de krimp ertoe leiden dat termijnen niet gehaald worden in regio's zonder gerechtsdeurwaarderskantoren waardoor zaken verloren zullen gaan. Dit zal als eerste in dunbevolkte perifere gebieden het geval zijn. Volgens een gerechtsdeurwaarder van een pilotkantoor komt de ambtsbediening op dit moment al in sommige gebieden in het geding, zoals in Zeeland of Noord-Groningen. Daar staat tegenover dat een andere gerechtsdeurwaarder en de belangenvereniging verwachten dat er met het krimpen van de beroepsgroep en het verdwijnen van kantoren, meer balans zal komen in de onderhandelingspositie van deurwaarders ten opzichte van opdrachtgevers. Of de huidige financieringsstructuur toekomstbestendig is, hangt samen met de vraag of in deze nieuwe balanssituatie de ambtsbediening in perifere gebieden in het geding komt.

Ook moet bij een krimpende beroepsgroep rekening worden gehouden met de kosten die de beroepsgroep als geheel draagt. Naast de normale bedrijfslasten, moeten de gerechtsdeurwaarderskantoren per gerechtsdeurwaarder afdrachten doen aan de beroepsorganisatie en de tuchtkamer. Momenteel gaat dit volgens gerechtsdeurwaarders om een paar duizend euro per gerechtsdeurwaarder. Als de totale kosten voor de beroepsgroep gelijk blijven en de beroepsgroep verder krimpt, wordt het bedrag dat per gerechtsdeurwaarder betaald dient te worden op een bepaald moment te hoog voor kantoren om de kosten te kunnen dragen. Met name bij kleine kantoren komt hierdoor de businesscase onder druk te staan. Volgens het BFT staat een behoorlijk aantal kantoren onder verscherpt toezicht door financiële problemen en stoppen vooral kleine kantoren hierdoor. Volgens een gerechtsdeurwaarder zijn de huidige kosten per gerechtsdeurwaarder het maximaal acceptabele en de beroepsgroep zou volgens deze gerechtsdeurwaarder daarom geen verdere krimp aan kunnen, omdat deze kosten dan niet meer gedragen kunnen worden.

Vanuit twee gerechtsdeurwaarders wordt het risico benoemd dat ondernemers hun kantoren moeilijker verkocht krijgen, omdat er minder interesse is om gerechtsdeurwaarder-ondernemer te worden. Waar in het verleden (aanzienlijke) goodwill betaald werd bij overnames van kantoren, hebben de huidige ondernemers deze verwachting zeker niet meer. Volgens deze gerechtsdeurwaarders komt dat doordat het met de huidige financieringsstructuur niet aantrekkelijk is om gerechtsdeurwaarder-ondernemer te worden. Dit draagt

bij aan een bredere trend op de markt: kleinere kantoren verdwijnen en worden overgenomen door grote kantoren. Eén opdrachtgever noemt een andere opvallende ontwikkeling die speelt bij overnames van kantoren: *private equity* investeert de laatste jaren steeds vaker in deurwaarderskantoren. Enerzijds zou dit financiële barrières kunnen wegnemen voor beginnende gerechtsdeurwaarder-ondernemers, anderzijds bestaan er zorgen dat dit gepaard zal gaan met een te grote focus op winst ten koste van de dienstverlening.

Tot slot wordt benoemd dat de afname in gerechtsdeurwaarders de sector onder druk zet. Waar de één nu al ziet dat vacatures niet gevuld raken, geeft een andere partij aan dat er momenteel nog geen problemen lijken met het aantal gerechtsdeurwaarders en dat het doen van exploten nog niet knelt. Voor de toekomst lijken de zorgen aanwezig bij een groot deel van de gesproken partijen. De vergrijzing van de beroepsgroep en het gebrek aan aanwas worden als probleem gezien. Vanuit dit oogpunt hangt de toekomstbestendigheid van de huidige financieringsstructuur samen met de samenloop tussen de afname in ambtshandelingen en gerechtsdeurwaarders.

De toekomst van het huidige financieringssysteem in een veranderende markt

Veel partijen verwachten veranderingen in de markt van gerechtsdeurwaarders. Dit zijn deels de ontwikkelingen die in de komende paragraaf zullen worden besproken. Met name de verschuiving richting een socialere invulling van het beroep komt vaak naar voren. Over de precieze invulling van deze rol verschillen de meningen, evenals over hoe dit gefinancierd zal moeten worden.

Waar consensus over lijkt te zijn, is dat de taken van de gerechtsdeurwaarder waarschijnlijk zullen veranderen. Afhankelijk van hoe dit takenpakket wordt ingericht en vormgegeven, zien de academische experts hier de mogelijkheid dat de markt van gerechtsdeurwaarders zal groeien. Bijvoorbeeld wanneer de ontwikkeling richting minnelijke en sociale incasso doorzet en samenwerking met schuldhulpverlening toeneemt. Het is echter goed mogelijk dat hiervoor een ander financieringssysteem nodig is. De academische experts zien hierbij de mogelijkheid dat een andere positionering van het gerechtsdeurwaardersambt – meer gericht op sociale en juridische dienstverlening – juist nieuwe instroom in de opleiding en een hernieuwde ontwikkeling van het beroep kan opleveren.

De gerechtsdeurwaarders die deelnamen aan de pilot en de KBvG geven hierbij aan dat wanneer de maatschappij problematische schulden wil voorkomen door extra werkzaamheden aan het takenpakket van de gerechtsdeurwaarder toe te voegen, daar dan ook een bekostigingsmodel tegenover zou moeten staan vanuit de maatschappij c.q. overheid.

4.4 De invloed van ontwikkelingen binnen de beroepsgroep

De financieringsstructuur en het takenpakket van de gerechtsdeurwaarder hoeft niet vast te staan. Er zijn ontwikkelingen gaande die het takenpakket van de gerechtsdeurwaarder (zouden kunnen) veranderen, zoals de steeds groter wordende focus op het minnelijke traject, en ontwikkelingen die aandacht hebben in de politiek en als optie worden uitgezocht. In deze paragraaf bespreken we een aantal van deze ontwikkelingen en de visie van de gesprekspartners op de invloed die deze ontwikkelingen zullen hebben op de beroepsgroep.

Wettelijke zorgplicht met sociaal tarief

Van gerechtsdeurwaarders wordt in toenemende mate verwacht dat zij op een sociale manier schulden innen. Deze taak is echter wettelijk gezien niet vastgelegd en er staat geen vergoeding tegenover de extra inspanningen. Als gerechtsdeurwaarders signaleren dat er mogelijk sprake is van problematische schulden of de kans klein achten dat een schuld te innen is, dan kunnen ze alleen de opdrachtgever adviseren niet door te zetten. De opdrachtgever kan er echter voor kiezen dit advies naast zich neer te leggen.

Aangezien die verwachting er vanuit de samenleving al wel is, zijn meerdere partijen het erover eens dat het goed zou zijn om deze rol voor gerechtsdeurwaarders te formaliseren en dat er een vergoeding tegenover komt te staan. Ook vanuit gerechtsdeurwaarders lijkt er een wens te bestaan om meer mogelijkheden te hebben om 'nee' tegen de opdrachtgever te kunnen (of zelfs te moeten)[54] zeggen, blijkt uit de gesprekken met schuldhulpverleners en de partijen betrokken bij de pilot.

Het formaliseren van de rol zou als voordeel hebben dat de werkzaamheden onder het tuchtrecht komen te vallen, waarmee de vrijblijvendheid en daarmee ook de verschillen tussen gerechtsdeurwaarders en schuldeisers zouden wegvallen.

Ook zijn veel partijen het erover eens dat de rekening voor deze sociale rol niet (geheel) bij de schuldeiser of debiteur terecht moet komen, maar bij de overheid. Sommige partijen zijn van mening dat aan enkel het (digitaal) doorverwijzen geen kosten verbonden zouden moeten worden. Als voorbeeld wordt genoemd dat in een aantal sectoren al moet worden doorverwezen naar schuldhulpverlening, zoals door verhuurders, energiebedrijven en drinkwaterbedrijven, en dat als zij dit gratis kunnen doen, andere sectoren dit ook zouden moeten kunnen – met name omdat dit grotendeels geautomatiseerd zou kunnen gebeuren. Een nadere uitwerking van de sociale zorgplicht zou duidelijk moeten maken welke

[54] De mogelijkheid om 'nee' te zeggen, kan leiden tot 'shopgedrag' van opdrachtgevers. Het kan daarom ook nuttig zijn te overwegen om onder bepaalde omstandigheden de verplichting te hebben 'nee' te zeggen.

aanvullende inspanningen van gerechtsdeurwaarders in aanmerking komen voor een (publiek gefinancierd) sociaal tarief.

De gesproken schuldhulpverleners maken het onderscheid tussen een sociale zorgplicht – doorverwijzen naar schuldhulpverlening – en een sociale ministerieplicht – de mogelijkheid ambtshandelingen te kunnen weigeren als die tot nodeloze schuldenopbouw leiden. Waar de eerdere opmerking over gratis doorverwijzen in andere sectoren raakt aan de sociale zorgplicht, wordt breed erkend dat bij de sociale ministerieplicht voorwerk wordt gedaan door de gerechtsdeurwaarder en dat deze dan ook moet afzien van inkomsten, waardoor een vergoeding hier wel logisch wordt gevonden.

Over het nut van de sociale zorgplicht en de sociale ministerieplicht worden grote verschillen gerapporteerd. Zo zijn de ervaringen dat een sociale zorgplicht weinig effect heeft. De kantoren en gemeenten die betrokken zijn geweest bij de pilot *Ketensignalering problematische schulden* geven aan dat de eerste resultaten van de pilot nog geen substantiële verbetering laten zien.[55] Om te beginnen zouden slechts weinig mensen door gerechtsdeurwaarders kunnen worden overtuigd van het nut van schuldhulpverlening. Vervolgens is er aan de kant van gemeenten veel uitval in het schuldhulpverleningstraject. Deurwaarders zien daarbij wel grote verschillen in de effectiviteit tussen individuele gerechtsdeurwaarders en tussen gemeenten. Een gerechtsdeurwaarder deelt vanuit eigen ervaring dat slechts 10% van de pogingen tot warm doorverwijzen aan de deur iets opleverde, en dat er maar weinig mensen duurzaam geholpen zijn. Het lage rendement van vroegsignalering en het daaropvolgende schuldhulpverleningstraject zou niet uniek zijn voor deze pilot. Als positief resultaat van de pilot geven kantoren aan dat veel gerechtsdeurwaarders het als een mooie toevoeging aan het beroep zien.

De geïnterviewde kantoren uit de pilot geven aan dat ze denken dat de kosten door de overheid betaald zouden moeten worden, en dat een goede wettelijke verankering van de kaders waarin de gerechtsdeurwaarder zou mogen en moeten opereren noodzakelijk is om willekeur in behandeling van debiteuren te voorkomen. Ze zijn van mening dat de rechten van de schuldeiser door deze aanpassingen weinig zullen worden ingeperkt (een argument dat tegen de wettelijke verankering ingebracht zou kunnen worden). In het scenario waar wordt afgezien van vorderen zouden de mogelijkheden voor verhaal immers toch al erg klein zijn.

[55] We merken hierbij op dat we niet alle kantoren en gemeenten hebben gesproken. Er vindt een systematische evaluatie van de pilot plaats. Ten tijde van afronding van dit rapport was deze evaluatie nog niet gepubliceerd.

De geïnterviewde gemeenten uit de pilot geven een vrijwel gelijk beeld als de kantoren: momenteel lijkt het effect van de pilot beperkt, en ze verwachten dat een wettelijke verankering van de taken ervoor zou zorgen dat de vrijblijvendheid verdwijnt en daarmee de willekeur tussen schuldeisers en gerechtsdeurwaarders. De impact zal dan groter worden. Ook zij twijfelen aan de bereidheid van schuldeiser en debiteur om deze kosten te dragen, en denken dat het aanvullen van het takenpakket van de gerechtsdeurwaarder met deze sociale rol ze weer meer in het midden tussen schuldeiser en debiteur plaatst, zoals oorspronkelijk bedoeld.

Ook vanuit de gesproken ministeries wordt beaamd dat een zorgplicht een goed idee is, en dat gerechtsdeurwaarders hier momenteel geen financiële prikkels voor hebben. Vanuit het systeem gezien zou het goed zijn om meer vast te leggen. Zij zien de kosten als een maatschappelijke puzzel: welke kosten vind je als maatschappij te verantwoorden om te komen tot het halen van je recht?

Als punt van kritiek op dit plan geeft de belangenvereniging DB.Nu aan dat bij een invoering van een sociale ministerieplicht, waarbij gerechtsdeurwaarders zelf kunnen beslissen om een ambtshandeling wel of niet door te zetten, de schuldeisers zich mogelijk gaan afvragen wat het doel nog is om een gerechtsdeurwaarder in te schakelen.

Aangezien de maatschappelijke verwachting van een socialere invulling van het gerechtsdeurwaarderberoep er al is, lijkt het voor de toekomstbestendigheid van de gerechtsdeurwaarder noodzakelijk om deze sociale rol wettelijk vast te leggen en er een vergoeding tegenover te stellen. In het huidige systeem zal de gerechtsdeurwaarder klem blijven zitten (of verder komen te zitten bij stijgende verwachtingen) tussen de verwachtingen van de schuldeiser (de opdrachtgever) en de maatschappij, waarbij voor de ene verwachting betaald wordt maar de gerechtsdeurwaarder (als individu en beroepsgroep) in de vorm van reputatieschade betaalt voor het niet uitvoeren van de sociale kant.

Grotere aandacht voor het minnelijke traject

De afgelopen jaren zijn gerechtsdeurwaarders intensiever gaan inzetten op het minnelijke traject, deels ingegeven door de wens van opdrachtgevers die de risico's en kosten verbonden aan het starten van een gerechtelijke procedure willen vermijden.

Het BFT geeft aan dat binnen de huidige wet- en regelgeving de rol van de gerechtsdeurwaarder in het minnelijke traject slechts als nevenactiviteit is vormgegeven en dat er een formele wettelijke grondslag nodig zou zijn om deze rol uit te breiden, inclusief een

passende vergoeding. Volgens het BFT is de combinatie van ambtshandelingen en incassowerkzaamheden in de kern logisch en waardevol en zijn er momenteel geen concrete aanwijzingen dat het percentage incassowerkzaamheden een negatieve invloed heeft op de kwaliteit van het werk. Gerechtsdeurwaarders geven aan dat de incassowerkzaamheden vaak ook door andere werknemers worden uitgevoerd. Als een kantoor een hoger percentage van de omzet uit incassowerkzaamheden haalt, betekent dit dus niet direct dat de gerechtsdeurwaarders bij het kantoor minder ambtshandelingen uitvoeren.

Niet alle partijen zijn voorstander van de grotere aandacht van gerechtsdeurwaarders voor het minnelijke traject. Zo vinden schuldhulpverleners het vertroebelend werken als gerechtsdeurwaarders zich meer op het minnelijke traject richten. Zij vinden dat gerechtsdeurwaarders zich zouden moeten richten op de ambtshandelingen, omdat ze daarvoor hun speciale status en extra bevoegdheden hebben gekregen. Ook een opdrachtgever deelt dit sentiment.

Gerechtsdeurwaarders en vertegenwoordigers van gerechtsdeurwaarders geven aan dat in het minnelijke traject de financiering anders is, en dat er veel werk verricht moet worden voor de incassokosten die geïnd kunnen worden. Bovendien worden deze kosten grotendeels op de debiteur verhaald omdat opdrachtgevers niet graag voor incassohandelingen betalen. Bij het minnelijke traject moeten de gerechtsdeurwaarders het naar eigen zeggen meer hebben van de bulk.

Het wettelijke kader en financieringssysteem hangen bij deze ontwikkeling samen met de invloed van de ontwikkeling op de toekomstbestendigheid van de beroepsgroep. De verschuiving is al aan de gang, maar vanuit meerdere hoeken is er kritiek op de rol van gerechtsdeurwaarders in het minnelijke traject.

Collectief Afbetalingsplan (CAP)

Of de invoering van een Collectief Afbetalingsplan financieel gezien gunstig of ongunstig zal uitpakken voor de beroepsgroep, hangt volgens meerdere gesproken partijen af van hoe het plan wordt vormgegeven. Vanuit de belangenvereniging wordt verwacht dat waarschijnlijk vooral grote kantoren hier hun voordeel mee gaan behalen, aangezien zij de meeste debiteuren in hun bestand hebben.

Het BFT geeft aan dat bij een breed toegepast Collectief Afbetalingsplan, waarbij ook lage aflospercentages worden geaccepteerd ongeacht de looptijd, zowel het aantal minnelijke trajecten als het aantal overgangen naar het gerechtelijke- en executietraject zal afnemen.

In het laatste geval voorziet het BFT een afname in ambtshandelingen, tenzij het behandelen van een Collectief Afbetalingsplan (bijvoorbeeld de maandelijkse verdeling van de gelden) gezien zal worden als ambtshandeling. Het BFT ziet de financiering dan ook als doorslaggevend voor de toekomstbestendigheid van gerechtsdeurwaarders, waarbij een daling van de inkomsten (door een afname van ambtshandelingen) zal leiden tot de eerder besproken afname in kantoren en daarmee een lagere landelijke dekking.

Gemeenten geven aan dat in de praktijk debiteuren vaak eerst de partij betalen die de meeste druk uitoefent en dat schuldhulpverlening wordt ingeschakeld wanneer de druk te hoog wordt. Wanneer een regeling wordt getroffen, verdwijnt echter vaak de motivatie om in het traject te blijven. Gemeenten stellen hierbij dat een gelijke behandeling van schuldeisers, betere samenwerking tussen schuldhulpverlening en gerechtsdeurwaarders en minder onderlinge concurrentie tussen gerechtsdeurwaarders zouden zorgen voor een beter werkend systeem. Om dit te kunnen bereiken zou het stelsel opnieuw moeten worden ontworpen. Ook de incassofase zou in zo'n versie van het Collectief Afbetalingsplan moeten worden opgenomen.

Ook vanuit schuldhulpverlening wordt benoemd dat de coördinatie met name in de minnelijke fase wordt besproken. De geïnterviewden geven echter aan dat het inzetten van een Collectief Afbetalingsplan om kostenoploop te voorkomen alleen relevant is wanneer gekozen wordt voor een gerechtelijk traject. Ze benadrukken hierbij dat dit niet bij alle incassotrajecten een onafwendbaar scenario is. Zij geven juist aan dat een Collectief Afbetalingsplan niet voor nieuwe kosten voor de debiteur mag zorgen en dat er geen verdienmodel (van gerechtsdeurwaarders) aan moet worden gehangen.

Een gerechtsdeurwaarder geeft aan dat slechts in een klein deel van de vorderingen problemen als oplopende kosten door meervoudig beslag ontstaan door het ontbreken van coördinatie. De gerechtsdeurwaarder ziet wel de meerwaarde van een Collectief Afbetalingsplan in gevallen waar de debiteur niet zelf in actie komt om hulp te vragen om meervoudig beslag te voorkomen, maar geeft aan dat deze optie door wetgevers nog niet wordt omarmd.

Hoe een Collectief Afbetalingsplan invloed zou hebben op de toekomstbestendigheid van de beroepsgroep, hangt af van hoe het stelsel wordt ingevuld. Dit is momenteel nog niet concreet genoeg om de gevolgen eenduidig te kunnen toetsen bij de stakeholders.

Kleinere rol voor gerechtsdeurwaarders in de procesinleiding

Rond de procesinleiding speelt de discussie of de rol van de gerechtsdeurwaarder mogelijk kleiner moet worden, bijvoorbeeld door de dagvaarding af te schaffen. Meerdere partijen die wij hierover spraken, gaven kritiek op dit idee en geen enkele partij heeft aangegeven dat dit een goed idee is.

