

# 95. Visie op rechtshandhaving

MR. S.J.W. VAN DER PUTTEN<sup>1</sup>

**Rechtshandhaving moet rechtvaardig en effectief zijn om alle maatschappelijke functies te laten functioneren. De realiteit is dat het beslag- en executierecht is verouderd. De bescherming van belangen van verzoekers en verweerders is daardoor in onbalans en in een te groot aantal gevallen wordt verhaal gefrustreerd door gebrek aan medewerking, informatie en dwangmiddelen. De gerechtsdeurwaarders hebben hun visie op rechtshandhaving nu gepubliceerd in het meerjarenbeleidsplan 'Ik zal handhaven!'.**

Het executierecht is verouderd, ontoereikend en niet efficiënt. De bescherming van belangen van verzoekers en verweerders raakt in onbalans en in een te groot aantal gevallen wordt verhaal gefrustreerd door gebrek aan medewerking of dwangmiddelen. De gerechtsdeurwaarder verricht zijn handhavende taak geblinddoekt, de handen op de rug gebonden. Er ontstaat een cultuur dat het meer vanzelfsprekend wordt om rekeningen niet te betalen en het risico van eigenrichting of *private justice* ontstaat. Het vertrouwen in de rechtsstaat en diens geloofwaardigheid komen daardoor op de tocht te staan.

Dit stelt de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) in haar meerjarenbeleidsplan 'Ik zal handhaven!' waarin zij haar visie op de civiele rechtshandhaving presenteert. Het plan is tot stand gekomen na een brede interne discussie waarbij is gesproken met allerlei stakeholders en de mening van beroepsbeoefenaren bevraagd in een omvangrijk ledenonderzoek. Het omvangrijke en gedetailleerde plan is vorig jaar aangeboden aan de Minister van Veiligheid en Justitie die zowel de inhoud van het plan als het permanent professioneel debat binnen de beroepsgroep roemt.<sup>2</sup>

Dit artikel is een samenvatting van het plan.

## 1 Inleiding

Vertrouwen in de samenleving en in de rechtsstaat kan alleen dan bestaan als de samenleving weet en ervaart dat verplichtingen moeten worden nagekomen en afdwingbaar zijn als dat niet gebeurt. Dit is het onvoorwaarde-

lijke uitgangspunt van de rechtsstaat.<sup>3</sup> Om deze reden is de gerechtsdeurwaarder nodig.<sup>4</sup> Hij biedt de samenleving rechtszekerheid.

Effectieve tenuitvoerlegging binnen een redelijke termijn is een integraal onderdeel van het fundamentele recht op een eerlijk proces zoals dat door artikel 6 lid 1 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) wordt beschermd. De mogelijkheid om nakoming af te dwingen behoort daarmee tot het fundament van een rechtsstaat. Rechtshandhaving vormt de infrastructuur die noodzakelijk is om alle maatschappelijke functies – publiek en privaats – te laten functioneren. Het is de kernfactor van economisch vertrouwen, ontwikkeling en groei.

De overheid heeft het altijd van groot belang gevonden dat de beroepsgroep van gerechtsdeurwaarder zich bezint op de aard en essentie van het ambt. Die aard en essentie van het ambt is dat de gerechtsdeurwaarder zorgdraagt voor verwezenlijking van het recht en daartoe concreet bijdraagt aan een rechtvaardige, effectieve rechtshandhaving. Hij vormt daarmee het sluitstuk van een democratische samenleving, is een essentieel onderdeel van de rechtsstaat, noodzakelijk voor de bescherming van rechten en onmisbaar voor economisch vertrouwen en een goed investeringsklimaat. De gerechtsdeurwaarder is de stok achter de deur en zorgt ervoor dat degene die gelijk heeft, ook gelijk krijgt.

## 2 De KBvG

De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders is als publiekrechtelijke beroepsorganisatie een open-

1 Mr. S.J.W. van der Putten is gerechtsdeurwaarder (tgv.) in Amsterdam. Hij is auteur van het KBvG meerjarenbeleidsplan 'Ik zal Handhaven!' en redacteur van dit tijdschrift.