Vanuit financieel oogpunt zorgt dit bijvoorbeeld voor het wegvallen van een deel van de inkomsten van gerechtsdeurwaarderskantoren terwijl de vaste kosten blijven doorlopen. De overheadkosten nemen dan toe en andere tarieven komen onder druk komen te staan. In 2024 zou dit met 289.140 dagvaardingen tegen een Btag-tarief van 119,40 euro neer zijn gekomen op een omzetderving voor de beroepsgroep van ruim 34,5 miljoen euro.

Daarnaast zijn er ook inhoudelijke bezwaren. Zo zouden rechtbanken al geruime tijd met personeelstekorten kampen en zou het neerleggen van deze taak bij de griffie van de rechtbank zorgen voor vertraging in de rechtspleging. Daarnaast wordt door de academische experts benoemd dat vanuit schuldhulpverlening kritiek op dit plan is gekomen omdat gerechtsdeurwaarders vaak als eerste persoonlijk contact hebben met mensen die hun post niet meer openen en hen kunnen helpen richting een oplossing. Hierbij geven ze aan dat dit mogelijk niet door een gerechtsdeurwaarder hoeft te gebeuren, maar wel door iemand met juridische kennis. Tot slot wordt vanuit de ministeries benadrukt dat het controleren van de procesinleiding door digitalisering mogelijk simpeler zou kunnen, maar dat aan de andere kant in de nabije toekomst het mogelijk nog belangrijker is dat iemand verifieert dat een persoon is wie hij zegt te zijn.

Overige geïdentificeerde ontwikkelingen

Uit een internationale vergelijking komt naar voren dat het financieringssysteem in Nederland op veel vlakken goed is geregeld ten opzichte van andere landen. Als voorbeeld van een land waar de rol van de gerechtsdeurwaarder in het voorkomen van problematische schulden anders is geregeld, wordt Estland genoemd. Hier is de beroepsorganisatie niet alleen de beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders, maar ook van curatoren en schuldhulpverleners. Ook in andere landen willen gerechtsdeurwaarders graag betrokken worden bij ontwikkelingen rondom schuldhulpverlening, maar vreest men dat dit werk zal wegtrekken bij de gerechtsdeurwaarder en zal zorgen voor een vermindering in het aantal dossiers en een kortere verhaalperiode. In andere landen lijkt (nog) niet aan de orde dat het aantal dossiers en handelingen afneemt, maar wel dat nieuwkomers in het beroep mogelijk niet voldoende verdienmogelijkheden hebben en er daardoor onvoldoende interesse is om toe te treden. Als verklaring wordt gegeven dat het Nederlandse systeem van

oudsher meer is gericht op minnelijke incasso en in Nederland de kantoren relatief groot zijn met relatief veel overig personeel.

Vanuit de ministeries wordt benoemd dat de gerechtsdeurwaarder steeds meer een rol als informatiemakelaar krijgt, die toegang heeft tot gegevensstromen, feiten en gegevens verifieert en datasystemen ontsluit. Daarnaast zou het ambt een steeds sterkere Europese dimensie hebben gekregen, waarbij sprake zou zijn van een toename van grensoverschrijdende informatieverzoeken en procedures.

4.5 Overige inzichten uit de interviews

Opleiding

Met meerdere partijen is gesproken over de opleiding tot gerechtsdeurwaarder en de terugloop in het aantal studenten. Van meerdere kanten wordt hierover gezegd dat de opleiding in recente jaren erg sociaaljuridisch is geworden. Meerdere partijen zien dit als een goede zaak, al zou er dan mogelijk ook meer aandacht moeten zijn in de opleiding voor de sociale skills van de studenten (of in het kader hiervan een toelatingseis). Zo zouden in België al strengere eisen aan de persoonlijke vaardigheden van gerechtsdeurwaarders worden gesteld.

De academische experts geven aan dat in andere sectoren waar contact met mensen een belangrijk onderdeel is van het werk, zoals de medische sector, in de opleiding wordt geselecteerd op sociale vaardigheden. Ze benadrukken dat de volgorde in stappen belangrijk is: eerst moet duidelijk zijn wat er van gerechtsdeurwaarders wordt verwacht in de uitvoering van hun beroep en daarna moet dit in de opleiding worden uitgewerkt.

Dat er minder aandacht is voor de bedrijfskundige aspecten van het ambt wordt door meerdere partijen bevestigd, maar ze zien het weer toevoegen van bedrijfskundige vakken niet als oplossing voor het feit dat er steeds minder gerechtsdeurwaarder-ondernemers zijn. Ze geven hierbij aan dat mensen de keuze om ondernemer te worden niet al bij de keuze van de studie maken. Sommige partijen denken wel dat het gebrek aan bedrijfseconomische kennis een drempel is om van toegevoegd gerechtsdeurwaarder de stap naar gerechtsdeurwaarder-ondernemer te maken. De hogere eisen, grotere restricties en financiële onzekerheid als ondernemer worden echter als veel belangrijkere drempels gezien.

Over de lage aanwas bij de opleiding noemt een gerechtsdeurwaarder de hoge kosten van de opleiding. Hierbij wordt aangegeven dat de opleiding parttime is en dat mensen hier meestal aan beginnen als zijinstromer, waar hoge opleidingskosten aan verbonden zijn. Als mogelijke oplossing hiervoor wordt benoemd dat– net als in andere sectoren zoals de zorg – zijinstroom bevorderd zou kunnen worden door altijd het wettelijk collegegeld te vragen, ongeacht eerdere studies. Ook wordt als optie genoemd om specialisatierichtingen binnen de opleiding toe te voegen, waardoor er ruimte is voor de klassieke deurwaarder die alleen exploten doet en deurwaarders die socialer bezig willen zijn.

Tot slot geeft een gerechtsdeurwaarder aan dat de lagere instroom bij de opleiding niet tot de grootste problemen van de beroepsgroep hoort. Zolang het aantal exploten blijft afnemen, zullen er ook steeds minder gerechtsdeurwaarders nodig zijn.

Gerechtsdeurwaarder in overheidsdienst

De mogelijkheid om de gerechtsdeurwaarder in dienst van de overheid te plaatsen is ook aan bod gekomen. Vanuit meerdere kanten wordt echter genoemd dat het gerechtsdeurwaardersberoep momenteel een van de meest innovatieve juridische beroepen is op het gebied van ICT, en dat dit waarschijnlijk samenhangt met de marktwerking en de druk om efficiënt te werken door de tarievenstructuur. Wanneer de gerechtsdeurwaarders in overheidsdienst zouden komen, bestaat het risico dat de efficiëntie van de dienstverlening en de innovatiekracht afneemt door een gebrek aan prikkels.

Andere oplossingen in schuldenproblematiek

Veel van de gesproken partijen geven aan dat oplossingen voor de schuldenproblematiek niet alleen of zelfs juist helemaal niet bij de gerechtsdeurwaarder moeten worden gezocht. Zo komen de steeds uitbreidende mogelijkheden om aankopen te doen met achteraf betalen vaak ter sprake. Door meerdere partijen wordt dit als onderdeel van het probleem gezien bij problematische schulden. Immers, zonder achteraf betalen ontstaan geen betalingsachterstanden. Hiervoor wordt ook deels een verantwoordelijkheid gezien van de schuldeisers, omdat zij het risico hebben genomen door achteraf betalen als optie aan te bieden. Toch worden hier veel voorbeelden genoemd van branches waarin het simpelweg niet te doen is om iedereen vooraf te laten betalen, zoals een dierenarts die een ernstig ziek dier acuut c.q. met spoed moet behandelen.

Preventie aan de voorkant wordt daarnaast ook genoemd als middel voor het remmen van de schuldenproblematiek, door bijvoorbeeld financiële voorlichting aan jongeren. Meerdere partijen geven aan dat er te eenzijdig gekeken wordt naar het afremmen van incasso als

oplossing bij schuldenproblematiek. Vooral als dit betekent dat gerechtsdeurwaarders er plichten bij krijgen zonder dat hier een verdienmodel tegenover staat.

Tot slot geven meerdere gerechtsdeurwaarders aan dat er in het schuldendomein vaak geredeneerd wordt dat een groter hulpaanbod (of betere toegang/ begeleiding tot het hulpaanbod) de schuldenproblematiek zal oplossen, maar dat dit niet het geval zal zijn. Het idee dat mensen met schulden altijd rationele keuzes maken en daarmee direct hulp zouden accepteren zodra ze erop worden gewezen, is volgens hen een misvatting. Mensen die met een gerechtsdeurwaarder te maken krijgen, hebben niet altijd de capaciteit of de wil om hulp te zoeken of te aanvaarden. Nieuwe methoden om hulp aan de man te brengen zullen dus nooit het volledige probleem kunnen oplossen, en gerechtsdeurwaarders zullen ook nooit de gehele schuldenproblematiek kunnen oplossen.

4.6 Deelconclusies

De toekomstbestendigheid van de financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders

In de huidige financieringsstructuur worden gerechtsdeurwaarders ingehuurd door schuldeisers (opdrachtgevers) om een schuld te innen bij de debiteur, en worden de kosten (deels en waar mogelijk) verhaald op de debiteur. Sinds de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet hebben opdrachtgevers een sterke onderhandelingspositie door de invoering van de landelijke bevoegdheid en prijsconcurrentie.

Echter, niet alle opdrachtgevers hebben deze sterke onderhandelingspositie. Met name grote kantoren kunnen concurreren om bulkopdrachten van grote opdrachtgevers, doordat zij vanwege betere efficiëntie tegen lagere tarieven de opdrachten kostendekkend kunnen uitvoeren en de risico's beter kunnen ondervangen. Kleinere kantoren bedienen vaker kleinere opdrachtgevers.

De taak van de gerechtsdeurwaarder is om het recht te effectueren en tussen schuldeiser en debiteur in te staan om eigenrichting tussen burgers te voorkomen. De gerechtsdeurwaarder opereert hierbij op het snijvlak van het juridische domein en het sociale domein. Waar de gerechtsdeurwaarder in het recente verleden meer aan de kant van de schuldeiser leek te staan (onder andere door de huidige wet- en regelgeving) is er vanuit de maatschappij een roep om een meer sociale rol waarbij de gerechtsdeurwaarder weer meer naar het midden opschuift.

Het wettelijke kader beïnvloedt op meerdere wijzen de mate waarin de beroepsgroep kan voldoen aan de wettelijke taak en speelt mee in recente ontwikkelingen, zoals de verschuiving van werkzaamheden richting het minnelijke traject.

Om aan de taak van de gerechtsdeurwaarder te kunnen voldoen, is volgens de geïnterviewde partijen een landelijke dekking nodig van gerechtsdeurwaarders, en een mix tussen grote, middelgrote en kleine kantoren. Het belang van kleine kantoren speelt ook een rol in de landelijke dekking. Wanneer er regionale verschillen zouden optreden in de toegang tot het recht – bijvoorbeeld als iemand in Zeeland meer moet betalen voor dienstverlening dan iemand in de Randstad – dan komt deze wettelijke taak in het geding.

De mate waarin de huidige financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders toekomstbestendig is, hangt af van de mate waarin gerechtsdeurwaarders voor de huidige tarieven kunnen voldoen aan de veranderende verwachtingen en de mate waarin de steeds kleiner wordende beroepsgroep een landelijke dekking kan blijven bieden. Ook de mate waarin de beroepsgroep de kosten kan dragen van de beroepsorganisatie en de tuchtkamer en de mate waarin eventuele extra taken van de gerechtsdeurwaarder wettelijk worden verankerd en hier een bekostigingsmodel tegenover komt te staan spelen hierin mee.

De invloed van ontwikkelingen op de toekomstbestendigheid van de beroepsgroep

Een sociale ministerieplicht, waarbij de extra taken wettelijk verankerd zijn en er een financieringsstructuur tegenover staat vanuit de overheid, lijkt voor veel gesprekspartners een richting waar de markt naartoe beweegt en die voor de gerechtsdeurwaarder toekomstbestendig is.

Over het doorzetten van de ontwikkeling richting het minnelijke traject verschillen de meningen of dit een goede zaak is, maar lijken meerdere partijen het erover eens dat hiervoor in ieder geval een wijziging in wet- en regelgeving vereist is, omdat deze rol momenteel slechts als nevenactiviteit is vormgegeven.

Ook over een Collectief Afbetalingsplan bestaan verschillende meningen over de invloed hiervan op de toekomstbestendigheid van de beroepsgroep. Dit hangt met name samen met de onduidelijkheden die nog bestaan over hoe dit plan zou moeten worden vormgegeven.

Op een kleinere rol in de procesinleiding wordt negatief gereageerd. Hieraan ligt de financiele overweging aan ten grondslag dat dit een grote omzetderving voor de beroepsgroep

zou betekenen waardoor kantoren in financiële problemen zouden komen. Als inhoudelijke overweging wordt aangevoerd dat deze taak dan waarschijnlijk bij de griffie van de rechtbank terecht zou komen waar al geruime tijd sprake is van personeelstekorten.

5 Economische analyse

In dit hoofdstuk onderwerpen we de markt voor gerechtsdeurwaarders aan een kwalitatieve economische analyse. In paragraaf 5.1 beschrijven we de structuur van en actoren op de markt voor diensten van gerechtsdeurwaarders. Paragraaf 5.2 beschrijft de vormen van marktfalen, de publieke belangen en instrumenten voor overheidsingrijpen. In paragraaf 5.3 bespreken we mogelijke toekomstige ontwikkelingen en de impact hiervan op de publieke belangen. Paragraaf 5.4 sluit dit hoofdstuk af met de belangrijkste deelconclusies.

5.1 De markt voor diensten van gerechtsdeurwaarders

Marktstructuur

Voor de doeleinden van dit hoofdstuk definiëren we de markt voor diensten van gerechtsdeurwaarders als alle diensten die alle Nederlandse gerechtsdeurwaarders in de praktijk verlenen. We maken onderscheid tussen twee marktsegmenten: incassodiensten in de minnelijke fase en in de gerechtelijke fase.[56]

Deze breed gedefinieerde landelijke markt zou in specifieke mededingingsanalyses scherper afgebakend kunnen worden. Bij de beoordeling van fusies tussen deurwaarderskantoren bijvoorbeeld zou de geografische markt ingeperkt kunnen worden tot het gebied waarin de fuserende kantoren actief zijn. En bij de beoordeling van overnames van incassobureaus door deurwaarderskantoren bijvoorbeeld zouden de marktsegmenten van incassodiensten en ambtshandelingen als één productmarkt beschouwd kunnen worden.

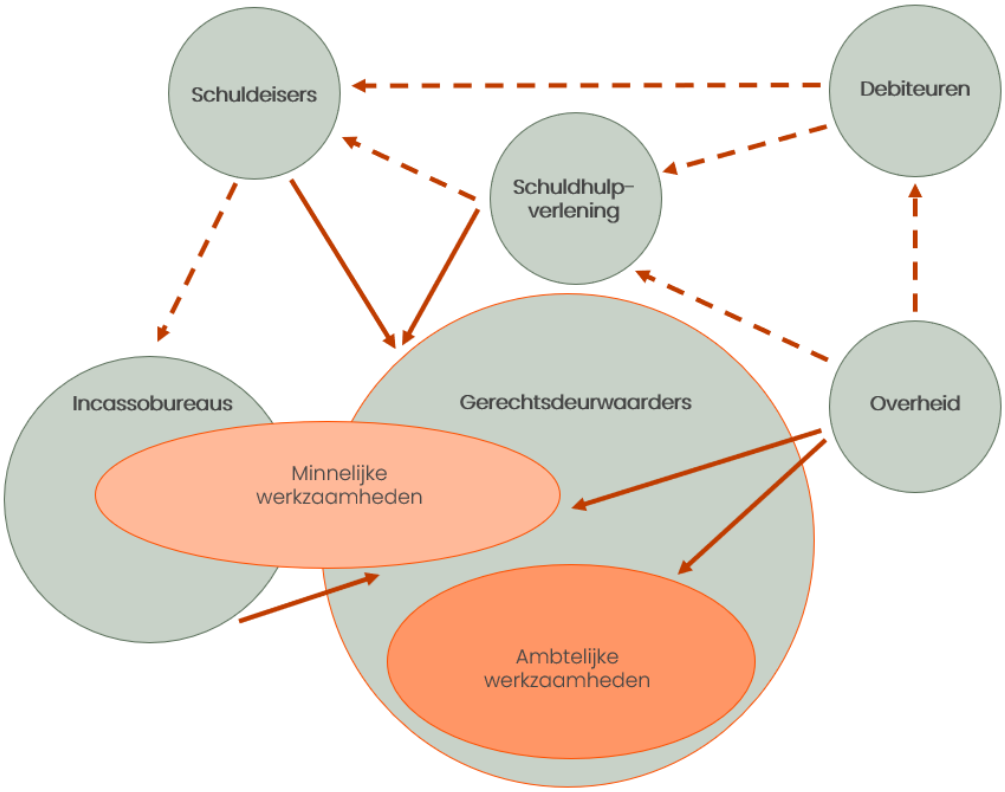
We richten ons in dit hoofdstuk hoofdzakelijk op het werk in de minnelijke en gerechtelijke fase en we laten de overige diensten van gerechtsdeurwaarders buiten beschouwing. Het is wel van belang dieper in te gaan op het ontstaan van schulden als achterliggende vraag naar de diensten van gerechtsdeurwaarders.

[56] Zie hiervoor ook paragraaf 2.1 voor een uitgebreide verhandeling over deze diensten, de bijbehorende wettelijke bepalingen en een schematische weergave van de markt.

Invloeden van andere actoren in de schuldenketen op vraag en aanbod

De omvang en samenstelling van de vraag naar gerechtsdeurwaarders hangt af van diverse actoren in de schuldenketen, beknopt weergegeven in onderstaande Figuur 5.1.

Figuur 5.1 Actoren (groene bollen) met invloed op de aard en omvang van werkzaamheden (oranje bollen) en omzet van gerechtsdeurwaarders. Dikke/gestippelde pijlen geven een directe/indirecte invloed weer op de prijs en het volume van diensten van gerechtsdeurwaarders



Schuldeisers

De vraag naar gerechtsdeurwaarders hangt allereerst af van schuldeisers. Zij bepalen allereerst of ze al dan niet een eigen incassoafdeling hebben. Wanneer ze deze hebben, heeft dit gevolgen voor de omvang van de minnelijke werkzaamheden van incassobureaus en gerechtsdeurwaarders. Deze zal minder zijn. Bovendien zullen dan de relatief eenvoudige incasso's (met bijbehorende incassokosten) door de schuldeisers zelf afgehandeld worden. Mocht het niet lukken om de vordering zelf te innen dan heeft de schuldeiser de keuze om een gerechtsdeurwaarder in te schakelen om 'vonnis te halen'.

Als opdrachtgevers (volledige) terugvordering minder vaak kansrijk achten en schulden als verliezen afboeken, dan krimpt de vraag naar gerechtsdeurwaarders. Als opdrachtgevers (volledige) terugvordering vaker kansrijk achten, dan stijgt de vraag naar gerechtsdeurwaarders. Ook bepalen opdrachtgevers wanneer zij de overstap maken van de minnelijke naar de ambtelijke fase door een procedure aan te spannen. Schuldeisers kunnen dus (in zowel de minnelijke als de gerechtelijke fase) de vraag naar de diensten van gerechtsdeurwaarders zowel laten stijgen als dalen.