2 Kamerstukken II 2016/17, 34047 en 34145, nr. 17.

3 EHRM 27 juni 2000, 32842/96 (Nuutinen/Finland); EHRM 19 maart 1997, NJ 1998, 434 (Hornsby/Griekenland); Hof 's-Hertogenbosch 11 juli 1995, ECLI:NL:GHSHE:1995:AC2075.

4 Kamerstukken II 2016/17, 34047 en 34145, nr. 17.

baar lichaam aan wie krachtens de Grondwet verordende bevoegdheid is verleend. De KBvG heeft een deel van de overheidstaak opgedragen gekregen en is niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Alle in Nederland gevestigde gerechtsdeurwaarders, toegevoegd gerechtsdeurwaarders, kandidaat-gerechtsdeurwaarders en waarnemend gerechtsdeurwaarders zijn lid van de KBvG.

De algemene wettelijke taakomschrijving van de KBvG is dat zij de goede beroepsbeoefening door haar leden en hun vakbekwaamheid bevordert. Het is de KBvG vrijgelaten op welke wijze zij aan de haar opgedragen overheidstaak invulling geeft. Onder vakbekwaamheid wordt verstaan de kennis en vaardigheden die de gerechtsdeurwaarder nodig heeft om zijn wettelijke taak goed te kunnen uitvoeren, alsmede het doen van onderzoek ter bevordering van de primaire taak van de KBvG.

De primaire taak de goede beroepsuitoefening te bevorderen is veel ruimer dan de deontologie of kwaliteit ervan.<sup>5</sup> De KBvG heeft tot taak visie te hebben, beleid te maken en dit uit te voeren ter verwezenlijking van een meer rechtvaardige en effectieve rechtshandhaving met de gerechtsdeurwaarder als hoeksteen daarvan.

### 3 Rechtspraak

Rechtshandhaving begint bij rechtspraak. Die rechtspraak moet kwalitatief, toegankelijk en betaalbaar zijn. De realiteit is dat de rechtspraak overbelast is geraakt, hoge kosten met zich meebrengt en in veel gevallen traag functioneert.

#### 3.1 Toegang tot het recht

De KBvG blijft inzetten op herziening van het griffierechtstelsel om de toegang tot de rechter beter te waarborgen en een beter evenwicht te realiseren.<sup>6</sup>

Dat de toegang tot de rechter essentieel is, wordt zowel nationaal als internationaal breed onderkend.<sup>7</sup> Door de forse griffierechten wordt de toegang tot het recht beperkt. Zodra de toegang tot het recht wordt beperkt, kan het behoud van de rechtsstaat in gevaar komen. Verzoekers zien door de fors stijgende griffierechten en comparities steeds vaker af van een rechtsgang, zeker bij kleinere vorderingen. Daarbij is de differentiatie in griffierechten niet doordacht

en worden de verkeerde groepen (zoals het MKB en schuldenaren) onevenredig benadeeld.

#### 3.2 Een executoriale titel in erkende of niet-betwiste geldvorderingen

De rechtspraak is zodanig belast dat de achterstand en doorlooptijd toenemen en rechters klagen over werkdruk. Rechters maken zich grote zorgen. Deze ontwikkeling kan leiden tot onzorgvuldige rechtspraak en foutieve vonnissen.

De KBvG stelt dat de gerechtsdeurwaarder de maatschappij tientallen miljoenen euro's per jaar kan besparen indien het de gerechtsdeurwaarder mogelijk wordt gemaakt bij erkende of niet-betwiste geldvorderingen een executoriale titel af te geven. Deze titel kan worden afgegeven als er na betekening van de vordering van de verzoeker, onder aanzegging van de rechten en plichten van de verweerder, binnen bijvoorbeeld veertien dagen erkenning of geen betwisting heeft plaatsgevonden. Daarvan maakt de gerechtsdeurwaarder proces-verbaal op welke authentieke akte executoriale kracht heeft. Deze uitvoerbare titel moet eenvoudig zijn aan te tasten door de verweerder door een verzetprocedure te starten, waarmee het recht op verdediging blijvend is gewaarborgd.