Debiteuren

De vraag naar gerechtsdeurwaarders ontstaat in beginsel vanuit openstaande schulden. De omvang en samenstelling van de instroom in de schuldenketen bepaalt daardoor de omvang en samenstelling van de vraag naar de diensten van gerechtsdeurwaarders. Debiteuren hebben geen directe invloed op de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder, omdat dit verloopt via de relatie tussen schuldeiser en gerechtsdeurwaarder. Wel komen debiteuren vaak zelf niet in actie, waardoor gerechtsdeurwaarders vaak meer handelingen verrichten om achter informatie over de verhaalbaarheid te komen.

De omvang van de instroom in de schuldenketen hangt onder meer af van de vraag naar en het aanbod van kredietverlening, zoals de mate waarin op afbetaling gekocht kan worden, de mate waarin consumenten in staat zijn om overeenkomsten te sluiten (financiële zelfredzaamheid) en de mate waarin zij de uit hun aankoopbeslissingen voortvloeiende verplichtingen na kunnen (financiële draagkracht) en willen (financieel verantwoordelijkheidsgevoel) komen. Deze determinanten kunnen veranderen in de loop van de tijd. Gerechtsdeurwaarders hebben geen invloed op dergelijke ontwikkelingen. De overheid heeft via financiële regelgeving invloed op het aantal debiteuren en dus indirect op de vraag naar gerechtsdeurwaarders.

Qua samenstelling van de instroom in de schuldenketen ligt de invloed op de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder genuanceerder. De niet-ambtshandelingen (zoals incassowerkzaamheden) bevinden zich aan het begin van de schuldenketen terwijl de ambtshandelingen (zoals procesinleiding en executie van vonnissen) zich aan het einde van de schuldenketen bevinden. De vraag naar ambtshandelingen in de gerechtelijke fase is dus ook afhankelijk van het succes van incasso in de minnelijke fase. Naast gerechtsdeurwaarders zijn gespecialiseerde incassobureaus actief op deze markt. Tot slot hebben bedrijven vaak incasso in eigen beheer bij klanten met betalingsachterstanden. Gerechtsdeurwaarders hebben dus in beperkte mate invloed op de samenstelling van hun werk.

Behalve beperkt beïnvloedbaar is de toekomstige instroom in de schuldenketen ook lastig voorspelbaar. Recente trends zijn alleen op korte termijn een indicatie van wat er op komst is. Financiële markten ontwikkelen zich sinds in het laatste decennium door het gecombineerd gebruik van artificiële intelligentie en kredietinformatie razendsnel (de zogeheten 'FinTech'-revolutie).[57] Enerzijds kan dit leiden tot betere kredietverlening, anderzijds kan dit makkelijker leiden tot betalingsachterstanden als consumenten en burgers onvoldoende financieel geletterd en zelfredzaam zijn. Het grotere gebruik van kredietinformatie kan enerzijds leiden tot betere screening van consumenten met risico's op betalingsachterstanden, maar anderzijds tot verleidingen tot koop op afbetaling die specifiek gericht zijn op minder weerbare consumenten, bijvoorbeeld via zogeheten finfluencers en gebruiksvriendelijke apps.

Incassobureaus

In de minnelijke fase ondervinden gerechtsdeurwaarders concurrentie van incassobureaus. Wanneer het aantal incassobureaus toeneemt in relatie tot het aantal gerechtsdeurwaarders gaat dit ten koste van het marktaandeel van gerechtsdeurwaarders in de minnelijke fase. Omgekeerd, wanneer het aantal incassobureaus afneemt in relatie tot het aantal gerechtsdeurwaarders komt dit ten goede aan het marktaandeel van gerechtsdeurwaarders. Daarnaast zijn incassobureaus opdrachtgevers van gerechtsdeurwaarders in de gerechtelijke fase.

Schuldhulpverlening

Bij problematische schulden kan schuldhulpverlening worden ingeschakeld. Vaak worden in dergelijke trajecten kwijtingafspraken gemaakt. Hiermee verschuift werk van de ambtelijke fase naar de minnelijke fase, of nemen de werkzaamheden af. Daarnaast kan op alle momenten het traject onderbroken worden door een schuldregelingstraject.[58]

Overheid

De overheid heeft een dubbele rol op de markt voor gerechtsdeurwaarders: enerzijds de rol van wetgever en anderzijds de rol van schuldeiser. Als wetgever kan de overheid invloed hebben op de hoeveelheid vraag naar diensten van de gerechtsdeurwaarders wanneer zij besluit in te grijpen op de markt van gerechtsdeurwaarders. Dit kan de werkzaamheden

---

[57] Economisch Statistische Berichten (2017), Dossier 4753s: *Innovatie in betalen*.

[58] Zo werden 2.519 personen in 2025 toegelaten tot de Wsnp. https://www.bureauwsnp.nl/bibliotheek/instroom-wsnp/

verschuiven en de vraag vergroten of verkleinen. In paragraaf 5.2 komen diverse instrumenten voor overheidsingrijpen uitgebreider aan bod.

De totale vraag naar de diensten van gerechtsdeurwaarders en de verhouding tussen de minnelijke en ambtelijke werkzaamheden hangt af van zowel de *absolute* instroom in de schuldenketen, als van het *relatieve* aantal incassobureaus. Ook de mate waarin opdrachtgevers besluiten externe partijen in te zetten voor de terugvordering van schulden en kiezen voor het starten van gerechtelijke procedures is van invloed op de vraag naar de diensten van gerechtsdeurwaarders. Tot slot kan ingrijpen van schuldhulpverlening en de overheid de vraag naar gerechtsdeurwaarders beïnvloeden, bijvoorbeeld wanneer de werkzaamheden verschuiven van de gerechtelijke naar de minnelijke fase.

De overheid is ook zelf schuldeiser. Afhankelijk van hoe het wettelijk geregeld is, int de overheid zelf de schulden (zoals de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen, gemeenten en waterschappen met eigen deurwaarders) of wordt het uitbesteed aan de gerechtsdeurwaarder (zoals bij verkeersboetes, strafbeschikkingen, studieschulden, etc.). De keuzes van de overheid op dit gebied hebben invloed op het aantal ambtshandelingen.

Indirecte actoren en overige aspecten

Sommige invloeden op de vraag en het aanbod zijn indirect en verlopen via eerdergenoemde actoren. Voorbeelden zijn door de overheid bepaalde debiteurenbescherming en de hoogte van de griffiekosten. Hierdoor kunnen opdrachtgevers besluiten dat de kans op (volledige) terugvordering te klein is en daardoor afzien van een gerechtelijke procedure. Hoewel de schematische weergave in Figuur 5.2 dus niet alomvattend is, hebben we een globaal beeld proberen te schetsen van hoe vraag en aanbod op de markt voor gerechtsdeurwaarders worden beïnvloed door de diverse actoren.

Heterogeniteit van vraag en aanbod

De markt voor gerechtsdeurwaarders is een heterogene markt. Er zitten verschillen in het type en de omvang van opdrachtgevers, in het type en de omvang van de gerechtsdeurwaarders(kantoren) en in het type en de omvang van de vorderingen. In de praktijk is er een aantal marktsegmenten te onderscheiden waarop verschillende prijzen tot stand kunnen komen, onder andere doordat de grootte van de vraag en het aanbod uiteenloopt.

In eerdere hoofdstukken van dit rapport is naar voren gekomen dat grote opdrachtgevers vaker bediend worden door grote gerechtsdeurwaarderskantoren. Dat komt doordat zij met meerdere kantoren landelijk werken waarmee zij bulkopdrachten efficiënter kunnen

verwerken dan kleine kantoren en hiervoor lagere prijzen kunnen offreren. Andersom worden kleine opdrachtgevers vaker bediend door kleinere kantoren, juist omdat kleinere opdrachten vaak niet goed in de bulkwerkwijze van de grote kantoren kunnen worden verwerkt. Ook zijn er verschillende specialisaties te onderscheiden. Er zijn gerechtsdeurwaarderskantoren die zich op de advocatuur richten, en kantoren die hier juist geen opdrachten in uitvoeren.

Tot slot bestaan er ook regionale deelmarkten. Omdat gerechtsdeurwaarders fysiek bij de debiteuren langsgaan, werken veel kantoren regionaal. Hierdoor kunnen lokaal verschillen ontstaan in de grootte van vraag en aanbod.

Prijsvorming en marktverhoudingen

In een vrije markt komt de prijs tot stand door de relatieve schaarste van vraag en aanbod: hoe meer vraag hoe hoger de prijzen en hoe meer aanbod hoe lager de prijzen. Schuldeisers kunnen aanvullende afspraken maken voor vergoedingen die gerechtsdeurwaarders bij hen in rekening mogen brengen. Deze komen boven op de maximumpercentages en vaste tarieven (in respectievelijk de minnelijke en gerechtelijke fase) die bij debiteuren in rekening gebracht mogen worden. Als er geen (volledige) terugvordering bij de debiteur mogelijk is, kan de gerechtsdeurwaarder de gemaakte kosten geheel of gedeeltelijk in rekening brengen bij de opdrachtgever. De hoogte van de aanvullende vergoedingen en de vergoeding bij onvolledige verhaalsmogelijkheden hangt af van de relatieve machtsverhoudingen tussen opdrachtgevers en gerechtsdeurwaarders. We werken hieronder drie factoren die hierop van invloed zijn nader uit: de prijselasticiteit van de marktvraag, de marktomvang en toetreding en concurrentie tussen aanbieders.

Prijselasticiteit van de marktvraag

De prijselasticiteit drukt uit wat de procentuele vraagdaling is als gevolg van een procentuele prijsstijging. Een marktvraag met een grote daling als gevolg van een prijsstijging is *elastisch*; een marktvraag die niet of nauwelijks reageert op prijsstijgingen is *inelastisch*. In markten met een elastische vraag liggen de prijzen doorgaans vlak boven de marginale kosten. Bij een inelastische marktvraag daarentegen is het winstgevend voor aanbieders om prijzen in rekening te brengen die fors boven hun marginale kosten liggen.

Omdat het uitgangspunt is dat kosten verhaald worden op de debiteur en alleen voor rekening van de schuldeiser komen indien de debiteur geen verhaal biedt, is de vraag van schuldeisers vermoedelijk minder elastisch. Er zijn ons echter geen cijfermatige analyses bekend over de prijselasticiteit voor de vraag naar de verschillende diensten van

gerechtsdeurwaarders. Uit de interviews in hoofdstuk 4 komt naar voren dat grote opdrachtgevers (zoals het CJIB) met bulkopdrachten scherper op de prijs letten dan kleine opdrachtgevers met maatwerkopdrachten. Vermoedelijk is de vraag bij zulke bulkopdrachten dus tamelijk elastisch. Dat komt mogelijk doordat grotere opdrachtgevers zich in een financieel sterkere positie bevinden waardoor ze de (mogelijk relatief kleinere) schulden gemakkelijker kunnen afschrijven wanneer de kosten van vorderen te hoog zijn. De vraag vanuit kleinere opdrachtgevers is minder elastisch.

Marktomvang en toetreding

Daarnaast speelt het aantal kantoren op de markt een rol. Hoe meer concurrentie, hoe minder marktmacht een individueel kantoor heeft. Er kunnen echter drempels bestaan om toe te treden tot de markt, waardoor het aanbod minder snel kan reageren op veranderingen in de vraag en/of de prijs. Als in de toekomst de instroom in de schuldenketen zou toenemen, is het extra belangrijk dat het aanbod in staat is snel en adequaat in te spelen op een toenemende vraag naar diensten van gerechtsdeurwaarders. In paragraaf 5.2 werken we de potentiële toetredingsdrempels in meer detail uit.

Concurrentie tussen aanbieders

Tot slot speelt de concurrentie tussen aanbieders een belangrijke rol in de prijsvorming. Op een markt waarop aanbieders sterk met elkaar concurreren, liggen de overeengekomen prijzen lager dan wanneer aanbieders dit niet doen. Niet alleen het aantal aanbieders, maar ook de manier waarop schuldeisers de opdrachten via aanbestedingen uitzetten en de mate waarin de geoffreerde prijzen gelden als gunningscriterium zijn van invloed op de concurrentie.[59]

De mate waarin aanbieders op prijs concurreren kan verschillen per geografisch gebied en per type opdracht, bijvoorbeeld door de mate van interactie en afstemming tussen de aanbieders in een lokale geografische markt. Uit gesprekken met stakeholders (zie hoofdstuk 4) kwamen signalen naar voren dat om bulkopdrachten sterker geconcurreerd wordt dan om kleine opdrachten. Het is dus aannemelijk dat de kleinere kantoren (paradoxaal genoeg) op hun eigen (weliswaar kleinere) niche relatief meer marktmacht hebben dan grote kantoren bij de grotere bulkopdrachten.

[59] Bij de laatste aanbesteding van het CJIB was prijs niet een van de gunningscriteria. Wel lag de vergoeding die gerechtsdeurwaarders bij onvolledig verhaal bij het CJIB in rekening mogen brengen (flink) onder de tarieven die bij debiteuren in rekening gebracht mogen worden als er wel (volledig) verhaal mogelijk zou zijn.

Ook al is de huidige landelijke trend dat de markt krimpt, lokaal kunnen er toch verschillen bestaan en kan er vanuit lokale groei in de vraag behoefte zijn om kantoren te verhuizen naar aanpalende regio's of uit te breiden qua personeel. Vanwege toetredingsdrempels leidt dit tot meer onderlinge concurrentie, bijvoorbeeld doordat kantoren elkaars personeel proberen over te nemen. Concurrentie op arbeidsvoorwaarden heeft echter – anders dan concurrentie op de prijzen voor diensten – een prijsopdrijvend effect voor opdrachtgevers.

5.2 Marktfalen, publieke belangen en overheidsingrijpen

In goed functionerende markten streven private partijen hun eigen belangen na en worden tegelijkertijd ook maatschappelijke belangen gerealiseerd. In markten met imperfecties komen sommige maatschappelijke belangen echter onvoldoende tot stand. In dat geval is er sprake van marktfalen. Op zichzelf is marktfalen geen dwingende reden voor overheidsingrijpen: vaak ontstaan secundaire markten en innovaties die op langere termijn een oplossing bieden voor de tekortkomingen en zo de maatschappelijke belangen realiseren.

Marktfalen dat persisteert en ook op langere termijn niet door markten zelf wordt gecorrigeerd, kan wél nopen tot overheidsingrijpen. In zulke gevallen zijn de niet gerealiseerde maatschappelijke belangen tevens publieke belangen (WRR, 2000). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) laat het primaat aan de politiek om te bepalen wat als publiek belang wordt aangemerkt. Hieronder werken we de aan marktfalen ten grondslag liggende oorzaken, de publieke belangen en mogelijk overheidsingrijpen op de gerechtsdeurwaardersmarkt nader uit.

Oorzaken van marktfalen

Er zijn verschillende oorzaken voor marktfalen op de mart voor gerechtsdeurwaarders die we hieronder behandelen.

Mogelijke (negatieve) externe effecten op debiteuren

In normale markten spreken koper en verkoper onderling een prijs af, en zijn er geen belangen van derde partijen gemoeid met de overeenkomst. Bij gerechtsdeurwaarders is dit wezenlijk anders. Schuldeisers kiezen een gerechtsdeurwaarder waarbij een prijs (met vrije tarieven) afgesproken wordt terwijl de kosten van de ambtshandeling volgens vaste tarieven in rekening wordt gebracht bij de debiteur. Er kan dus sprake zijn van wat in economisch jargon een (negatief) 'extern effect' wordt genoemd: de kosten van de overeenkomst tussen schuldeiser en gerechtsdeurwaarder worden afgewenteld op de debiteur.

Dat is echter niet het hele verhaal: de oorzaak van het via een gerechtsdeurwaarder invorderen van schulden ligt bij het niet voldoen van de uitstaande vordering door de debiteur. In die zin is het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder maatschappelijk gezien niet negatief. Maar als de onderlinge prijsafspraken tussen schuldeiser en gerechtsdeurwaarder dusdanig in elkaar zitten (bijvoorbeeld via no-cure, no-pay afspraken) dat één of beide partijen er baat bij heeft om onnodige extra diensten te (laten) verrichten ten koste van de debiteur, is er wel degelijk sprake van een negatief extern effect. De markt leidt dan tot inefficiënte uitkomsten met een te hoog volume aan ambtshandelingen. Zulk financieel eigenbelang zet tevens de onafhankelijke positie van gerechtsdeurwaarders onder druk.

Drempels voor toetreding en uittreding

Om als gerechtsdeurwaarder te kunnen starten, dienen kandidaat-gerechtsdeurwaarders in hun ondernemingsplan aannemelijk te maken dat zij een praktijk kunnen openen die na drie jaar kostendekkend is.[60] Dit ondernemingsplan wordt getoetst door een Commissie van Deskundigen van het BFT. Historisch gezien was deze toets bedoeld om te zorgen voor spreiding in het land en om te voorkomen dat er in een bepaalde regio onvoldoende gerechtsdeurwaarders zijn. Hierin wijkt de markt voor gerechtsdeurwaarders, net als andere juridische beroepsgroepen met publieke taken zoals het notariaat, af van de rest van de Nederlandse economie, waarin ondernemingsplannen worden getoetst door banken en/of andere kapitaalverschaffers.

De toets op ondernemingsplannen geldt niet alleen voor startende gerechtsdeurwaarders, maar geldt ook voor de opvolging binnen bestaande kantoren, het aangaan van associaties tussen kantoren en verhuizingen. De verplichte toets beperkt bovendien de concurrentie tussen zittende gerechtsdeurwaarders, omdat deze ook verplicht is bij de wijziging van vestigingsplaats naar een niet-naburige gemeente. Baarsma en Theeuwes (2010) concluderen in hun analyse dan ook dat de toets een rem is op de dynamiek in de markt.

Gerechtsdeurwaarderskantoren die geen structureel kostendekkend resultaat realiseren, teren in op hun eigen vermogen of verlaten de markt. Artikel 19 van de Gerechtsdeurwaarderswet bepaalt dat voor opdrachtgevers bestemde gelden op derdengeldenrekeningen gestald dienen te worden, afgescheiden van het eigen vermogen van de gerechtsdeurwaarder. Een gerechtsdeurwaarder kan dus niet ongemerkt het geld van opdrachtgevers

---

[60] Besluit ondernemingsplan gerechtsdeurwaarders (2001). https://wetten.overheid.nl/BWBR0012636/2001-07-15 De memorie van toelichting vermeldt dat de achtergrond van deze bepaling de vrees was voor het ontstaan van kleine, financieel slechtlopende praktijken in het destijds nieuwe stelsel van vrijere vestiging.

ontvreemden. Het toezicht van het BFT op derdengeldenrekeningen borgt de ordentelijke uittreding van ondernemingen. Tegelijkertijd ondergraaft de scheiding van geldstromen ook de *raison d'être* voor de toets op ondernemingsplannen voor toetreding en uitbreiding.

Voor toegevoegd-gerechtsdeurwaarders die als werknemer actief willen worden, vormen de opleidingskosten naast het ondernemingsplan een tweede toetredingsdrempel. In hoofdstuk 4 kwam naar voren dat zijinstroom van werknemers uit andere beroepen belemmerd wordt doordat zij vaak al een (hogere) opleiding hebben afgerond en daarom niet het wettelijke collegegeld, maar het doorgaans veel hogere instellingscollegegeld dienen te betalen. Dit terwijl vrijwel alle startende studenten zijinstromers zijn, aangezien het een deeltijdopleiding is en jongeren hier niet vaak voor kiezen als ze net van school komen.

Gerechtelijke kosten en ambtshalve toetsing

Bij gerechtelijke procedures zijn er (griffie)kosten die schuldeiser dient te betalen. Deze vormen een drempel voor de toegang tot het recht en de mogelijkheid voor schuldeisers om schulden te laten invorderen: bij onvoldoende verhaalsmogelijkheden draaien zij uiteindelijk op voor (een groot gedeelte van) de gerechtelijke kosten zonder daarbij hun uitstaande vordering geïnd te krijgen. Zij kunnen op grond hiervan besluiten hun rechten niet te effectueren en hun openstaande vorderingen als verliezen af te boeken.

Daarnaast zijn rechtbanken de aan de betalingsachterstanden onderliggende overeenkomsten ambtshalve gaan toetsen aan het algemene consumentenrecht. Het gaat hierbij met name om toetsing van de algemene voorwaarden. Er wordt gekeken of hier oneerlijke bepalingen in zijn opgenomen en of bij de totstandkoming van de overeenkomst aan allerlei informatieplichten is voldaan. Zo moeten bij bestellingen in webshops screenshots worden overlegd van het bestelproces zoals dit was op het moment dat de bestelling werd gedaan. Zeker bij langlopend overeenkomsten (zoals huurcontracten) is er een gerede kans dat er oorspronkelijk geldige maar inmiddels ongeldige bepalingen op papier staan, waardoor de vordering navenant minder kan worden. Dit draagt eveneens bij aan de kleinere kans dat schuldeisers via het recht hun vordering geïnd kunnen krijgen en vormt een drempel voor de toegang tot het recht omdat de schuldeiser meer z'n best moet doen om de vordering te onderbouwen. Ter nuancering: dat betekent niet dat de schuldeiser helemaal geen toegang tot het recht heeft. Wanneer de gegevens niet overlegd kunnen worden dan is de vordering mogelijk ook niet terecht.

Externe effecten van schuldeisers op elkaar bij meervoudige schuldenproblematiek

Bovengenoemde marktimperfecties spelen bij individuele opdrachten van schuldeisers.

Daarnaast oefenen schuldeisers ook externe effecten op elkaar uit. Het stelsel bevordert namelijk een individuele benadering van incasseerders. Onvoldoende inzicht in andere schulden en verschillen in preferentie van schulden dragen er dan toe bij dat iedereen voor eigen gewin gaat. De escalatie van de minnelijke naar de gerechtelijke fase zorgt voor een stapeling van ambtshandelingen en een navenante kostenstijging voor debiteuren (Moerman en Jungmann, 2023). Dit leidt tot een inefficiënte stijging in de vraag naar gerechtsdeurwaarders. Het beheersbaar houden van zulke meervoudige schuldenproblematiek is een coördinatieprobleem tussen schuldeisers.

Publieke belangen

Op de markt voor gerechtsdeurwaarders zien wij op basis van het voorliggende onderzoek twee publieke belangen waarvoor de markt in sommige opzichten faalt:

1. **Toegang tot en effectuering van het recht** c.q. voldoening van schulden;
2. **Debiteurenbescherming** c.q. perspectief bij schuldenproblematiek.

Bovenstaande publieke belangen vormen van oudsher al het spanningsveld binnen beslag en executie. Via ontwikkelingen als het Digitale Beslag Register en het introduceren van beslagverboden, heeft de debiteurenbescherming een steeds grotere rol gekregen. Daar kwam ook de onderzoeksvraag uit voort of door de krimpende vraag (als gevolg van de debiteurenbescherming) het toegang tot het recht in gevaar komt.

Moerman en Jungmann (2023) geven aan dat om deze publieke belangen te borgen, het wenselijk is om te komen tot een stelsel van invordering met de focus op het collectief belang. Het gezamenlijk belang van alle schuldeisers en de debiteur is dat de kosten van invordering laag blijven. Schuldeisers ontvangen dan eerder hun geld en de debiteur is eerder uit de schulden. Dit collectief belang kan gerealiseerd worden door de afloscapaciteit te verdelen. Onder meer met de ontwikkeling van het Collectief Afbetalingsplan en de sociale ministerieplicht, kan een verschuiving van individueel naar collectief gaan plaatsvinden.

Toegang tot en effectuering van het recht

Dat toegang tot en effectuering van het recht een publiek belang is, volgt uit het feit dat zonder overheidsingrijpen het maatschappelijke belang op voldoening van vorderingen niet gerealiseerd wordt: iedere debiteur kan simpelweg weigeren te betalen. Om maatschappelijk ongewenste eigenrichting te voorkomen, heeft de overheid gerechtsdeurwaarders een wettelijk monopolie op dwangmaatregelen gegeven bij het effectueren van het recht.

Debiteurenbescherming

Dat debiteurenbescherming een publiek belang is, volgt uit het feit dat zonder overheidsingrijpen het maatschappelijke belang van een fatsoenlijk bestaansminimum van debiteuren niet gerealiseerd wordt: iedere schuldeiser kan immers alle bezittingen en het volledige inkomen in beslag laten nemen. Om maatschappelijk ongewenste situaties te voorkomen, garandeert de overheid mensen tijdens de periode van terugbetaling een bestaansminimum via de kaders van het beslag- en executierecht (zoals beslagverboden en de beslagvrije voet) en geeft hun een schone lei na een wettelijk traject van schuldsanering.

Maatschappelijk gewenste niveau van en hiërarchie tussen de publieke belangen

Naast de definitie van de publieke belangen moet ook worden bepaald wat het niveau van deze publieke belangen is dat moet worden geborgd. Welke mate van debiteurenbescherming en toegang tot en effectuering van het recht zijn minimaal? Mogen er regionale verschillen bestaan tussen de prijs die betaald wordt voor de diensten van de gerechtsdeurwaarder? Is enige prijsdifferentiatie geoorloofd en wat zijn de grenzen daaraan? Welk perspectief voor debiteuren moet geboden blijven worden bij problematische schulden?

Tot slot speelt het dilemma op de markt voor gerechtsdeurwaarders dat beide publieke belangen elkaar bijten. Sommige problematische schulden worden niet volledig voldaan omdat de debiteuren na de periode van schuldsanering met een schone lei eindigen. Op kwijtschelding na een schuldsanering hebben gerechtsdeurwaarders geen invloed, maar dit vooruitzicht gaat ten koste van het recht op voldoening van schulden aan de betrokken schuldeisers. Bij tegenstrijdige publieke belangen is het van belang dat de overheid bepaalt welke van de publieke belangen onder welke omstandigheden dient te prevaleren.

Overigens zijn publieke belangen rondom de schuldenketen ook een weerspiegeling van de (ontwikkeling van) maatschappelijke voorkeuren. Deze zijn onderhevig aan verhitte maatschappelijke discussies, zoals de sentimenten rondom de afwikkeling van de toeslagenaffaire. Niettemin zou de overheid er goed aan doen om meer duiding te geven. Het (nader) expliciteren van de (hiërarchie van) publieke belangen maakt het ook makkelijker om hierover beleidsevaluaties uit te voeren.

Huidig overheidsingrijpen

In de markt voor gerechtsdeurwaarders is er sprake van een bijzondere verhouding tussen de oorspronkelijke schuldeiser en de debiteur. Debiteuren spelen geen rol bij de vaststelling van de prijs tussen schuldeiser en gerechtsdeurwaarder, maar moeten wel betalen voor de diensten van de gerechtsdeurwaarder. Om debiteuren te beschermen, grijpt de overheid in

op de prijzen die bij debiteuren in rekening gebracht mogen worden. Er gelden vaste (Btag-)tarieven per ambtshandeling en gestaffelde percentages van de hoofdsom als maximumtarieven (met een minimumbedrag) voor de buitengerechtelijke kosten.

Naast gereguleerde tarieven zijn er andere vormen van debiteurenbescherming zoals de beslagvrije voet en de mogelijkheid tot het eindigen met een schone lei na een schuldsaneringstraject. De termijn van de wettelijke schuldsanering is per 1 juli 2023 verkort van 36 naar 18 maanden. Daardoor kunnen schuldeisers minder verhalen op zulke vorderingen.

Bovendien heeft de overheid gerechtsdeurwaarders het wettelijk monopolie gegeven op executiemaatregelen om het recht te effectueren, wat eveneens een manier van overheidsingrijpen is waarmee de debiteur wordt beschermd. Voor een verder overzicht van de beleidstheorie achter de huidige wet- en regelgeving rond verwijzen we naar hoofdstuk 2.

Toekomstig overheidsingrijpen

Het is mogelijk dat in de toekomst de publieke belangen in het geding komen. Wanneer de markt voor gerechtsdeurwaarders in bepaalde gebieden of voor bepaalde diensten in de toekomst faalt, kan de overheid verschillende instrumenten inzetten om dit tegen te gaan. We bespreken hieronder enkele instrumenten voor de borging van de twee geïdentificeerde publieke belangen, die aangrijpen op de oorzaken van marktfalen.

Stimulering van werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders

In de eerste plaats zou de overheid werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders kunnen stimuleren via uitbreiding van hun domeinmonopolie. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door te bepalen dat incassokosten alleen door incassodienstverleners in rekening mogen worden gebracht en niet door schuldeisers met een eigen incassoafdeling. Ook kan de afwikkeling van het toekomstige Collectief Afbetalingsplan als exclusieve taak voor de gerechtsdeurwaarder worden aangemerkt. Tot slot zou de overheid in de rol van schuldeiser (zoals de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen) gebruik kunnen maken van private gerechtsdeurwaarders in plaats van eigen deurwaarders. Dit geeft de invordering ook meer vorm vanuit het collectief belang door de afloscapaciteit te verdelen tussen de verschillende schuldeisers.

Al deze stimuleringsvormen zijn echter niet specifiek gericht op het borgen van de twee publieke belangen, maar richten zich vooral op het creëren van werkgelegenheid voor gerechtsdeurwaarders door het verder vergroten van hun (wettelijke monopolie op)

werkzaamheden. We zien deze maatregelen daarom niet als eerstaangewezen vormen van toekomstig overheidsingrijpen in de markt voor gerechtsdeurwaarders.

Subsidiëring van opleidingskosten

De opleidingskosten vormen een toetredingsdrempel voor zijinstromers op de markt voor gerechtsdeurwaarders. Het aanbod kan hierdoor minder goed inspelen op toekomstige veranderingen in de vraag. De overheid zou de opleiding tot gerechtsdeurwaarder kunnen subsidiëren zodat deze kostendekkend tegen het wettelijke collegegeld kan worden aangeboden. Voor andere publieke sectoren met krapte op de arbeidsmarkt (het onderwijs en de zorg) worden de opleidingen ook tegen het wettelijke collegegeld aangeboden.[61]

Publieke bekostiging van het toezicht op gerechtsdeurwaarders

Het toezicht op de beroepsgroep wordt bekostigd door de beroepsgroep zelf. Dit geldt zowel voor het (verplichte) lidmaatschap van de KBvG, de toezichtkosten van het BFT, als het tuchtrecht. Private bekostiging bestaat ook voor toezicht op financiële instellingen en gokaanbieders door de Autoriteit Financiële Markten en de Kansspelautoriteit.

Private bekostiging van het toezicht verhoogt de vaste kosten voor gerechtsdeurwaarders. Hoe kleiner de beroepsgroep, hoe hoger de kosten voor de overblijvende kantoren. Vaste kosten hebben geen invloed op de prijzen van gerechtsdeurwaarders, maar wel op hun winsten, en daarmee op de omvang van de markt. Indirect heeft privaat bekostigd toezicht dus een negatief effect op de toegang tot en het effectueren van het recht.

Anders dan banken, verzekeraars, loterijen of casino's vervullen gerechtsdeurwaarders (net als notarissen en accountants) een publieke c.q. wettelijke taak. In andere publieke sectoren worden het toezicht en het tuchtrecht vaak publiek bekostigd – ook als het private aanbieders betreft – of worden die kosten door de beroepsgroep zelf gedragen, maar rekenen aanbieders de kosten door aan opdrachtgevers. Zo wordt het toezicht dat de Nederlandse Zorgautoriteit houdt op private zorgaanbieders en zorgverzekeraars bekostigd uit algemene middelen. Ook het tuchtrecht van artsen en accountants wordt publiek bekostigd. Advocaten en notarissen dragen de kosten zelf, maar berekenen dit door aan opdrachtgevers.

Recent is de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen in opdracht van het WODC geëvalueerd (Dantzig et al., 2023). Daarin werd onder meer

[61] Dit geldt nu alleen voor de *eerste* opleiding in die sectoren. Voor zijinstromers die al een andere opleiding hebben gevolgd is dit nu niet van toepassing. Zo'n uitbreiding van de subsidie kan daarom het overwegen waard zijn.

aanbevolen de systematiek te herzien en het in de praktijk mogelijk te maken voor gerechtsdeurwaarders de kosten van toezicht en tuchtrecht door te berekenen aan opdrachtgevers (iets wat advocaten en notarissen al doen). Deze aanbevelingen sluiten aan op de eerdere evaluatie van de KBvG, eveneens in opdracht van het WODC (Winter et al., 2021). Wij sluiten ons aan bij de aanbeveling om te overwegen het toezicht door de KBvG en het BFT op gerechtsdeurwaarders ook (deels) publiek te bekostigen dan wel om deze kosten te mogen doorberekenen.

Ambtsbediening in dunbevolkte gebieden

Voor het publieke belang van de toegang tot en de effectuering van het recht bestaan zorgen dat de ambtsbediening in het geding komt. Met name in dunbevolkte gebieden zijn er extra reiskosten gemoeid met het betekenen van stukken tot aan de voordeur van debiteuren. Gerechtsdeurwaarders kunnen bijvoorbeeld deze extra reiskosten doorberekenen aan de opdrachtgevers, of anders weigeren overeenkomsten te sluiten als opdrachtgevers hiervoor niet méér willen betalen. De ministerieplicht is namelijk geen contracteerplicht: pas als er een prijs is overeengekomen voor het hele traject in de gerechtelijke fase, geldt binnen deze overeenkomst een verbod op leveringsweigering en de ministerieplicht tot het uitvoeren van ambtshandelingen. Een gerechtsdeurwaarder kan echter een torenhoge prijs vragen waarvoor geen enkele schuldeiser bereid is een overeenkomst te sluiten waardoor opdrachten binnen de overeenkomsten überhaupt niet tot stand komen.

Welke instrumenten heeft de overheid om ambtsbediening in dunbevolkte gebieden te borgen? In paragraaf 5.2 werd de Commissie van Deskundigen besproken die via de toets op ondernemingsplannen sturing kan geven aan de vestiging van gerechtsdeurwaarders. Een dergelijke vorm van aanbodsturing staat in de eerste plaats haaks op de ondernemingsvrijheid en is daarnaast een mogelijk concurrentiebeperkend overheidsinstrument. Het belangrijkste argument is echter dat de Commissie van Deskundigen weliswaar een ondernemingsplan in dichtbevolkte gebieden kan afkeuren, maar dat een gerechtsdeurwaarder niet gedwongen kan worden zich te vestigen in dunbevolkte gebieden als dit tot voorspelbare verliezen gaat leiden omdat extra reiskosten niet doorberekend kunnen of mogen worden.

Als de overheid toegang tot en effectuering van het recht tegen landelijk uniforme prijzen als publiek belang ziet en prijsdifferentiatie via doorberekende reiskosten onwenselijk vindt, kan de overheid ervoor kiezen dit te verbieden. Om gerechtsdeurwaarders niet met verlies te laten opereren, kan de overheid er daarnaast voor kiezen via een subsidie een kostenvergoeding te geven aan gerechtsdeurwaarders voor de extra benodigde reiskosten en

reistijd. Zonder compensatie kan een verbod op prijsdifferentiatie *de facto* leiden tot leveringsweigering door gerechtsdeurwaarders in dunbevolkte gebieden, terwijl leveringsweigering *de jure* verboden is.

Als gerechtsdeurwaarders niet willen contracteren tegen elders gangbare prijzen heeft de overheid in het opleggen van een contracteerplicht[62] een nog zwaarder instrument in handen. Ook hiervan zijn onbedoelde averechtse effecten te verwachten: gerechtsdeurwaarders kunnen bijvoorbeeld besluiten zich helemaal niet meer te vestigen in dunbevolkte arrondissementen.

De meest vergaande vorm van overheidsingrijpen is dat de overheid zelf gerechtsdeurwaarders als ambtenaar in dienst neemt, maar enkel daar waar de markt lokaal faalt. Als standplaats zouden bijvoorbeeld de rechtbanklocaties in de betreffende dunbevolkte gebieden gekozen kunnen worden. De prijzen die de gerechtsdeurwaarders in overheidsdienst in rekening brengen zouden bijvoorbeeld gebaseerd kunnen zijn op wat het CJIB als overheidsorganisatie voor vergelijkbare diensten betaalt aan private gerechtsdeurwaarders. De overheid gaat dan zelf een contracteerplicht aan en weigert in dunbevolkte gebieden zelf geen opdrachten.

In hoofdstuk 4 is Zeeland als (vooralsnog) hypothetisch voorbeeld genoemd. Mochten in de toekomst geen gerechtsdeurwaarders meer in Zeeland actief zijn, of alleen met een reiskostenopslag op hun prijzen, dan kan de overheid overwegen om bij de rechtbanklocatie Middelburg enkele gerechtsdeurwaarders in dienst te nemen. Op deze wijze kan de overheid eventueel toekomstig marktfalen in dunbevolkte gebieden het hoofd bieden, zonder daarbij de markt in de dichtbevolkte gebieden elders te verstoren. Een hybride publiek/privaat stelsel is echter niet eenvoudig geografisch zorgvuldig af te bakenen, en dient bijvoorbeeld ook getoetst te worden aan de Wet Markt en Overheid. We benadrukken dat een dergelijke maatregel pas in laatste instantie overwogen kan worden.

5.3 Toekomstbestendigheid van het ambt en de publieke belangen

In deze paragraaf gaan we beknopt in op de borging van publieke belangen op de markt voor gerechtsdeurwaarders in het licht van de huidige financieringssystematiek. Ook komt een aantal op korte en middellange termijn verwachte beleidsontwikkelingen aan bod.

---

[62] Tegen al dan niet vastgestelde tarieven tussen opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder. Bijvoorbeeld een maximum percentage van de Btag-tarieven die bij debiteuren in rekening worden gebracht.

Toekomstbestendigheid van (de financiering van) het ambt zonder nieuwe ontwikkelingen

De markt voor gerechtsdeurwaarders is een al enige jaren krimpende markt, met een sterke mate van vergrijzing en een beperkte instroom aan nieuwe werknemers en met name nieuwe ondernemers. Dat is op zichzelf nog geen probleem, omdat de markt zich ook kenmerkt door een ondernemende spirit en een gestaag stijgende productiviteit, zoals het aantal ambtshandelingen per fte. Zeker ten opzichte van andere juridische beroepen loopt de markt goed mee met ontwikkelingen op het terrein van informatietechnologie en functiedifferentiatie. Bij grote kantoren is er ook veel ondersteunend personeel dat het voorbereidend werk doet.

De huidige financieringssystematiek stamt uit de tijd van de liberalisering van de markt in 2001 en is sindsdien qua systematiek beperkt aangepast. Voornamelijk de hoogte van de tarieven is periodiek herijkt. We hebben uit de vorige hoofdstukken geen algemene teneur waargenomen dat de financieringssystematiek als zodanig geen recht doet aan de ambtshandelingen die gerechtsdeurwaarders momenteel verrichten. Ook zijn er geen aanwijzingen dat de financieringssystematiek op zichzelf een oorzaak zou zijn van de krimp van de beroepsgroep in de afgelopen jaren. Met uitzondering van de noodzaak voor het adequaat financieren van nieuwe prestaties, zoals een Collectief Afbetalingsplan en de wettelijke zorgplicht, concluderen we dat de huidige financieringssystematiek toekomstbestendig is.

Voor het ambt van gerechtsdeurwaarders voorzien we daarom op korte termijn geen problemen. Er zijn echter wel enige imperfecties op de markt voor gerechtsdeurwaarders die de twee publieke belangen (enerzijds toegang tot en effectuering van het recht en anderzijds debiteurenbescherming) onder druk kunnen zetten. Bovendien staan de twee publieke belangen soms op gespannen voet met elkaar.[63] In het vervolg van deze paragraaf bespreken we relevante toekomstige ontwikkelingen.