### Nu er bij erkende of niet-betwiste vorderingen geen sprake is van een geschil heeft de rechter hier geen taak.

Nu er bij erkende of niet-betwiste vorderingen geen sprake is van een geschil heeft de rechter hier geen taak.<sup>8</sup> De tussenkomst van de rechter om in deze zaken uitvoerbare titels te verschaffen is overbodig, administratief belastend en zeer kostenverhogend. Het invorderen van onbetwiste schulden via gerechtelijke weg leidt tot een disproportionele inzet van middelen van rechtspraak<sup>9</sup> en levert maatschappelijke schade op. Naast het hoge kostenrisico dat de procedure meebrengt voor de verzoeker, drukken de kosten uiteindelijk ook op de verweerder. Door het onafhankelijk en openbaar ambt van de gerechtsdeurwaarder op deze wijze in te zetten, wordt rechtshandhaving effectiever en efficiënter zonder afbreuk te doen aan de bescherming van de belangen van de verweerder. Tegelijkertijd wordt de rechtspraak ontlast door zich te focussen op haar kerntaak: het beslechten van geschillen en het vaststellen van feiten.

5 Kamerstukken II 1999/00, 22775, nr. 3, p. 16.

6 Tjeenk Willink: "Wanneer de vraag het aanbod dreigt te overtreffen, worden de drempels verhoogd. Allemaal buitengewoon rationeel. Met slechts één nogal principiële 'maar': het doet afbreuk aan het karakter van rechtspraak als collectief goed." In: "De rechterlijke functie in de veranderde democratische rechtsstaat", *NJB* 2014/1, p. 22.

7 Zie bijvoorbeeld art. 17 Grondwet, art. 6 EVRM en art. 47 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

8 Zie ook: Minister van Justitie Koen Geerts (België) in: Jaarverslag 2015 Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders, p. 25.

9 Hoge Raad voor de Justitie (België), ambtshalve advies, Voorontwerp van de wet houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht mei 2015, p. 10. Hetzelfde standpunt werd in Nederland al in 1935 ingenomen en is – helaas – nog altijd actueel: "De praktijk der verstekken heeft groote nadeelen. Zij voert tot verspilling van geld en arbeidskrachten (...). Doch onder de verstekpraktijk (...) lijden wel het meest de schuldeisers. Om tot hun recht te komen, zien zij zich genoopt een vrij omslachtige en kostbare procedure te beginnen." Handelingen der Staten Generaal 1935-1936, bijlage 174, p. 1-7.

## 4 Informatievoorziening

Hoe meer informatie de gerechtsdeurwaarder tot zijn beschikking heeft, hoe efficiënter de tenuitvoerlegging ingericht kan worden en hoe beter rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval, waarmee kosten worden beperkt. Een van de meest belemmerende factoren is dat de gerechtsdeurwaarder als openbaar ambtenaar beschikbare informatie wordt onthouden die essentieel is voor het uitoefenen van zijn staatstaak. Aan de gerechtsdeurwaarder moet daarom zo veel mogelijk informatie toegankelijk worden gemaakt.

In diverse EU-lidstaten zijn verweerders verplicht om een volledige verklaring af te leggen over hun vermogen. In andere lidstaten heeft de gerechtsdeurwaarder toegang tot registers om dergelijke informatie te achterhalen. Deze mogelijkheden bestaan in Nederland niet of niet voldoende. De gerechtsdeurwaarder werkt geblinddoekt, het is eenvoudig vermogen aan verhaal te onttrekken, vorderingen worden ten onrechte afgeschreven en er worden vele beslagen ten onrechte gelegd. De maatschappelijke schade is enorm.

De KBvG pleit voor een uitgebreidere toegang tot informatie voor de gerechtsdeurwaarder.

### 4.1 Informatieverschaffing door de verweerder

De verweerder staat met zijn volledige vermogen in voor zijn schulden.<sup>10</sup> Als hij niet aan zijn veroordeling wil of kan voldoen, dan moet de verweerder opgave doen van zijn vermogen om de tenuitvoerlegging zo efficiënt mogelijk te maken.