Krimp en groei

Ook als de recente krimp van de markt doorzet, voorzien we geen directe knelpunten. Zoals in paragraaf 5.2 is uitgewerkt, kunnen de opleidingskosten worden gesubsidieerd en kan het toezicht publiek worden bekostigd. Daarnaast heeft de overheid een aantal maatregelen om de ambtsbediening (en daarmee het effectueren van het recht) in dunbevolkte gebieden te borgen, variërend van het verstrekken van vergoedingen voor reiskosten en

[63] Dit is deels inherent aan hoe het stelsel is ingericht: er is een escalatieladder van steeds strengere maatregelen om mensen met schulden te bewegen om uiteindelijk hulp te accepteren bij het afwikkelen van hun schulden.

reistijd, tot het opleggen van een contracteerplicht en als meest ingrijpende maatregel zelfs het aanstellen van gerechtsdeurwaarders in overheidsdienst.

Als de instroom in de schuldenketen (bijvoorbeeld door ontwikkelingen op de markt voor kredietverlening) in de nabije toekomst stijgt, is het van belang dat de markt hierop voldoende responsief kan reageren. Als het aanbod dan niet wordt uitgebreid leidt krapte in het aanbod tot prijsstijgingen, wat de toegang tot het recht belemmert. Naast het eerdergenoemde subsidiëren van opleidingskosten voor werknemers kan de overheid ook de toetredingsdrempels voor ondernemers verlagen door ondernemingsplannen niet meer van overheidswege te toetsen.

Collectief Afbetalingsplan (CAP)

De invoering van een Collectief Afbetalingsplan (CAP) is nog onvoldoende uitgekristalliseerd om definitieve conclusies over de impact op de markt voor gerechtsdeurwaarders te trekken. Niettemin ligt het in de rede dat de hoeveelheid ambtshandelingen *by design* gaat afnemen als er een betere coördinatie komt bij een stapeling van vorderingen bij dezelfde debiteur. De vraag naar diensten van gerechtsdeurwaarders neemt daardoor per saldo af. Echter, de rol van coördinerende gerechtsdeurwaarders kan daardoor intensiever worden, bijvoorbeeld omdat gerechtsdeurwaarders ook worden genoemd als één van de mogelijke partijen die een Collectief Afbetalingsplan mogen uitvoeren.

De netto krimp van de vraag naar gerechtsdeurwaarders als gevolg van een Collectief Afbetalingsplan *versterkt* naar onze mening juist beide publieke belangen doordat de externe effecten die schuldeisers op elkaar uitoefenen deels *geïnternaliseerd* worden. Voor de debiteurenbescherming is dat het duidelijkst: door de stapeling van kosten van ambtshandelingen en gerechtelijke kosten vroegtijdig te beteugelen, worden schulden minder snel problematisch. Dit vergroot indirect ook de effectuering van het recht doordat de afbetaalcapaciteit van debiteuren voor een veel groter deel aan de hoofdsom van de vordering kan worden besteed in plaats van aan incassokosten. Dit leidt tot maatschappelijk gezien lagere kosten. De beperkte krimp op de markt voor gerechtsdeurwaarders als gevolg van een Collectief Afbetalingsplan hoeft dus niet tot knelpunten in de toegang tot het recht te leiden.

Wettelijke zorgplicht met sociaal tarief (en mogelijke sociale ministerieplicht)

Ook de invoering van de wettelijke zorgplicht met een sociaal tarief (en mogelijk een sociale ministerieplicht) is nog onvoldoende uitgekristalliseerd om definitieve conclusies over de impact op de markt voor gerechtsdeurwaarders te trekken. Momenteel loopt een

parallel onderzoek in opdracht van het ministerie van JenV naar de opties voor financiering van het sociaal tarief. Het is mogelijk dat de hoeveelheid ambtshandelingen, net als bij een Collectief Afbetalingsplan, gaat afnemen als gerechtsdeurwaarders (net als vaste-lasten-partners) vroegtijdig problematische schulden vanuit een wettelijke zorgplicht gaan signaleren bij de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Naar onze mening *versterkt* de wettelijke zorgplicht de publieke belangen op de markt voor gerechtsdeurwaarders, wederom doordat de externe effecten die schuldeisers op elkaar uitoefenen deels *geïnternaliseerd* worden. De beperkte krimp op de markt voor gerechts-deurwaarders als gevolg van de wettelijke zorgplicht hoeft niet tot knelpunten in de toegang tot het recht te leiden, zoals eerder is uitgewerkt. Het is ook mogelijk dat de werk-zaamheden van de gerechtsdeurwaarder hiermee juist zullen toenemen, door uitbreiding van hun takenpakket. Ook dan hoeft dit niet tot knelpunten in de toegang tot het recht te leiden, zolang het aanbod voldoende kan inspelen op het groeiende takenpakket.

Welk scenario waarschijnlijker is, hangt samen met het verschil tussen een sociale zorg-plicht (het doorverwijzen naar schuldhulpverlening) en een sociale ministerieplicht (het mogen of moeten weigeren van bepaalde ambtshandelingen). Indien de sociale ministe-rieplicht daadwerkelijk een verplichting is in plaats van een mogelijkheid, wordt ongewenst *shopgedrag* van opdrachtgevers voorkomen. Gerechtsdeurwaarders hebben dan geen prikkel meer om maatschappelijk gezien ongewenste ambtshandelingen uit te voeren. Dit leidt tot een verbetering van beide publieke belangen. De sociale zorgplicht betekent een uitbreiding van het takenpakket, maar per saldo kan het werk zowel toe- als afnemen. De sociale ministerieplicht leidt eveneens tot een afname in werkzaamheden.

5.4 Deelconclusies

Marktstructuur

De omvang en samenstelling van de vraag naar gerechtsdeurwaarders hangt af van di-verse actoren in de schuldenketen, waaronder schuldeisers, debiteuren, incassobureaus, schuldhulpverlening en de overheid. Daarnaast spelen indirecte factoren als de hoogte van de griffiekosten mee in de vraag en het aanbod op de markt.

Deze markt is heterogeen en er bestaan verschillende marktsegmenten waarop verschil-lende prijzen tot stand kunnen komen en waarbinnen de omvang van de vraag en het aanbod uiteenlopen. De grootte van de opdrachtgever, de omvang en aard van de

opdracht en de schaal van het gerechtsdeurwaarderskantoor spelen hierin een rol, evenals specialisatie en regionale spreiding.

De prijs die tussen schuldeiser en gerechtsdeurwaarder tot stand komt, verschilt op deze marktsegmenten en is, naast de schaarste van vraag en aanbod, afhankelijk van de prijselasticiteit van de vraag, de marktomvang en mogelijkheden tot toetreding, en de mate van concurrentie tussen aanbieders.

Marktfalen, publieke belangen en overheidsingrijpen

In goed functionerende markten streven private partijen hun eigen belangen na en worden tegelijkertijd ook maatschappelijke belangen gerealiseerd. In markten met imperfecties komen sommige maatschappelijke belangen echter onvoldoende tot stand. In dat geval is sprake van marktfalen. Op zichzelf is marktfalen geen dwingende reden voor overheidsingrijpen: vaak ontstaan secundaire markten en innovaties die op de langere termijn een oplossing bieden voor de tekortkomingen en zo de maatschappelijke belangen realiseren.

Marktfalen dat persisteert en ook op de langere termijn niet door markten zelf worden gecorrigeerd, kan wél nopen tot overheidsingrijpen. In zulke gevallen zijn de niet gerealiseerde maatschappelijke belangen tevens publieke belangen. Op de markt voor gerechtsdeurwaarders zijn er twee publieke belangen die zonder overheidsingrijpen niet zonder meer door de markt zelf geborgd worden:

1. **Toegang tot en effectuering van het recht** c.q. voldoening van schulden;
2. **Debiteurenbescherming** c.q. perspectief bij schuldenproblematiek.

Om te bepalen wanneer overheidsingrijpen gewenst is, moet worden vastgesteld wanneer de publieke belangen niet goed worden geborgd. Hiervoor moet worden bepaald wat de publieke belangen zijn, wanneer een ondergrens wordt bereikt, en – in geval van tegenstrijdige belangen – welk belang onder welke omstandigheden dient te prevaleren.

De markt voor gerechtsdeurwaarders heeft een aantal kenmerken die kunnen bijdragen aan marktfalen, zoals hoge toetredingskosten (strenge eisen aan start, overname en verhuizing van kantoren en hoge opleidingskosten), gerechtelijke kosten en ambtshalve toetsing (die een drempel kunnen vormen voor toegang tot het recht), en stapeling van ambtshandelingen bij meervoudige schuldenproblematiek (wat leidt tot inefficiënte stijging in vraag naar gerechtsdeurwaarders).

De overheid grijpt momenteel in op de markt voor gerechtsdeurwaarders door middel van maximum- en vaste tarieven voor debiteuren (respectievelijk op incassowerkzaamheden en ambtshandelingen) en door het afgeven van een wettelijk monopolie op dwangmaatregelen bij het effectueren van het recht aan gerechtsdeurwaarders.

Om te zorgen dat het aanbod sneller kan inspelen op veranderingen in de vraag zou de opleiding kunnen worden gesubsidieerd zodat deze kostendekkend tegen het wettelijke collegegeld kan worden aangeboden. Ook publieke bekostiging van het toezicht op de beroepsgroep kan ervoor zorgen dat de toegang tot het recht en het effectueren ervan geborgd blijven.

Daarnaast heeft de overheid meerdere opties om in de toekomst in te grijpen wanneer de publieke belangen in het geding komen. Om ambtsbediening in dunbevolkte gebieden te borgen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een reiskostenvergoeding aan gerechtsdeurwaarders via subsidies, het invoeren van een contracteerplicht boven op de ministerieplicht of (als meest vergaande maatregel) het in dienst nemen van gerechtsdeurwaarders in dunbevolkte gebieden.

Toekomstbestendigheid van (de financiering van) het ambt en de publieke belangen

We constateren dat de geïdentificeerde publieke belangen momenteel goed geborgd zijn. Ook beschouwen we de markt bestendig tegen toekomstige ontwikkelingen, zowel via het ondernemend vermogen van gerechtsdeurwaarders zelf, als via het bestaande (op punten nog nader aan te vullen) overheidsinstrumentarium.

Twee mogelijke toekomstige ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de bestendigheid van gerechtsdeurwaarders zijn de invoering van een Collectief Afbetalingsplan en de wettelijke sociale zorgplicht en/of sociale ministerieplicht met een sociaal tarief. Beide ontwikkelingen versterken naar onze mening de publieke belangen, waarbij een eventuele krimp van de marktomvang niet tot knelpunten hoeft te leiden, gezien de mogelijkheden die de overheid tot haar beschikking heeft om hierop gericht in te grijpen.

6 Synthese

Dit onderzoek brengt aan de hand van verschillende onderzoeksmethoden de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders in beeld en bekijkt hoe recente en mogelijke toekomstige ontwikkelingen van invloed zijn op de toekomstbestendigheid van de beroepsgroep. In deze synthese vatten we in paragraaf 6.1 de inzichten uit de verschillende onderzoeksmethoden kort samen, waarna we in paragraaf 6.2 antwoord geven op de onderzoeksvragen. De laatste onderzoeksvraag – het handelingsperspectief voor beleid – wordt in paragraaf 6.3 behandeld. Paragraaf 6.4 geeft een slotbeschouwing.

6.1 Overkoepelende conclusies

Inzichten uit deskresearch

De markt voor gerechtsdeurwaarders bestaat uit de markt van ambtshandelingen – waarop gerechtsdeurwaarders een monopolie hebben – en de markt van niet-ambtshandelingen – waarop de concurrentie bestaat uit onder andere incassobureaus en eigen incassoafdelingen van bedrijven. Voor ambtshandelingen is een vast tarief richting de debiteur vastgesteld en bij incassohandelingen een maximumtarief richting de debiteur. Hierbuiten mogen prijsafspraken gemaakt worden.

De ontwikkelingen in de afgelopen jaren hebben gezorgd voor een vermindering van werkzaamheden voor gerechtsdeurwaarders, wat samenliep met een afname van het aantal gerechtsdeurwaarders. Voorbeelden hiervan zijn de invoer van het digitaal beslagregister en een coördinerende gerechtsdeurwaarder bij meerdere beslagen. Daarnaast is er – mogelijk (deels) vanwege inflatie – een afname van het aantal kleine gerechtsdeurwaarderskantoren. Voor de nabije toekomst zijn de invoering van een wettelijke (sociale) zorgplicht en de invoer van een Collectief Afbetalingsplan (CAP) geïdentificeerd als mogelijke ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders.

Ten opzichte van andere Europese landen heeft Nederland een marktvorm die op een aantal punten afwijkt, met onder andere ruimere mogelijkheden om nevenwerkzaamheden te verrichten, een relatief grote rol en verantwoordelijkheid in de procesinleiding en een breed wettelijk takenpakket. Bovendien is Nederland voor zover bekend het enige land waarin de gerechtsdeurwaarder enerzijds een monopolie heeft op ambtshandelingen en nationaal

mag opereren, maar anderzijds alleen binnen het eigen arrondissement wettelijk verplicht is deze handelingen uit te voeren. Tot slot is de mogelijkheid om buiten de vaste tarieven en overige kosten vrije prijsafspraken met schuldeisers te maken uitzonderlijk – alleen in Estland zijn dergelijke vrije onderhandelingen ook mogelijk.

Inzichten uit enquêtes

Uit de enquêtes uitgezet onder gerechtsdeurwaarder-werknemers en gerechtsdeurwaarder-ondernemers – waarop de respons laag was – blijkt dat de beroepsgroep ervaart dat de werkzaamheden in de afgelopen vijf jaar zijn toegenomen én complexer zijn geworden en dat de tijd per ambtshandeling is gestegen. De geïdentificeerde toekomstige ontwikkelingen (verschuiving werkzaamheden naar het minnelijke traject, invoering van een Collectief Afbetalingsplan en sociale zorgplicht) worden door werknemers overwegend positief of gematigd beoordeeld, maar door ondernemers overwegend negatief.

Hoewel de meeste ondernemers aangeven een goede onderhandelingspositie te hebben en tevreden te zijn over hun prijsafspraken, vindt een meerderheid dat de financiering van ambtshandelingen moet veranderen. De kern van het probleem is een structurele mismatch: van de beroepsgroep wordt een steeds socialere werkwijze verwacht, terwijl opdrachtgevers niet bereid blijken daaraan mee te betalen. De bestaande tariefstructuur is hier onvoldoende op ingericht.

Een meerderheid van de werknemers denkt dat er niet genoeg gerechtsdeurwaarders zijn om de wettelijke taak uit te voeren en de afname in het aantal gerechtsdeurwaarders wordt gezien als ontwikkeling die de meeste impact zal hebben.

Inzichten uit interviews

In interviews met verschillende stakeholders is gevraagd naar de toekomstbestendigheid van de huidige financieringsstructuur en de invloed van geïdentificeerde toekomstige ontwikkelingen hierop. Hieruit komt naar voren dat opdrachtgevers een sterke onderhandelingspositie hebben ten opzichte van de gerechtsdeurwaarders. Ook komt er vanuit de maatschappij steeds meer de roep voor een meer sociale rol van de gerechtsdeurwaarder waarbij deze (weer) meer tussen schuldeiser en debiteur in komt te staan. Het wettelijke kader beïnvloedt de mate waarin de beroepsgroep kan voldoen aan de wettelijke taak en speelt mee in recente ontwikkelingen, zoals de verschuiving van werkzaamheden richting het minnelijke traject.

Een landelijke dekking en een mix van grote, middelgrote en kleine kantoren is volgens de geïnterviewde partijen nodig om aan de wettelijke taak te kunnen voldoen. De mate waarin de huidige financieringsstructuur toekomstbestendig wordt geacht, hangt af van de mate waarin gerechtsdeurwaarders voor de huidige tarieven kunnen voldoen aan de veranderende verwachtingen. Ook de mate waarin de steeds kleiner wordende beroepsgroep een landelijke dekking kan blijven bieden én de kosten kan dragen van de beroepsorganisatie, het toezicht en het tuchtrecht spelen mee. Tot slot is ook de wettelijke verankering van de eventuele extra taken van de gerechtsdeurwaarder en de adequate bekostiging die daar tegenover komt te staan van belang.

Inzichten uit de economische analyse

De markt voor gerechtsdeurwaarders is een heterogene, als een keten georganiseerde markt met verschillende marktsegmenten (afhankelijk van de grootte van de opdrachtgever, de opdracht en het gerechtsdeurwaarderskantoor, evenals specialisatie en regionale spreiding), waarop verschillende prijzen tot stand kunnen komen en vraag en aanbod uiteenlopen.

We identificeren twee publieke belangen die door marktfalen niet vanzelf worden geborgd:

1. **Toegang tot en effectuering van het recht** c.q. voldoening van schulden;
2. **Debiteurenbescherming** c.q. perspectief bij schuldenproblematiek.

Wanneer er sprake is van marktfalen en deze publieke belangen niet goed worden geborgd kan overheidsingrijpen gewenst zijn. Om te bepalen wanneer overheidsingrijpen gewenst is, moet worden vastgesteld wat de publieke belangen zijn, wanneer een ondergrens wordt bereikt, en – in geval van tegenstrijdige belangen – welk belang onder welke omstandigheden dient te prevaleren.

De markt voor gerechtsdeurwaarders kent een aantal kenmerken die kunnen bijdragen aan marktfalen, zoals hoge toetredingskosten, gerechtelijke kosten en ambtshalve toetsing, en stapeling van ambtshandelingen bij meervoudige schuldenproblematiek.

Momenteel grijpt de overheid in op de markt door middel van maximum- en vaste tarieven voor debiteuren (respectievelijk op incassowerkzaamheden en ambtshandelingen) en door het afgeven van een wettelijk monopolie op dwangmaatregelen bij het effectueren van het recht aan gerechtsdeurwaarders.

Daarnaast heeft de overheid mogelijkheden om in de toekomst in te grijpen wanneer de publieke belangen in het geding komen. Om deze reden voorzien we een toekomstbestendige markt. Twee mogelijke toekomstige ontwikkelingen (invoering van een Collectief Afbetalingsplan en een wettelijke sociale zorgplicht en/of sociale ministerieplicht) zullen naar onze mening de publieke belangen versterken, maar niet tot problemen leiden op de markt.

6.2 Antwoorden op de onderzoeksvragen

Met dit onderzoek geven we antwoord op de onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2. In deze paragraaf lopen we de onderzoeksvragen 1 tot en met 5 achtereenvolgens door en koppelen de conclusies uit het onderzoek hieraan. Onderzoeksvraag 6 betreft het perspectief voor beleid, dat we in de volgende paragraaf zullen bespreken.

1. **Structuur.** Hoe ziet de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders er op dit moment uit?

Op de markt voor gerechtsdeurwaarders wordt de vraag bepaald door opdrachtgevers; deze hangt af van andere actoren als incassobureaus, schuldhulpverlening en de overheid. Het aanbod bestaat uit gerechtsdeurwaarders(kantoren). Zij komen een prijs overeen voor de diensten van de gerechtsdeurwaarder, waarbij de overheid maximum- en vaste tarieven heeft vastgesteld (respectievelijk voor incassowerkzaamheden en ambtshandelingen) en een wettelijk monopolie heeft opgelegd op de ambtelijke werkzaamheden.

Er zijn verschillende marktsegmenten te onderscheiden, waarbij de omvang van de opdrachtgever, de opdracht en het gerechtsdeurwaarderskantoor meespeelt, evenals de specialisatie en regionale spreiding. Op de verschillende marktsegmenten kunnen verschillende prijzen overeengekomen worden, mede afhankelijk van verschillen in vraag en aanbod en marktverhoudingen. Uit verschillende fasen (deskresearch, enquêtes, interviews en economische analyse) van dit onderzoek komt naar voren dat met name de grootte van de opdrachtgever, de opdracht en het kantoor van belang zijn bij deze marktverhoudingen. Grotere opdrachtgevers die bulkopdrachten uitgeven, hebben vaker een betere onderhandelingspositie ten opzichte van gerechtsdeurwaarders dan kleinere opdrachtgevers.

Op het marktsegment waar kleinere gerechtsdeurwaarders kleinere opdrachtgevers bedienen, lijken gerechtsdeurwaarders een betere onderhandelingspositie te hebben. Hierdoor kunnen ze betere voorwaarden onderhandelen. Er zijn geen aanwijzingen dat kleinere opdrachtgevers hierdoor een slechte(re) toegang tot het recht hebben.

Hoewel regelgeving rondom prijsafspraken is aangescherpt in recente jaren, geeft bijna de helft van de gerechtsdeurwaarder-ondernemers in de enquête aan geen verschil in gemaakte prijsafspraken te ervaren sinds deze aanscherping.

2. **Vereisten.** Aan welke minimale vereisten moeten gerechtsdeurwaarders als beroepsgroep voldoen om de rechtshandhaving te kunnen waarborgen?

Uit het onderzoek is gebleken dat deze vraag incompleet is en dat er twee publieke belangen zijn die gewaarborgd dienen te worden: de rechtshandhaving (toegang tot en effectuering van het recht) en debiteurenbescherming. Om te bepalen aan welke vereisten de beroepsgroep moet voldoen om deze publieke belangen te borgen, dient de overheid te bepalen wat het minimumniveau is waarop de publieke belangen afdoende worden gerealiseerd. Een concreet voorbeeld hiervan: vindt de overheid dat in iedere regio iedereen voor hetzelfde tarief een gerechtsdeurwaarder moet kunnen inzetten? Of is enige prijsdifferentiatie acceptabel? En zo ja, hoeveel? Daarna kan worden bepaald aan welke minimumvereisten de beroepsgroep moet voldoen om de belangen te borgen.

In beginsel lijkt er geen ondergrens te zijn aan het aantal gerechtsdeurwaarders an sich. Van groter belang is dat vraag en aanbod op elkaar aansluiten (de afname in gerechtsdeurwaarders van recente jaren gaat hand in hand met een afname in de vraag naar de diensten van gerechtsdeurwaarders) en snel op elkaar kunnen inspelen. Het aanbod gerechtsdeurwaarders zou snel moeten kunnen reageren op een groei van het aantal debiteuren (en daarmee een groei in vraag naar hun diensten). Een aantal kenmerken van de markt maakt dit momenteel lastiger (toetredingsdrempels in de vorm van strenge eisen aan startende kantoren en hoge opleidingskosten), maar de overheid heeft instrumenten tot haar beschikking om hierop in te spelen.

Verder lijkt het belangrijk om de verschillende marktsegmenten te onderscheiden en van de losse marktsegmenten te monitoren of zij voldoende functioneren om de publieke belangen te borgen, of dat gewenst is dat de overheid op een of meer deelmarkten ingrijpt. Regionale verschillen lijken hiermee de belangrijkste onderscheidende factor, waarbij in dunbevolkte gebieden eerder het risico zal bestaan dat de rechtshandhaving in het geding komt. Ook dient – gezien de afname in kleine kantoren – het marktsegment gemonitord te worden waarop kleine gerechtsdeurwaarderskantoren kleinere opdrachtgevers bedienen. Uit de interviews zijn hier geen concrete knelpunten naar voren gekomen, maar dit zou in de toekomst mogelijk kunnen veranderen. **Ontwikkelingen.** Welke ontwikkelingen hebben zich in de recente geschiedenis voorgedaan omtrent de markt voor gerechtsdeurwaarders en welke mogelijke ontwikkelingen worden op dit moment nog voorzien?

3. **Impact.** In hoeverre hebben deze ontwikkelingen invloed op de markt- en financierings-structuur van gerechtsdeurwaarders?

Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

Met de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet is er een aantal aanpassingen doorgevoerd die van invloed zijn geweest op de financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders. Doordat vanaf de invoering van de wet gerechtsdeurwaarders landelijk bevoegd zijn (met ministerieplicht in hun eigen arrondissement) en prijsconcurrentie mogelijk is geworden, geven verschillende stakeholders in de interviews aan dat (met name grote) opdrachtgevers een sterkere onderhandelingspositie hebben gekregen.

Hiernaast zijn er in de afgelopen jaren wetswijzigingen doorgevoerd die veelal bedoeld zijn om de debiteur te beschermen, zoals de invoering van de ambtshalve toetsing van overeenkomsten, de invoering van de beslagvrije voet en de inperking van beslag- en executierecht. Verschillende stakeholders geven aan dat de gerechtsdeurwaarder steeds minder middelen tot zijn beschikking heeft om een schuld te incasseren en dat daarmee de dreiging van de ultieme consequentie van een schuld, namelijk beslag- en executie, steeds minder geloofwaardig wordt.

Ook minder direct aanpalende wet- en regelgeving is van invloed op de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder. Zo zouden privacyregels ervoor zorgen dat gerechtsdeurwaarders signalen van bredere problematiek niet altijd met de gemeente of hulpverlening mogen delen zonder toestemming van de debiteur. Een verhoging van de griffiekosten zorgt er daarnaast voor dat opdrachtgevers minder vaak de gang naar de rechter maken, waardoor dit mogelijk zorgt voor een mindere toegang tot het het recht. Tegelijkertijd zorgt dit sneller afboeken van kleine schulden mogelijk voor een betere debiteurenbescherming.

Ontwikkelingen in maatschappelijke opinie

De maatschappij maakt een draai naar een socialere benadering van mensen met schulden. In de huidige financieringsstructuur en het huidige wettelijke kader is er weinig ruimte voor gerechtsdeurwaarders om een socialere rol breder op te pakken. Zo kan een gerechtsdeurwaarder momenteel adviseren aan de opdrachtgever om bij signalen van een stapeling van problematiek een vordering af te boeken, maar hoeft de opdrachtgever hier niet in mee te gaan. Bovendien staat er voor de gerechtsdeurwaarder geen directe vergoeding tegenover de sociale werkzaamheden (waarvan impliciet wordt verwacht dat dit onderdeel is van de ambtelijke werkzaamheden). Hierdoor hangt het sterk van de opdrachtgever én de gerechtsdeurwaarder af of op sociale wijze geïncasseerd wordt. Hoewel de verwachtingen aan gerechtsdeurwaarders veranderen, verandert het wettelijke en

financiële kader (en daarmee de mogelijkheden van gerechtsdeurwaarders om aan de verwachtingen te voldoen) niet mee. Dit kan bijdragen aan de hoge werkdruk die veel gerechtsdeurwaarders in de enquête aangeven te ervaren.

Ontwikkelingen in aantallen gerechtsdeurwaarders

Het aantal gerechtsdeurwaarders is de afgelopen jaren afgenomen. Dit is in lijn met een afname van de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders. Vraag en aanbod lijken hiermee in verhouding te zijn gebleven. Uit de interviews blijkt dat er zorgen zijn dat dit – met name op regionale deelmarkten – kan zorgen voor een verminderde toegang tot het recht. Uit de gesprekken komt naar voren dat het tot dusver nog niet zo ver lijkt te komen.

Overige geïdentificeerde recente ontwikkelingen

Uit het interview met de ministeries komt tot slot naar voren dat de gerechtsdeurwaarder steeds meer een rol als informatiemakelaar krijgt, die toegang heeft tot gegevensstromen, feiten en gegevens verifieert en datasystemen ontsluit. Ook zou het ambt een steeds sterkere Europese dimensie krijgen, waarbij sprake zou zijn van een toename van grensoverschrijdende informatieverzoeken en procedures. Hierbij is in beide gevallen niet ingegaan op de mogelijke gevolgen voor de markt- of financieringsstructuur. Denkbaar is dat de werkzaamheden hiermee complexer worden en hier mogelijk hogere tarieven tegenover dienen te staan.

Verwachte toekomstige ontwikkelingen

De twee belangrijkste ontwikkelingen die verwacht worden in de nabije toekomst zijn de invoer van een wettelijke zorgplicht (met een sociaal tarief) en/of een sociale ministerieplicht, en de invoering van een Collectief Afbetalingsplan. Beide plannen zijn momenteel nog onvoldoende uitgekristalliseerd om definitieve conclusies over de impact op de markt voor gerechtsdeurwaarders te trekken. Het ligt in de rede dat de hoeveelheid ambtshandelingen afneemt als er betere coördinatie komt bij een stapeling van vorderingen bij dezelfde debiteur. Als gevolg van de invoering van een wettelijke zorgplicht zien we zowel de mogelijkheid dat de werkzaamheden zullen afnemen als toenemen. In beide gevallen verwachten we dat de maatregelen tot een verbetering van de publieke belangen zullen leiden.

Tot slot verwachten gerechtsdeurwaarders zelf (zo blijkt uit de enquête) dat digitalisering en kunstmatige intelligentie het werk zullen veranderen, waarbij de meningen uiteenlopen of dit een verbetering is of een bedreiging vormt. Met name de mogelijke invoering van digitale betekening roept de vraag op hoe een sociale afweging gemaakt kan worden als de gerechtsdeurwaarder niet meer fysiek aan de deur komt.

4. **Toekomstbestendigheid.** In hoeverre wordt de huidige markt- en financieringsstructuur, in het licht van de huidige situatie en mogelijke toekomstige ontwikkelingen, toekomstbestendig geacht en welke factoren zijn daarin bepalend?

Wij achten de huidige markt- en financieringsstructuur toekomstbestendig. Uit verschillende onderdelen van dit onderzoek blijkt dat op de verschillende segmenten van de markt voor gerechtsdeurwaarders de publieke belangen nog worden geborgd.

Mocht het (op bepaalde marktsegmenten) gaan richting een situatie waarin deze publieke belangen in het geding komen, dan heeft de overheid een aantal mogelijkheden tot haar beschikking om in te grijpen. Hieronder vallen het stimuleren van de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders door de overheid (door uitbreiding van hun domeinmonopolie of als schuldeiser uitsluitend gebruikmaken van private gerechtsdeurwaarders), het subsidieren van opleidingskosten en het publiek bekostigen van het toezicht op gerechtsdeurwaarders.

Een voorbeeld van een marktsegment waarop stakeholders verwachten dat de publieke belangen in de toekomst mogelijk niet meer goed worden geborgd, is de ambtsbediening in dunbevolkte gebieden. Specifiek hiervoor zou de Commissie van Deskundigen het aanbod kunnen sturen via de toets op ondernemingsplannen. De overheid kan kiezen voor subsidiëring van reiskosten en een verbod op het doorrekenen van reiskosten aan de schuldeiser. Ingrijpendere maatregelen die de overheid kan nemen zijn het opleggen van een contracteerplicht en het in dienst nemen van gerechtsdeurwaarders als ambtenaar.

Wij voorzien dat de twee redelijk concrete geïdentificeerde mogelijke toekomstige ontwikkelingen (de invoering van een Collectief Afbetalingsplan en de invoering van een wettelijke sociale zorgplicht en/of sociale ministerieplicht) de publieke belangen zullen versterken. Daarnaast zullen deze ontwikkelingen niet tot problemen leiden die de overheid niet kan tegengaan met maatregelen. In het geval van de sociale zorgplicht/ sociale ministerieplicht komt uit het onderzoek naar voren dat het van belang is dat wanneer hier extra werkzaamheden voor de gerechtsdeurwaarder uit volgen, hier een (nader te bepalen) vorm van financiering tegenover moet staan.

6.3 Handelingsperspectief voor beleid

De zesde onderzoeksvraag betreft het handelingsperspectief voor beleid. In deze slotparagraaf werken we dit nader uit. We doen dit aan de hand van de deelvragen zoals geformuleerd in paragraaf 1.2.

5. **Handelingsperspectief.** Welke maatregelen zijn nodig om de toekomstbestendigheid van de markt voor gerechtsdeurwaarders als beroepsgroep te waarborgen?

    a. In hoeverre zijn er maatregelen nodig ten aanzien van de financiering van gerechtsdeurwaarders?

Er lijken momenteel geen maatregelen nodig ten aanzien van de financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders. Wel zijn er aanwijzingen dat de verwachtingen vanuit de maatschappij aan gerechtsdeurwaarders veranderen, waarbij verwacht wordt dat ze een meer sociale rol oppakken. Hier staat momenteel geen financiering tegenover en het wettelijke kader is hier ook niet op ingericht.

Wanneer deze sociale rol wordt geformaliseerd (bijvoorbeeld met de invoering van een Collectief Afbetalingsplan of een sociale zorgplicht/ sociale ministerieplicht), en dit leidt tot extra werkzaamheden voor de gerechtsdeurwaarder, dan zou hier een vorm van financiering tegenover moeten staan. Hoe een dergelijke vorm van financiering eruit zou moeten komen te zien, valt buiten de scope van dit onderzoek.

    b. In hoeverre zijn er maatregelen nodig om gerechtsdeurwaarders in staat te stellen aan hun taken te voldoen en daarmee de rechtshandhaving te waarborgen?

Momenteel lijken gerechtsdeurwaarders op de verschillende marktsegmenten in staat de publieke belangen (waaronder de rechtshandhaving) te borgen. Wel zijn er signalen dat op bepaalde regionale deelmarkten mogelijk in de (nabije) toekomst de toegang tot het recht in het geding kan komen door een afname in het aantal gerechtsdeurwaarders. Wanneer de overheid besluit dat regionale verschillen in de kosten om een gerechtsdeurwaarder in te zetten ongewenst zijn (en dat sommige regionale markten falen), dan zijn maatregelen nodig. Hiervoor heeft de overheid verschillende opties tot haar beschikking.

Allereerst kan de Commissie van Deskundigen via de toets op ondernemingsplannen sturing geven aan de vestiging van gerechtsdeurwaarders, waarbij een gerechtsdeurwaarder niet gedwongen kan worden zich te vestigen in dunbevolkte gebieden. Ook kan de overheid prijsdifferentiatie via doorberekende reiskosten verbieden en via een subsidie een reiskostenvergoeding bieden aan gerechtsdeurwaarders in dunbevolkte gebieden. Zonder compensatie kan een verbod leiden tot leveringsweigering door gerechtsdeurwaarders in dunbevolkte gebieden.

Daarnaast kan de overheid een contracteerplicht opleggen boven op de ministerieplicht, tegen al dan niet vastgestelde tarieven tussen opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder – bijvoorbeeld een maximum percentage van de Btag-tarieven die bij debiteuren in rekening

worden gebracht. Net als bij een verbod op doorberekening van reiskosten zonder compensatie zijn er bij deze maatregel onbedoelde averechtse effecten te verwachten: gerechtsdeurwaarders kunnen bijvoorbeeld besluiten zich niet meer te vestigen in dunbevolkte arrondissementen.

De meest vergaande vorm van overheidsingrijpen in het geval de eerdergenoemde maatregelen geen soelaas bieden, is dat de overheid zelf een beperkt aantal gerechtsdeurwaarders als ambtenaar in dienst neemt. Als standplaats zouden bijvoorbeeld de rechtbanklocaties in de betreffende dunbevolkte gebieden gekozen kunnen worden. De prijzen die de gerechtsdeurwaarder in overheidsdienst in rekening brengt, zouden bijvoorbeeld gebaseerd kunnen zijn op wat het CJIB als overheidsorganisatie voor vergelijkbare diensten betaalt aan private gerechtsdeurwaarders. De overheid gaat dan zelf een contracteerplicht aan en weigert in dunbevolkte gebieden zelf geen opdrachten.

De markt voor gerechtsdeurwaarders is een krimpende markt. In de afgelopen jaren is de krimpende beroepsgroep in lijn geweest met een krimp in het aantal opdrachten (en indirect een krimp van de debiteurenpopulatie). Met de recente technologische ontwikkelingen op de financieringsmarkt, bijvoorbeeld toenemende mogelijkheden voor aankopen op afbetaling, is het niet ondenkbaar dat deze debiteurenpopulatie in de (nabije) toekomst weer zal groeien. Om ervoor te zorgen dat de beroepsgroep sneller kan reageren op veranderingen in de vraag, kan de overheid de opleiding tot gerechtsdeurwaarders financieren zodat deze kostendekkend tegen het wettelijke collegegeld kan worden aangeboden. Zo wordt een toetredingsdrempel op de markt weggenomen. We tekenen daarbij wel aan dat een responsieve opleidingsmarkt pas met vertraging van enige jaren leidt tot extra aanbod van gerechtsdeurwaarders.

Tot slot kan het ook zo zijn dat de markt blijft krimpen. Momenteel worden het toezicht op de beroepsgroep (tuchtrecht, lidmaatschap van de KBvG en de toezichtkosten van het BFT) bekostigd door de beroepsgroep zelf. Stakeholders geven aan dat dit in de krimpende markt een steeds grotere vaste-lastenpost is voor gerechtsdeurwaarderskantoren. Dit heeft een negatief effect op de omvang van de markt en mogelijk in de toekomst op de toegang tot en het effectueren van het recht. In de evaluatie van de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen (Dantzig et al., 2023) wordt aanbevolen om het mogelijk te maken voor gerechtsdeurwaarders om de kosten van toezicht en tuchtrecht door te berekenen aan opdrachtgevers (net als advocaten en notarissen dit mogen). Wij sluiten ons aan bij de aanbeveling om te overwegen het toezicht door de KBvG en het

BFT op gerechtsdeurwaarders ook (deels) publiek te bekostigen dan wel om deze kosten te mogen doorberekenen.

c. In hoeverre moet daarbij onderscheid worden gemaakt tussen verschillende typen kantoren en financieringsvormen?

Van belang lijkt dat de verschillende marktsegmenten goed blijven functioneren en dat de publieke belangen op alle marktsegmenten worden geborgd. Naast de eerder besproken regionale marktsegmenten zijn marktsegmenten op basis van grootte van de opdrachtgever, de opdracht en het kantoor en specialisatie te onderscheiden. Om de markt zo vrij mogelijk te laten, dienen de verschillende segmenten gemonitord te worden en moet er pas worden ingegrepen wanneer de publieke belangen niet meer worden geborgd. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de verschillende typen kantoren. Het marktsegment waarop kleine gerechtsdeurwaarderskantoren kleine opdrachtgevers bedienen, lijkt het marktsegment waar het grootste risico bestaat dat de toegang tot het recht in de toekomst in het geding komt. Anders dan bij bepaalde regionale deelmarkten, lijken stakeholders dit in de nabije toekomst niet te verwachten.

6.4 Slotbeschouwing

In dit onderzoek stond de toekomstbestendigheid van de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders centraal, en de invloed die recente en toekomstige ontwikkelingen hierop hebben. Het onderzoek illustreert nogmaals dat het Nederlandse stelsel voor gerechtsdeurwaarders een complexe markt is, waarbij gerechtsdeurwaarders een breed takenpakket hebben, er veel marktsegmenten zijn en de markt- en financieringsstructuur per segment kunnen verschillen. Een aantal kenmerken van de markt die de marktstructuur zo complex maken, is uniek voor Nederland in vergelijking met andere Europese landen. Het gaat dan om het monopolie op ambtshandelingen en vaste tarieven voor de debiteuren met de mogelijkheid te onderhandelen richting opdrachtgever.