Hoewel in Nederland de verplichting om informatie te geven over het vermogen bestaat,<sup>11</sup> is deze niet effectief. In de eerste plaats lijkt uit de wet te volgen dat de verweerder alleen verplicht is informatie te geven over zijn bronnen van inkomsten. In de tweede plaats kent de wet geen directe sanctie op het niet voldoen aan de informatieverplichting. Vanwege het ontbreken van een sanctie krijgt de gerechtsdeurwaarder nauwelijks informatie van de verweerder, wat niet bijdraagt aan een efficiënte tenuitvoerlegging.

Volgens de Raad van Europa bestaat de verplichting uit het aanleveren van actuele informatie over inkomen, vermogen

en andere relevante zaken.<sup>12</sup> In de meeste lidstaten volgt bestuurs- of strafrechtelijke aansprakelijkheid wanneer de verweerder de gerechtsdeurwaarder niet of onjuist informeert.<sup>13</sup> Dit is niet het geval in Nederland. In de rechtspraak is het weliswaar aanvaard dat deze verplichting bij lijfswang of dwangsom kan worden afgedwongen, maar voor de inzet van deze zeer zware middelen is een aanvullende en kostbare procedure nodig.<sup>14</sup>

De KBvG meent dat in de wet duidelijk moet zijn omschreven dat:

- de verweerder verplicht is zijn gehele vermogen en de locatie van dat vermogen bekend te maken aan de gerechtsdeurwaarder die gerechtigd is beslag te leggen, waarbij de verklaring voorkomen kan worden door het tijdig betalen van de schuld of kan worden beperkt tot het aanwijzen van vermogen dat volstaat voor de tenuitvoerlegging;
- de gerechtsdeurwaarder derden mag verplichten alle gegevens te verstrekken waarover zij beschikken met betrekking tot het vermogen van de verweerder, waarbij onder derden ook wordt verstaan bankinstellingen;
- Er mogelijkheden zijn tot sanctionering van de overtreding van deze verplichtingen door de verweerder of de derde.<sup>15</sup>

Om onnodige procedures en daarmee maatschappelijke schade te voorkomen, zou het nog beter zijn als de verweerder reeds in de minnelijke fase verplicht is de gerechtsdeurwaarder tijdig en volledig te informeren over zijn vermogenspositie, als hij niet in staat is om te betalen. Er is een start gemaakt met het beslagregister, maar koppeling met gemeentelijke en sociale overheden en informatieplicht van de insolvente verweerder zou bijdragen aan een effectievere rechtshandhaving. Daarnaast dienen mogelijkheden tot sanctionering van overtreding van de verplichtingen die verweerder of derde hebben, onderzocht te worden.

### 4.2 Informatieverkrijging door de gerechtsdeurwaarder

Indien een verweerder niet kan of wil voldoen aan zijn veroordeling en de gerechtsdeurwaarder met de gedwongen tenuitvoerlegging wordt belast, moet informatie ook onafhankelijk van de wil van de verweerder kunnen worden

<sup>10</sup> Art. 3:276 BW.

<sup>11</sup> De verplichting om opgave te doen van het vermogen bestaat in Nederland op grond van artikel 475g lid 1 Rv. Zie ook HR 20 september 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0338 (Tripels/Masson). Zie verder: Inv. Boeken 3, 5 en 6 NBW Kamerstukken II 1981/82, 16593, nr. 5, p. 11, waar de verplichting tot het verschaffen van informatie geacht werd voort te vloeien uit de redelijkheid en billijkheid.

<sup>12</sup> "In order for enforcement procedures to be as effective and efficient as possible, defendants should provide up to date information on their income, assets and on other relevant matters." Recommendation of the Committee of Ministers to member states on enforcement, Rec(2003) 17, III-1-d.

<sup>13</sup> In bijvoorbeeld Duitsland, Engeland, Ierland, Portugal, Denemarken, Griekenland, Spanje, Oostenrijk, Zweden, Estland, Bulgarije, Tsjechië, Slovenië en Letland volgt bestuursrechtelijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid wanneer de verweerder de gerechtsdeurwaarder niet of onjuist informeert, waarbij aangesloten wordt bij meeneed of het niet naleven van een gerechtelijk bevel (contempt of court).