De heterogeniteit van de markt zorgt er bovendien voor dat de toekomstbestendigheid van de markt als geheel lastig te ontrafelen is. De markt als geheel is een krimpmarkt, met een afname in vraag naar én aanbod van gerechtsdeurwaarders. We zien een aantal risico's op de korte termijn (zoals de ambtsbediening in dunbevolkte gebieden) en op andere aspecten waarvan de verwachting is dat ze niet op korte termijn spelen (zoals de bediening van kleine opdrachtgevers door kleine gerechtsdeurwaarderskantoren).

Wat een belangrijke rol speelt in de mate waarin de markt toekomstbestendig is, zijn de ontwikkelingen die verwacht worden. Vanuit de maatschappij wordt een steeds socialere

rol verwacht van gerechtsdeurwaarders, waar momenteel geen vergoeding tegenover staat en die gerechtsdeurwaarders in een spagaat brengt tussen de maatschappelijke verwachtingen en de verwachtingen van de opdrachtgever. Aanstaande ontwikkelingen zoals de invoering van een sociale zorgplicht/ ministerieplicht of een Collectief Afbetalingsplan zijn nog niet ver genoeg ontwikkeld om goed te kunnen beoordelen hoe toekomstbestendig de gehele markt- en financieringsstructuur zal zijn na invoering hiervan. Evenmin of er verschillen ontstaan in de toekomstbestendigheid van de verschillende marktsegmenten.

De reactie op deze veranderingen kan verschillen per type gerechtsdeurwaarderskantoor. Zien grotere kantoren meer kansen in een socialere invulling van het ambt, of zal dit zorgen voor een opleving in kleinere kantoren? En maakt een socialere invulling van het ambt het imago op de arbeidsmarkt aantrekkelijker waardoor de beroepsgroep weer gaat groeien?

Dit onderzoek richtte zich op de toekomstbestendig van de markt- en financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders. De uitkomsten van dit onderzoek wijzen uit dat de markt bestendig is tegen toekomstige ontwikkelingen, door de ondernemingszin van gerechtsdeurwaarders en de borging van de publieke belangen door gericht overheidsingrijpen.

Bijlage 1: Begeleidingscommissie

Dit onderzoek kende een door het WODC ingestelde begeleidingscommissie. De leden ervan droegen met hun onafhankelijke inhoudelijke advies bij aan het onderzoeksproces. Zij deden dit elk vanuit een bepaalde betrokkenheid en expertise op het thema en werkend vanuit de doelstelling om het uitvoeringsproces te steunen en de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek te waarborgen.

• prof. dr. H.B. Winter, voorzitter	Rijksuniversiteit Groningen & Pro Facto
• mr. A.J. Moerman	SchuldInfo
• dr. D.M.O. Jong	Rijksuniversiteit Groningen; COELO
• N.J.A.P. van Alem	Ministerie van Justitie en Veiligheid
• dr. mr. S. Zebregs	WODC

De onderzoekers zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. De onderzoeksbevindingen zijn geen weergave van standpunten van de leden van de begeleidingscommissie, het WODC of het ministerie van JenV.

Bijlage 2: Landenvergelijking

Tabel B2.1 Ambtshandelingen die onder de gerechtsdeurwaarder vallen op basis van UIHJ

	Nederland	België	Frankrijk	Luxemburg	Duitsland	Denemarken
Betekeningen titel	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Beslag roerende zaken	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Beslag onroerende zaken	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Beslag onder derden	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Gedwongen ontruimingen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Executieveilingen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Tabel B2.2 Nevenwerkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder, op basis van UIHJ

	Nederland	België	Frankrijk	Luxem-burg	Duitsland	Denemar-ken
Minnelijke invordering	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Feitenvaststelling	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Juridisch advies	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Faillisementsprocedures	Nee	Nee	Soms	Nee	Nee	Nee
Bemiddeling	Ja	Ja	Soms	Nee	Nee	Nee
Vertegenwoordiging in rechte	Ja	Nee	Soms	Nee	Nee	Nee
Gerechtelijke dienstverle-ning	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Beheer onroerend goed	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee

Bijlage 3: Enquête gerechtsdeurwaarder-werknemers

Introductie

Welkom bij deze enquête. We stellen het erg op prijs dat u deze invult.

Deze enquête begint met enkele algemene vragen over uzelf en het kantoor waar u werkzaam bent. Daarna komen er vragen over:
1) Werkdruk;
2) Ontwikkelingen in de aard en omvang van werkzaamheden;
3) Verwachtingen en inschattingen van gerechtsdeurwaarders ten aanzien van (toekomstige) ontwikkelingen.

In de enquête wordt aangegeven of de vragen alleen de ambtelijke werkzaamheden, of ook de niet-ambtelijke werkzaamheden betreffen. Tenzij expliciet anders benoemd, gaan de vragen over uw eigen werkzaamheden, niet de werkzaamheden van uw gehele kantoor.

We krijgen de meest representatieve resultaten als u alle vragen invult. Wilt u een vraag echt niet invullen, dan kunt u deze leeg laten. Uw antwoorden worden anoniem behandeld en in het onderzoek worden alleen geaggregeerde bevindingen gerapporteerd - geen gegevens die terug naar u kunnen leiden.

Algemene kenmerken

1. Wat is uw leeftijd?
   Jaar
2. Wat is uw geslacht?
   - Man
   - Vrouw
   - Anders/ zeg ik liever niet
3. Welke juridische figuur binnen het beroep is op u van toepassing?
   - Gerechtsdeurwaarder in loondienst
   - Gerechtsdeurwaarder-ondernemer
   - Kandidaat-gerechtsdeurwaarder

- Toegevoegd gerechtsdeurwaarder
- Waarnemend gerechtsdeurwaarder

4. Sinds welk jaar bent u werkzaam als gerechtsdeurwaarder?

   Jaartal

5. In welk arrondissement is het kantoor waar u werkt gevestigd?
   - Amsterdam
   - Den Haag
   - Gelderland
   - Limburg
   - Midden-Nederland
   - Noord-Holland
   - Noord-Nederland
   - Oost-Brabant
   - Overijssel
   - Rotterdam
   - Zeeland-West-Brabant
6. Wat is de jaarlijkse bruto-omzet van het kantoor waar u werkzaam bent?
   - Minder dan 1 miljoen euro
   - Tussen 1 en 10 miljoen euro
   - Meer dan 10 miljoen euro
   - Weet ik niet

Werkdruk

7. Kunt u aangeven (of een inschatting maken van) welk deel van uw werkzaamheden bestaat uit het uitvoeren van ambtshandelingen? *Let op: we zijn specifiek geïnteresseerd in uw eigen werkzaamheden, niet die van het kantoor in het geheel.*

   …% van de werkzaamheden

8. Kunt u aangeven (of een inschatting maken van) hoeveel ambtshandelingen u in het afgelopen jaar heeft uitgevoerd? *Let op: we zijn specifiek geïnteresseerd in uw eigen werkzaamheden, niet die van het kantoor in het geheel.*
   - 0 tot 500 ambtshandelingen
   - 500 tot 1.000 ambtshandelingen
   - 1.000 tot 5.000 ambtshandelingen
   - 5.000 tot 10.000 ambtshandelingen
   - 10.000 ambtshandelingen of meer

9. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stelling: "Ik heb het gevoel dat mijn werkdruk te hoog is" *Let op: we zijn specifiek geïnteresseerd in uw eigen werkzaamheden, niet die van het kantoor in het geheel.*
   Helemaal mee oneens – Mee oneens – Neutraal – Mee eens – Helemaal mee eens

Ontwikkelingen in aard en omvang van werkzaamheden

10. Kunt u aangeven in hoeverre de hoeveelheid werk (ambtshandelingen en niet-ambtshandelingen) over de afgelopen vijf jaar voor u veranderd is?
    Sterk afgenomen – een beetje afgenomen – gelijk gebleven – een beetje toegenomen – sterk toegenomen
11. Kunt u aangeven in hoeverre de hoeveelheid werk uit ambtshandelingen over de afgelopen vijf jaar veranderd is?
    Sterk afgenomen – een beetje afgenomen – gelijk gebleven – een beetje toegenomen – sterk toegenomen
12. Kunt u aangeven in hoeverre de hoeveelheid werk dat buiten de ambtshandelingen valt over de afgelopen vijf jaar veranderd is?
    Sterk afgenomen – een beetje afgenomen – gelijk gebleven – een beetje toegenomen – sterk toegenomen
13. Is de verhouding ambtshandelingen/ niet-ambtshandelingen over de afgelopen vijf jaar voor u veranderd?
    - Ja, ik ben in verhouding meer ambtshandelingen gaan uitvoeren
    - Ja, ik ben in verhouding meer niet-ambtshandelingen gaan uitvoeren
    - Nee, de verhouding ambtshandelingen/ niet-ambtshandelingen is voor mij (ongeveer) gelijk gebleven
14. Is de complexiteit van de werkzaamheden voor u veranderd over de afgelopen vijf jaar?
    - Ja, de werkzaamheden zijn complexer geworden
    - Ja, de werkzaamheden zijn minder complex geworden
    - Nee, de werkzaamheden zijn in complexiteit niet veranderd
15. Is de tijd die u gemiddeld in één ambtshandeling steekt veranderd over de afgelopen vijf jaar?
    - Ja, de tijd die ik gemiddeld in één ambtshandeling steek is langer geworden
    - Ja, de tijd die ik gemiddeld in één ambtshandeling steek is korter geworden
    - Nee, de tijd die ik gemiddeld in één ambtshandeling steek is (ongeveer) gelijk gebleven

16. Als er veranderingen in de hoeveelheid werkzaamheden/ verhouding/ complexiteit van de werkzaamheden zijn geweest over de afgelopen vijf jaar, ziet u hier een verklaring voor? (Wanneer u op de voorgaande vragen heeft geantwoord dat de situatie de afgelopen jaren gelijk is gebleven, kunt u deze vraag leeg laten)
    Open antwoord

Verwachtingen t.a.v. (toekomstige) ontwikkelingen

Er zijn een aantal ontwikkelingen geweest de afgelopen jaren (of worden verwacht de komende jaren), waarvan verwacht wordt dat deze mogelijk invloed zullen hebben op de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders. Wij willen u vragen van de ondergenoemde ontwikkelingen aan te geven of u verwacht dat dit van invloed zal zijn op uw werkzaamheden, en zo ja in welke vorm (bijvoorbeeld in hoeveelheid werk of complexiteit van de werkzaamheden, etc.).

17. Verwacht u dat uw werkzaamheden zullen veranderen door:
    a. De afname in het aantal gerechtsdeurwaarders?
        - Ja, de werkzaamheden zullen toenemen
        - Ja, de werkzaamheden zullen complexer worden
        - Ja, de werkzaamheden zullen toenemen én complexer worden
        - Nee, ik verwacht hierdoor geen veranderingen in werkzaamheden
        - Ja, namelijk:
    b. De (mogelijke) invoering van het Collectief Afbetalingsplan (CAP) waarbij een debiteur in het minnelijke traject een gecoördineerde afbetalingsregeling kan treffen met meerdere crediteuren.
        - Ja, de werkzaamheden zullen afnemen
        - Ja, de werkzaamheden zullen complexer worden
        - Ja, de werkzaamheden zullen afnemen én complexer worden
        - Nee, ik verwacht hierdoor geen veranderingen in werkzaamheden
        - Ja, namelijk:
    c. De (mogelijke) invoering van een wettelijke (sociale) zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders ten aanzien van mensen met problematische schulden, met een daarbij behorend sociaal tarief? Onder deze zorgplicht vallen in ieder geval het (warm) verwijzen naar schuldhulpverlening en het niet uitvoeren van ambtshandelingen als de situatie van de debiteur daarom vraagt.
        - Ja, de werkzaamheden zullen toenemen
        - Ja, de werkzaamheden zullen complexer worden

- Ja, de werkzaamheden zullen toenemen én complexer worden
- Nee, ik verwacht hierdoor geen veranderingen in werkzaamheden
- Ja, namelijk:

18. Kunt u aangeven in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen:
    - Door de toename in grote kantoren is er minder plek voor minder efficiënte (ambts)handelingen, al dan niet in randgebieden
      Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens
    - Ik vind de verschuiving naar het minnelijke traject een goede ontwikkeling
      Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens
    - Ik vind de (mogelijke) invoering van het Collectief Afbetalingsplan (CAP) een goede ontwikkeling
      Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens
    - Ik vind de (mogelijke) invoering van een wettelijke (sociale) zorgplicht een goede ontwikkeling
      Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens
    - De procesinleiding moet anders worden ingevuld waardoor de gerechtsdeurwaarder hier minder werk aan heeft
      Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens
    - Er zijn genoeg gerechtsdeurwaarders om de wettelijke taak van de beroepsgroep uit te voeren
      Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens
    - Er zijn genoeg gerechtsdeurwaarders om de wettelijke taak van de beroepsgroep uit te voeren, ook als daar een wettelijke zorgplicht aan wordt toegevoegd
      Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal eens – mee eens – helemaal mee eens
19. Zou u uw antwoord op een of meer van de deelvragen van de vorige vraag willen toelichten?
    Open antwoord
20. Verwacht u andere ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op uw werkzaamheden/ op de beroepsgroep gerechtsdeurwaarders? Hoe verwacht u dat die

ontwikkeling uw werkzaamheden/ de beroepsgroep zullen beïnvloeden?
Open antwoord

Slot

Bedankt voor uw waardevolle bijdrage aan ons onderzoek.

21. Als u in deze vragen lijst nog belangrijke ontwikkelingen heeft gemist of anderszins nog opmerkingen of toevoegingen hebt kunt u die hier kwijt.
    Open antwoord

Wij zouden graag als aanvulling op deze enquête met een aantal mensen een kort telefonisch interview houden over ontwikkelingen in de deurwaarderij. Als u interesse heeft om hieraan deel te nemen kunt u dat hieronder aangeven. Als u "Ja" selecteert kunt u uw e-mailadres invullen. Wij benaderen vervolgens (een selectie van) de personen die bereid zijn geïnterviewd te worden met meer informatie. U kunt natuurlijk later nog afzien van het interview, indien u van gedachten verandert.

22. Bent u bereid mee te werken aan een kort telefonisch interview ter verdieping van het onderzoek?
    - Ja, ik ben bereid mee te werken aan een interview
    - Nee, ik ben niet bereid mee te werken aan een interview
23. Wilt u hier uw mailadres achterlaten zodat de onderzoekers contact met u kunnen opnemen?

    Open antwoord

Bijlage 4: Enquête gerechtsdeurwaarder-ondernemers

Introductie

Welkom bij deze enquête. We stellen het erg op prijs dat u deze invult.

Deze enquête begint met enkele algemene vragen over uzelf en het kantoor waar u (mede-)eigenaar van bent. Daarna komen er vragen over:
1) De aard van de werkzaamheden;
2) Prijsafspraken;
3) Ontwikkelingen in aard en omvang van werkzaamheden;
4) Verwachtingen en inschattingen van gerechtsdeurwaarders ten aanzien van (toekomstige) ontwikkelingen.

In de enquête wordt aangegeven of de vragen alleen de ambtelijke werkzaamheden, of ook de niet-ambtelijke werkzaamheden betreffen.

We krijgen de meest representatieve resultaten als u alle vragen invult. Wilt u een vraag echt niet invullen, dan kunt u deze leeg laten. Uw antwoorden worden anoniem behandeld en in het onderzoek worden alleen geaggregeerde bevindingen gerapporteerd - geen gegevens die terug naar u kunnen leiden.

Algemene kenmerken

1. Wat is uw leeftijd?
   Jaar
2. Wat is uw geslacht?
   - Man
   - Vrouw
   - Anders/ zeg ik liever niet
3. Welke juridische figuur binnen het beroep is op u van toepassing?
   - Gerechtsdeurwaarder-ondernemer
   - Kandidaat-gerechtsdeurwaarder
   - Toegevoegd gerechtsdeurwaarder

4. Sinds welk jaar bent u werkzaam als gerechtsdeurwaarder?
   Jaartal
5. In welk arrondissement is uw kantoor gevestigd?
   - Amsterdam
   - Den Haag
   - Gelderland
   - Limburg
   - Midden-Nederland
   - Noord-Holland
   - Noord-Nederland
   - Oost-Brabant
   - Overijssel
   - Rotterdam
   - Zeeland-West-Brabant
6. Wat is de jaarlijkse bruto-omzet van het kantoor waarvan u (mede-)eigenaar bent?
   - Minder dan 1 miljoen euro
   - Tussen 1 en 10 miljoen euro
   - Meer dan 10 miljoen euro
   - Weet ik niet

Aard van werkzaamheden

7. Kunt u aangeven hoe vaak uw kantoor ambtelijke werkzaamheden uitvoert voor de volgende opdrachtgevers?
   - Zorgverzekeraars: …%
   - Zorgverleners (ziekenhuizen, zorginstellingen, etc.) of medische factoring-kantoren: …%
   - Energiemaatschappijen: …%
   - Woningbouwverenigingen: …%
   - Hypotheekbanken: …%
   - Postorderbedrijven: …%
   - Telecomaanbieders: …%
   - Advocaten: …%
   - Midden- en kleinbedrijf (MKB) …%
   - Landelijke overheid (CJIB, DUO, LBIO, etc.): …%
   - Gemeente, provincie of waterschap: …%
   - Belastinguitvoeringsorganisaties: …%

- Schuldopkopers/factoringkantoren: …%
- Overige non-profit organisaties (zoals scholen): …%
- Particulieren: …%
- Anders, namelijk: …%

8. Kunt u aangeven hoe vaak uw kantoor niet-ambtelijke werkzaamheden uitvoert voor de volgende opdrachtgevers?
   - Zorgverzekeraars: …%
   - Zorgverleners (ziekenhuizen, zorginstellingen, etc.) of medische factoring-kantoren: …%
   - Energiemaatschappijen: …%
   - Woningbouwverenigingen: …%
   - Hypotheekbanken: …%
   - Postorderbedrijven: …%
   - Telecomaanbieders: …%
   - Advocaten: …%
   - Midden- en kleinbedrijf (MKB): …%
   - Landelijke overheid (CJIB, DUO, LBIO, etc.): …%
   - Gemeente, provincie of waterschap: …%
   - Belastinguitvoeringsorganisaties: …%
   - Schuldopkopers/factoringkantoren: …%
   - Overige non-profit organisaties (zoals scholen): …%
   - Particulieren: …%
   - Anders, namelijk: …%
9. Hoeveel dossiers en losse opdrachten handelt u af per jaar? Maak hierbij onderscheid tussen ambtelijke en niet-ambtelijke werkzaamheden (dit mag een schatting zijn). *Neem het afgelopen jaar om deze vraag te beantwoorden. Was dit een bijzonder jaar, geef dan een inschatting van een gemiddeld jaar.*

   Minnelijke dossiers: … dossiers per jaar

   Executie dossiers: … dossiers per jaar

   Losse opdrachten (ambtelijk): … opdrachten per jaar

   Losse opdrachten (niet-ambtelijk): … opdrachten per jaar

10. Kunt u aangeven welk deel van de totale BLOS-omzet van uw kantoor voortkomt uit ambtelijke werkzaamheden en welk deel voortkomt uit niet-ambtelijke werkzaamheden?

    …% van de BLOS-omzet uit ambtelijke werkzaamheden

    …% van de BLOS-omzet uit niet-ambtelijke werkzaamheden.

11. Kunt u aangeven welk deel van de BLOS-omzet van uw kantoor uit ambtelijke werkzaamheden afkomstig is van debiteuren en welk deel van de omzet van uw kantoor uit ambtelijke werkzaamheden afkomstig is van opdrachtgevers (schuldeisers)?

    … % van de BLOS-omzet vanuit debiteuren

    …% van de BLOS-omzet vanuit opdrachtgevers (schuldeisers)

Prijsafspraken

We zijn hier geïnteresseerd in de prijsafspraken die gemaakt worden met schuldeisers bij het uitvoeren van ambtelijke werkzaamheden. De tarieven richting de debiteuren zijn wettelijk vastgesteld.