<sup>14</sup> Zie bijv.: Rb. Zeeland-West-Brabant (vrz.) 11 december 2014, ECLI:NL:RBZWB:2014:8382, Rb. Gelderland (vrz.) 11 februari 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:1795 en Rb. Arnhem (vrz.) 31 december 2009, ECLI:NL:RBARN:2009:BL4356.

<sup>15</sup> M. Storme, *Rapprochement du droit judiciaire de l'Union européenne*, 1996, blz. 210.

ingewonnen.<sup>16</sup> De verweerder zal immers niet altijd in staat of bereid zijn de juiste of volledige informatie te geven.

Omdat de bescherming van vertrouwelijke informatie moet worden gegarandeerd, kan deze niet worden geraadpleegd door burgers, bedrijven en instellingen. De gerechtsdeurwaarder is degene die door de overheid is aangewezen om inbreuk te maken op de rechten van partijen om daarmee het evenwicht te herstellen. Dat geldt voor eigendom, huisvrede, vrijheid maar dus ook voor toegang tot informatie. De gerechtsdeurwaarder heeft uit hoofde van zijn ambt toegang tot diverse bronnen, maar de meest relevante informatie is voor hem niet beschikbaar. Wat is het gevolg? Hij werkt minder effectief en efficiënt dan gewenst en nutteloze procedures en kosten worden veroorzaakt. Ook is de rechtvaardigheid in het gedrang, omdat het recht niet wordt verwezenlijkt. Vorderingen worden ten onrechte afgeschreven.

**De gerechtsdeurwaarder werkt geblinddoekt, het is eenvoudig vermogen aan verhaal te onttrekken. De maatschappelijke schade is enorm.**

De KBvG is daarom van mening dat de overheid publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instanties moet verplichten op verzoek van de gerechtsdeurwaarder alle noodzakelijke informatie aan hem te verstrekken die beschikbaar is over de verweerder en zijn vermogen. Deze informatie mag niet worden achtergehouden op grond van geheimhoudingsplicht of privacy wanneer de informatie noodzakelijk is voor rechtshandhaving en daarmee voor de uitoefening van een staatstaak.<sup>17</sup>

Het proportionaliteitsbeginsel moet centraal staan: de gerechtsdeurwaarder dient te garanderen dat de informatie die hij raadpleegt passend en noodzakelijk is voor het doel dat nagestreefd wordt. Zo kan alleen dan informatie worden opgevraagd als de verweerder om wiens informatie het gaat is veroordeeld door een rechter, niet voldoet aan het vonnis, niet voldoet aan het bevel tot nakoming en vervolgens niet voldoet aan de verplichting om zelf informatie aan te leveren. Op dat moment kan niet langer worden aanvaard dat het recht op privacy van de verweerder de handhaving van de grondrechten van de verzoeker blijft blokkeren. De verweerder kan zich immers beschermen tegen verstrekking van zijn gegevens door het beta-

len van zijn schuld of door vermogensbestanddelen aan te wijzen die volstaan voor tenuitvoerlegging.

Een paar voorbeelden.

#### *Bankrekeningenregister*

Het bankbeslag is een van de meest effectieve beslagen. De gerechtsdeurwaarder moet dan wel weten bij welke bank de verweerder bankiert en het is voor hem nu niet mogelijk dit te achterhalen. Op deze manier is het eenvoudig om vermogen aan verhaal te onttrekken.

De KBvG pleit al jaren voor een bankrekeningenregister zodat de gerechtsdeurwaarder die gerechtigd is beslag te leggen kan opvragen waar de verweerder bankiert. Een door de gerechtsdeurwaarder te raadplegen register van bankrekeningen bestaat al in veel landen en zal op grond van Europese regelgeving ook voor Nederland binnenkort verplicht worden. Het merkwaardige is dat dit register alleen toegankelijk is op verzoek van schuldeisers buiten Nederland. Dit moet veranderen.

Er zijn prachtige voorbeelden die laten zien hoe het nog beter kan. In bijvoorbeeld Estland kan de gerechtsdeurwaarder naast het bankrekeningnummer ook opvragen wat het saldo is dat op die bankrekening staat. Door op deze manier informatie uit te wisselen wordt gegarandeerd dat ieder beslag doel treft en dat zinloze beslagen worden voorkomen.

#### *Belastingregister en Suwinet*

Met Suwinet wisselen overheidsorganisaties persoonsgegevens uit in het kader van werk en inkomen. Tot de overheidsinstanties die geautoriseerd zijn tot toegang, behoort merkwaardig genoeg niet de gerechtsdeurwaarder die als openbaar ambtenaar belast is met de tenuitvoerlegging, het bepalen van verhaal en invordering. De socialezekerheids- en belastingregisters bevatten gegevens over verweerders die nodig zijn om de verhaalspositie te kunnen bepalen. In de meeste lidstaten hebben tenuitvoerleggingsautoriteiten toegang tot deze gegevens waardoor de tenuitvoerlegging veel efficiënter is geworden, zo niet in Nederland.

Informatie die beschikbaar is bij de overheid, moet beschikbaar zijn voor andere instanties met openbaar gezag belast bij de uitoefening van een staatstaak.

#### *Handelsregister*

Op grond van de Handelsregisterwet 2007, die daarmee uitwerking geeft aan de Wet bescherming persoonsgegevens, mogen de kamers gegevens gerangschikt naar persoonsnaam uitsluitend verstrekken aan een selecte groep van overheidsorganen, ter uitvoering van een bepaalde wettelijke taak. De gerechtsdeurwaarder hoort niet bij die groep.

De gerechtsdeurwaarder is een overheidsorgaan, belast met een wettelijke staatstaak voor de uitoefening waarvan hij

<sup>16</sup> EHRM 5 april 2012, nr. 11663/04 (Chambaz/Zwitserland).

<sup>17</sup> Zie bijv.: Art. 9 Global Code of Enforcement. Groenboek Efficiënte tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in de Europese Unie: transparantie van het vermogen van schuldenaars, COM(2008)128; Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie van de Raad van Europa (CEPEJ), Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe's recommendation on enforcement, CEPEJ(2009)11Rev2, nr. 41, 42 en 43.

juist deze informatie moet kunnen achterhalen. Nu is het kinderlijk eenvoudig vermogen aan verhaal te onttrekken door het oprichten van bijvoorbeeld een stichting administratiekantoor. De gerechtsdeurwaarder moet kunnen zoeken op persoonsnaam.

#### 4.3 Informatieverschaffing door de gerechtsdeurwaarder

In het kader van de rechtszekerheid is het van het grootste belang dat documenten en verklaringen gericht aan een partij, daadwerkelijk door die partij worden ontvangen en dat daarvan dwingend bewijs kan worden geleverd. De ontvanger heeft daarbij recht op een duidelijke uitleg en voorlichting over de aard en de gevolgen van de verklaring.

De gerechtsdeurwaarder is de enige die zowel juridische zekerheid, als een juiste, tijdige en volledige informatievoorziening van partijen kan garanderen.<sup>18</sup> Hij is de enige juridische professional die er aan gewend is om bij de burger over de vloer te komen en de complexiteit van het recht te vertalen naar begrijpelijke informatie. Per jaar verricht de gerechtsdeurwaarder zo'n 2,5 miljoen huisbezoeken. Dit eerstelijns juridisch advies is niet alleen wenselijk, het is noodzakelijk.

De gerechtsdeurwaarder moet in de toekomst ook een Legal Electronic Officer zijn, met de KBvG als gerechtelijk logistiek centrum. Verklaringen en documenten die via dit logistiek centrum ter kennis worden gebracht aan een digitale woonplaats moeten voldoen aan alle waarborgen en bieden alle garanties. De authenticiteit van de documenten en verklaringen moet gegarandeerd blijven. Het is belangrijk om te beseffen dat de taak van de gerechtsdeurwaarder niet wijzigt door digitalisering, maar dat de middelen waarmee hij zijn taken uitvoert, wijzigen. Zo is het de gerechtsdeurwaarder die in het verleden, maar ook in de toekomst de inhoud en ontvangst van (digitale) verklaringen en berichten moet garanderen, verifiëren en ratificeren.