12. Maakt u wel eens prijsafspraken met opdrachtgevers buiten uw Algemene voorwaarden om voor ambtelijke werkzaamheden?
    - Ja [Vraag 13 t/m 16]
    - Nee [Vraag 13 t/m 16 overslaan]
13. In hoeveel van uw opdrachten/ dossiers maakt u prijsafspraken met (de schuldeisers als) opdrachtgevers buiten uw Algemene voorwaarden om?

    In …% van de opdrachten.

    In …% van de dossiers.

14. Kunt u aangeven hoe vaak u gebruikmaakt van de volgende vormen van prijsafspraken voor ambtelijke handelingen? (nooit – zelden – regelmatig – vaak)
    - Btag-tarief
    - Btag met uurtarief

- Fixed fees
- (Staffel)provisies (bijv. 15% van de hoofdsom bij 100% incassering)
- Dossierkosten
- Afwikkelingskosten
- Korting op Btag/ van Btag-afgeleide prijsafspraken en incassokosten
- Negatieve afdoening
- No cure, no pay
- Incassoprovisie
- Kostenmaximering
- Integraal doorstorten
- Prestatie- of garantierendementsafspraken
- Retourprovisies
- Retourprovisies met bonus/malussystemen
- Bulkkorting
- Anders

15. Ziet u veranderingen in de gemaakte prijsafspraken (typen en aantallen) sinds het ingaan van de Verordening Grenzen tariefmodellen op 1 januari 2021 (overgegaan in gerechtsdeurwaardersverordening op 1 februari 2023), waarin o.a. staat opgenomen dat een gerechtsdeurwaarder ten minste een redelijke vergoeding in rekening brengt voor ambtelijke diensten en dat derden niet mogen verdienen aan ambtshandelingen?
    - Nee
    - Ja, namelijk:...
16. Zijn er bepaalde opdrachtgevers waarmee u vaak prijsafspraken maakt? (Meerdere antwoorden mogelijk)
    - Zorgverzekeraars
    - Zorgverleners of medische factoringkantoren
    - Energiemaatschappijen
    - Woningbouwverenigingen
    - Hypotheekbanken
    - Postorderbedrijven
    - Telecomaanbieders
    - Advocaten
    - Midden- en kleinbedrijf (MKB)
    - Landelijke overheid (CJIB, DUO, LBIO, etc.)
    - Gemeente, provincie of waterschap
    - Belastinguitvoeringsorganisaties

- Schuldopkopers/factoringkantoren
- Anders, namelijk: …

17. Kunt u aangeven in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen:
    - Ik heb een goede onderhandelingspositie tegenover opdrachtgevers
      Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens
    - Ik ben tevreden met de prijsafspraken die ik maak met mijn opdrachtgevers
      Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens
    - Ik ben tevreden met de wijze waarop de financiering van ambtshandelingen is geregeld (vast tarief richting debiteuren, vrij tarief richting opdrachtgevers)
      Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens
    - De wijze waarop de financiering van ambtshandelingen is geregeld moet veranderen
      Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens
    - Opdrachtgevers zijn bereid om mee te betalen aan een socialer traject voor debiteuren
      Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens

18. Zou u uw antwoord op een of meer van de deelvragen van de vorige vraag willen toelichten?
    Open antwoord
19. Wordt u door opdrachtgevers wel eens gevraagd om prijsafspraken te maken die volgens de wet (en/of de gerechtsdeurwaardersverordening) niet zijn toegestaan?
    - Ja [vraag 20]
    - Nee [vraag 20 overslaan]
20. Kunt u aangeven welke (typen) opdrachtgever(s) dit verzoek doen?

Open antwoord

21. Maakt u wel eens prijsafspraken voor minnelijke werkzaamheden en niet-ambtelijke handelingen (anders dan de vastgestelde incassokosten)?
    - Ja [Vraag 22]

- Nee [Vraag 22 overslaan]

22. Kunt u aangeven hoe vaak u gebruikmaakt van de volgende vormen van prijsafspraken voor minnelijke werkzaamheden en niet-ambtelijke handelingen?
    - Fixed fees
    - (Staffel)provisies (bijv. 15% van de hoofdsom bij 100% incassering)
    - Dossierkosten
    - Afwikkelingskosten
    - Negatieve afdoening
    - No cure, no pay
    - Incassoprovisie
    - Kostenmaximering
    - Integraal doorstorten
    - Prestatie- of garantierendementsafspraken
    - Retourprovisies
    - Retourprovisies met bonus/malussystemen
    - Bulkkorting
    - Anders

Ontwikkelingen in aard en omvang van werkzaamheden

23. Kunt u aangeven in hoeverre de hoeveelheid werk (ambtshandelingen en niet-ambtshandelingen) over de afgelopen 5 jaar voor uw kantoor als geheel veranderd is?
    Sterk afgenomen – een beetje afgenomen – gelijk gebleven – een beetje toegenomen – sterk toegenomen
24. Kunt u aangeven in hoeverre de hoeveelheid werk uit ambtshandelingen dat uw kantoor als geheel uitvoert over de afgelopen vijf jaar veranderd is?
    Sterk afgenomen – een beetje afgenomen – gelijk gebleven – een beetje toegenomen – sterk toegenomen
25. Kunt u aangeven in hoeverre de hoeveelheid werk dat buiten de ambtshandelingen valt dat uw kantoor als geheel uitvoert over de afgelopen vijf jaar veranderd is?
    Sterk afgenomen – een beetje afgenomen – gelijk gebleven – een beetje toegenomen – sterk toegenomen
26. Is de verhouding ambtshandelingen/ niet-ambtshandelingen over de afgelopen vijf jaar voor uw kantoor veranderd?
    - Ja, wij zijn in verhouding meer ambtshandelingen gaan uitvoeren
    - Ja, wij zijn in verhouding meer niet-ambtshandelingen gaan uitvoeren

- Nee, de verhouding ambtshandelingen/ niet-ambtshandelingen is voor mijn kantoor (ongeveer) gelijk gebleven

27. Is de complexiteit van de werkzaamheden voor uw kantoor als geheel veranderd over de afgelopen vijf jaar?
    - Ja, de werkzaamheden zijn complexer geworden
    - Ja, de werkzaamheden zijn minder complex geworden
    - Nee, de werkzaamheden zijn in complexiteit niet veranderd
28. Is de tijd die gemiddeld besteed wordt aan één ambtshandeling veranderd over de afgelopen vijf jaar?
    - Ja, de tijd die gemiddeld aan één ambtshandeling wordt besteed is langer geworden
    - Ja, de tijd die gemiddeld aan één ambtshandeling wordt besteed is korter geworden
    - Nee, de tijd die gemiddeld aan één ambtshandeling wordt besteed is (ongeveer) gelijk gebleven
29. Gelden de hierboven aangegeven veranderingen in de hoeveelheid/ aard/ complexiteit van de werkzaamheden voor uw kantoor als geheel ook voor uw persoonlijke werkzaamheden?
    - Ja
    - Nee

Verwachtingen t.a.v. (toekomstige) ontwikkelingen

Er zijn een aantal ontwikkelingen geweest de afgelopen jaren (of worden verwacht de komende jaren), waarvan verwacht wordt dat deze mogelijk invloed zullen hebben op de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders. Wij willen u vragen van de ondergenoemde ontwikkelingen aan te geven of u verwacht dat dit van invloed zal zijn op de werkzaamheden binnen uw kantoor, en zo ja in welke vorm (bijvoorbeeld in hoeveelheid werk of complexiteit van de werkzaamheden, etc.).

30. Verwacht u dat de werkzaamheden van uw kantoor zullen veranderen door:
    a. De afname in het aantal gerechtsdeurwaarders?
        - Ja, de werkzaamheden zullen toenemen
        - Ja, de werkzaamheden zullen complexer worden
        - Ja, de werkzaamheden zullen toenemen én complexer worden
        - Nee, ik verwacht hierdoor geen veranderingen in werkzaamheden
        - Ja, namelijk:

b. De (mogelijke) invoering van het Collectief Afbetalingsplan (CAP) waarbij een debiteur in het minnelijke traject een gecoördineerde afbetalingsregeling kan treffen met meerdere crediteuren.
   - Ja, de werkzaamheden zullen afnemen
   - Ja, de werkzaamheden zullen complexer worden
   - Ja, de werkzaamheden zullen afnemen én complexer worden
   - Nee, ik verwacht hierdoor geen veranderingen in werkzaamheden
   - Ja, namelijk:

c. De (mogelijke) invoering van een wettelijke (sociale) zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders ten aanzien van mensen met problematische schulden, met een daarbij behorend sociaal tarief? Onder deze zorgplicht vallen in ieder geval het (warme) verwijzen naar schuldhulpverlening en het niet uitvoeren van ambtshandelingen als de situatie van de debiteur daarom vraagt.
   - Ja, de werkzaamheden zullen toenemen
   - Ja, de werkzaamheden zullen complexer worden
   - Ja, de werkzaamheden zullen toenemen én complexer worden
   - Nee, ik verwacht hierdoor geen veranderingen in werkzaamheden
   - Ja, namelijk:

31. Kunt u aangeven in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen:
   - Door de toename in grote kantoren is er minder plek voor minder efficiënte (ambts)handelingen, al dan niet in randgebieden
     Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens
   - Ik vind de verschuiving naar het minnelijke traject een goede ontwikkeling
     Helemaal mee oneens – mee oneens - neutraal – mee eens – helemaal mee eens
   - Ik vind de (mogelijke) invoering van het Collectief Afbetalingsplan (CAP) een goede ontwikkeling
     Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens
   - Ik vind de (mogelijke) invoering van een wettelijke (sociale) zorgplicht een goede ontwikkeling
     Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens
   - De procesinleiding moet anders worden ingevuld waardoor de gerechtsdeurwaarder hier minder werk aan heeft

Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens

- Er zijn genoeg gerechtsdeurwaarders om de wettelijke taak van de beroepsgroep uit te voeren
  Helemaal mee oneens – mee oneens – niet mee oneens/ niet mee eens – mee eens – helemaal mee eens
- Er zijn genoeg gerechtsdeurwaarders om de wettelijke taak van de beroepsgroep uit te voeren, ook als daar een wettelijke zorgplicht aan wordt toegevoegd
  Helemaal mee oneens – mee oneens – niet mee oneens/ niet mee eens – mee eens – helemaal mee eens

32. Zou u uw antwoord op een of meer van de deelvragen van de vorige vraag willen toelichten?
    Open antwoord
33. Verwacht u andere ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op uw werkzaamheden/ op de beroepsgroep gerechtsdeurwaarders? Hoe verwacht u dat die ontwikkeling uw werkzaamheden/ de beroepsgroep zullen beïnvloeden?
    Open antwoord

Persoonlijke werkzaamheden

In dit deel van de enquête zijn we specifiek geïnteresseerd in uw eigen werkzaamheden (en dus niet die van het gehele kantoor).

34. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stelling: "Ik heb het gevoel dat mijn werkdruk te hoog is"
    Helemaal mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens – helemaal mee eens

Slot

Bedankt voor uw waardevolle bijdrage aan ons onderzoek.

35. Als u in deze vragen lijst nog belangrijke ontwikkelingen heeft gemist of anderszins nog opmerkingen of toevoegingen hebt kunt u die hier kwijt.
    Open antwoord

Wij zouden graag als aanvulling op deze enquête met een aantal mensen een kort telefonisch interview houden over ontwikkelingen in de deurwaarderij. Als u interesse heeft om hieraan deel te nemen kunt u dat hieronder aangeven. Als u "Ja" selecteert kunt u uw e-

mailadres invullen. Wij benaderen vervolgens (een selectie van) de personen die bereid zijn geïnterviewd te worden met meer informatie. U kunt natuurlijk later nog afzien van het interview, indien u van gedachten verandert.

36. Bent u bereid mee te werken aan een kort telefonisch interview ter verdieping van het onderzoek?
    - Ja, ik ben bereid mee te werken aan een interview
    - Nee, ik ben niet bereid mee te werken aan een interview
37. Wanneer u op de vorige vraag 'Ja' hebt geantwoord, wilt u hier uw mailadres achterlaten zodat de onderzoekers contact met u kunnen opnemen?
    Open antwoord

Bijlage 5: Gesprekspartners

De in Hoofdstuk 4 beschreven interviews en focusgroepen vonden online plaats via Microsoft Teams tussen 16 december 2025 en 17 februari 2026. Hieronder geven we de functies en affiliaties van de gesproken personen weer (conform WODC-richtlijnen i.v.m. privacy).

Gerechtsdeurwaarders

- Voorzitter; Vicevoorzitter, Deurwaardersbelangen.Nu
- Bestuurslid, KBvG
- 1e Vice-Président, UIHJ
- Gerechtsdeurwaarder, AVK Gerechtsdeurwaarders
- Gerechtsdeurwaarder; Marketing/Communicatie & Kwaliteitscoördinator, DKV Deurwaarderskantoor Visser
- Gerechtsdeurwaarder, Syncasso
- Toegevoegd Gerechtsdeurwaarder, Flanderijn
- Toegevoegd Gerechtsdeurwaarder, Nijstad & Toonen Gerechtsdeurwaarders B.V.

Opdrachtgevers

- Partner Manager Process and Credit Risk (2x), Eneco
- Belangenbehartiger Juridische zaken en Noord-Nederland, Aedes
- Manager Tijdig Betalen, Vattenfall
- Kwaliteitsadviseur/ Privacy officer; Beleidsadviseur, LBIO
- Categoriemanager Gerechtsdeurwaarders; Contractmanager Gerechtsdeurwaarders; Voormalig Contractmanager Gerechtsdeurwaarders, CJIB

Academisch experts

- Hoogleraar Empirical Legal Studies, Radboud Universiteit
- Emeritus-hoogleraar Executie- en beslagrecht, Universiteit Utrecht
- Senior Onderzoeker, Verwey-Jonker Instituut
- Promovendus Deurwaarderstuchtrecht, Rijksuniversiteit Groningen

Toezichthouders

- Bestuurssecretaris; Toezichthouder Kwaliteit en Integriteit Gerechtsdeurwaarders; Jurist afdeling Juridische zaken & handhaving; Toezichthouder, BFT

Ministeries

- Afdelingshoofd Schulden, ministerie van SZW
- MT-lid Strafrechtelijk Bestel en Arbeidsvoorwaarden, ministerie van JenV

Gemeenten pilot

- Procesbeheerder Vroegsignalering; Stafmedewerker Kredietbank; Beleidsadviseur Schuldhulpverlening en Armoede, Gemeente Amsterdam
- Kwaliteitsmedewerker, Gemeente Helmond

Debiteuren- en schuldhulpverleningsorganisaties

- Voorzitter, Res Publica
- Programmamanager; Senior Beleidsadviseur, NVVK

Bijlage 6: Literatuur

Andrieux (2021). *EU Enforcement Atlas: France Narrative National Report*. https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/france/

Baarsma, B. & Theeuwes, J. (2010). *Publiek belang en de gerechtsdeurwaarder: Professionele publieke dienstverlening of een gilde?* SEO Economisch Onderzoek.

Calvo (2021). *EU Enforcement Atlas: Luxembourg Narrative National Report*. https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/luxembourg/

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). Dashboard Schuldenproblematiek in beeld. Geraadpleegd op 4-11-2025, van https://dashboards.cbs.nl/SchuldenproblematiekInBeeld/

Dahl-Nielsen & Chardon (2021). *EU Enforcement Atlas: Dennmark Narrative National Report.* https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/dennmark/

Dantzig, L.A., Korn, F.R., van Rij, J.C. & ter Voert, M.J. (medew.) (2023). *Evaluatie Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen.* Cebeon, in opdracht van het WODC. http://hdl.handle.net/20.500.12832/3308

Gielen (2021). *EU Enforcement Atlas: Belgium Narrative National Report*. https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/belgium/

Holzwarth (2021). *EU Enforcement Atlas: Germany Narrative National Report*. https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/germany/

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) (2024). *Naar een beter werkende schuldenketen: Eindrapport problematische schulden.* Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/06/27/rapport-ibo-problematische-schulden-met-bijlage-1-tm-10

Kroep Steghuis (2024). Ambtshalve toetsing: wat betekent dit voor uw consumentenzaken? Geraadpleegd op 11-2-2026 via https://kroepsteghuis.nl/juridisch/ambtshalve-toetsing/.

Moerman, A.J. (2020a). *Bestaansminimum beter beschermd (deel 1).* Tijdschrift voor Schuldsanering, 2, pp. 17-20. https://schuldinfo.nl/fileadmin/Publicaties/Bestaansminimum_beter_beschermd_deel_1.pdf

Moerman, A.J. (2020b). *Bestaansminimum beter beschermd (deel 2)*. Tijdschrift voor Schuldsanering, 3, pp. 8-10. https://schuldinfo.nl/fileadmin/Publicaties/Bestaansminimum_beter_beschermd_deel_2.pdf

Moerman, A., Jungmann, N. (2023). *Schulden klein houden en perspectief bieden: Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*. https://schuldenenincasso.nl/rapport-schulden-klein-houden-en-perspectief-bieden/

Moerman, A.J. en Jungmann N. (2025). *Schuldeiser als procesinleider, of deurwaarder als poortwachter?* Nederlands Juristenblad, afl. 12, p. 887-893. https://schuldinfo.nl/fileadmin/Publicaties/NJB12_Schuldeiser_als_procesinleider_of_deurwaarder_als_poortwachter.pdf

Mousmouti, M., Meidanis, H. & Uitdehaag, J (2021). *Civil enforcement in the EU: a comparative overview*. EU Enforcement Atlas, European Union.

Oskam, P., Coenraad, L.M., van de Donk, W.M.M., Groot, T.L.C.M., Moerman, A.J. & Winkelhorst-Wensink, Y.M.E. (2019). *Tussen ambt en markt: Advies van de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.* Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.

Payan, G. (2025). *Specific study of the CEPEJ on the legal professions: enforcement agents*. Commission for the efficiency of Justice, Council of Europe, European Union.

Prijzenobservatorium (2023). *De marktwerking van de sector van de gerechtsdeurwaarders in België*. Instituut voor de nationale rekeningen, FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie. https://economie.fgov.be/nl/publicaties/de-marktwerking-van-de-sector

UIHJ (2023a). *The Judicial Officer in the World: Belgium.* https://www.uihj.com/about-us-2/members-of-the-uihj/

UIHJ (2023b). *The Judicial Officer in the World: Denmark.* https://www.uihj.com/about-us-2/members-of-the-uihj/

UIHJ (2023c). *The Judicial Officer in the World: Germany.* https://www.uihj.com/about-us-2/members-of-the-uihj/

UIHJ (2023d). *The Judicial Officer in the World: France.* https://www.uihj.com/about-us-2/members-of-the-uihj/

UIHJ (2023e). *The Judicial Officer in the World: Luxembourg.* https://www.uihj.com/about-us-2/members-of-the-uihj/

UIHJ (2023f). *The Judicial Officer in the World: The Netherlands.* https://www.uihj.com/about-us-2/members-of-the-uihj/

Uitdehaag (2021). *EU Enforcement Atlas: Netherlands Narrative National Report*. https://www.enforcementatlas.eu/enforcement-systems/netherlands-the/

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang. Rapporten aan de Regering 56*. Sdu Uitgevers.

Winter, H.B., Krol, E., Geertsema, J.B., Beukers, M. & Boxum, C. (2021). *Evaluatie van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)*. Pro Facto, in opdracht van het WODC. http://hdl.handle.net/20.500.12832/3143

WODC (2024). *Rechtspleging civiel en bestuur 2023*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum. https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/statistiek-en-monitoring/rechtspleging-civiel-en-bestuur.