Digitalisering van de kennisgeving kan onder omstandigheden effectief zijn, maar mag de persoonlijke betekening niet vervangen. De digitale betekening moet mogelijk zijn, maar uitsluitend onder de waarborgen die de persoonlijke kennisgeving kent. Juist in een meer digitale wereld is persoonlijk contact goud waard en is dit vereist om informatie te geven en goed begrip ervan te garanderen.

#### 4.4 informatie, veiligheid en privacywetgeving

De KBvG is bij uitstek de partij om voor een effectieve en efficiënte werkwijze te zorgen, rekening houdend met de wet- en regelgeving op het gebied van privacy. Een voor-

beeld: in samenwerking met Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG) heeft de KBvG effectieve en veilige systemen gebouwd voor gevoelige data- en informatie-uitwisseling. De informatie die de gerechtsdeurwaarder uit deze systemen opvraagt, wordt gelogd en periodiek geaudit. De gerechtsdeurwaarders gebruiken deze informatie zorgvuldig en uitsluitend voor het doel waarvoor de informatie is verkregen.<sup>19</sup>

Op het gebied van privacybescherming bestaat veel wet- en regelgeving die de gerechtsdeurwaarder hindert bij het uitvoeren van zijn werk. Deze regelgeving is overbodig omdat de gerechtsdeurwaarder vanwege zijn overheidsfunctie al de verplichting heeft tot geheimhouding van alles wat hem uit hoofde van zijn ambt bekend is.<sup>20</sup>

#### 4.5 De gerechtsdeurwaarder als knooppunt van betrouwbare informatie

Overheden en personen die met openbaar gezag zijn belast, moeten kunnen afgaan op de juistheid van informatie. De registers waar deze informatie wordt geraadpleegd zijn nu vaak niet actueel.

Naast de periodieke controle op de administratieve juistheid van de gegevens, moeten de basisregistraties structureel gecontroleerd worden om te zien of de administratieve werkelijkheid ook overeenkomt met de feitelijke werkelijkheid. Dergelijke controles helpen ter bestrijding en voorkoming van (adres)fraude en andere criminele activiteiten, maar vinden door gebrek aan middelen niet, althans niet voldoende, plaats.

De gerechtsdeurwaarder heeft nu al een terugmeldplicht als hij constateert dat de gegevens niet juist meer zijn, maar de opvolging door overheidsinstanties laat te wensen over. Als de gerechtsdeurwaarder meldingen zou kunnen maken in de basisregistraties als hij constateert dat deze niet actueel zijn, dan wordt hij de overheidsinstantie die controlerend en reinigend werkt voor de bestaande basisregistraties. De gerechtsdeurwaarder functioneert dan als brug tussen de digitale en fysieke werkelijkheid.

De KBvG moet de partij zijn die het beheer heeft over de gecentraliseerde informatie over vermogen, schuld en invordering in Nederland. Al in 1996 werd informatie uit de basisregistratie personen door de gerechtsdeurwaarder via de KBvG automatisch en digitaal uitgewisseld. Inmiddels zijn daar tal van registraties en system-to-systemkoppelingen aan toegevoegd en jaarlijks wordt er door de gerechtsdeurwaarders circa tien miljoen keer persoonlijke

18 Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie van de Raad van Europa (CEPEJ), Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe's recommendation on enforcement, CEPEJ(2009)11Rev2, nr. 17. Zie ook: Hof Arnhem-Leeuwarden 16 september 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:7143, Hof Arnhem-Leeuwarden 3 juni 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:4326 en Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:9640.

19 Via SNG wordt alle geraadpleegde informatie gelogd op persoon, tijdstip en doel. Voor de rechtmatigheidsaudit wordt jaarlijks ongeveer 33% van de gerechtsdeurwaarderskantoren getoetst. Tijdens de laatste audit voldeed 97,9% van de aanvragen aan alle normen.

20 Kamerstukken II 1991/92, 22775, nr. 3, p. 19. De gerechtsdeurwaarder is daarbij een bestuursorgaan waardoor hij op grond van art. 2:5 Awb een geheimhoudingsplicht heeft.



en gevoelige informatie opgevraagd, geanalyseerd, geregistreerd en verwerkt.

Uit kostprijsberekeningen blijkt dat de gerechtsdeurwaarder de partij is die effectief en efficiënt informatie kan vergaren, registreren en verwerken.<sup>21</sup> Zelfs wereldwijd heeft de Nederlandse gerechtsdeurwaarder een excellente reputatie als het gaat om efficiënte taakvervulling.<sup>22</sup> In de afgelopen jaren is op initiatief van de KBvG het digitaal beslagregister (DBR) en de Verwijsindex Schuldhulpverlening (VISH) in gebruik genomen. Met de ingebruikname van het DBR heeft de KBvG opnieuw bewezen de betrouwbare partij te zijn om automatiseringsprojecten binnen de gestelde tijd en budget te realiseren. In het DBR staan alle beslagen op inkomsten die zijn gelegd door gerechtsdeurwaarders. De VISH is het register waarin schuldhulpverleners melden aan wie ze schuldhulp verlenen. Gerechtsdeurwaarders doen de bevraging ongeveer drieënhalf miljoen keer per jaar. Door deze verplichte raadpleging door de gerechtsdeurwaarder wordt voorkomen dat er zinloze maatregelen worden getroffen. De Belastingdienst is nog altijd niet aangesloten op het DBR en niet alle schuldhulpverleners maken gebruik van VISH, waardoor de effectiviteit van deze registers niet volledig is.

## 5 Beslag en executie

Juist de wet die bepaalt hoe vermogensbestanddelen kunnen worden beslagen en uitgewonnen, is sinds de invoering ervan in het begin van de 19e eeuw grotendeels ongewijzigd gebleven. Hierdoor worden de belangen van verzoekers en verweerders geschaad.

Hoewel de curator aanzienlijk ruimere taken en bevoegdheden heeft gekregen om in het geval van een faillissement tot tenuitvoerlegging van het vermogen over te gaan, heeft de individuele schuldeiser buiten het faillissement het nakijken. Ook bij de Belastingdienst zijn de invorderingsmogelijkheden verruimd door de invoering van de Wet versterking fiscale rechtshandhaving. Het is niet duidelijk waarom alleen de effectiviteit van tenuitvoerlegging door de fiscus is onderzocht en verbeterd, terwijl de problemen van een gewone verzoeker niet tegelijk op dezelfde wijze zijn aangepakt. In het kader van de tenuitvoerlegging stuiten gerechtsdeurwaarders en belastingdeurwaarders immers op dezelfde problemen.

### 5.1 Moderniseer het beslag- en executierecht

De KBvG ziet het als haar taak om te strijden voor een meer rechtvaardige, effectieve tenuitvoerlegging. Een grondige

modernisering van het beslag- en executierecht is daarvoor vereist. Het beslag moet eenvoudig en de tenuitvoerlegging snel, effectief en efficiënt gebeuren, waarbij de balans blijft bestaan tussen de rechten van de verweerder en die van de verzoeker. Daarbij pleit de KBvG ervoor dat de verschillende regelingen in het faillissementsrecht meer op elkaar worden afgestemd en gelijkgetrokken, zo ook bij de fiscale invordering, de uitwinning van zekerheidsrechten en de uitwinning van de civiele tenuitvoerlegging.

### 5.2 Executieverkoop via internet

De executieverkoop van roerende zaken moet worden aangekondigd met aanplakbiljetten en een advertentie in een dagblad. Dit is zeer kostbaar en bereikt een klein publiek. De daadwerkelijke verkoop vindt over het algemeen plaats waar de zaken in beslag zijn genomen. Het is de gerechtsdeurwaarder niet toegestaan om digitaal aan te kondigen of via internet te verkopen.

De KBvG onderschrijft het standpunt van de Raad van Europa dat de gerechtsdeurwaarder de mogelijkheid moet hebben in beslag genomen zaken zowel onderhands als openbaar via internet te verkopen, indien hij meent dat de verkoopopbrengst hierdoor wordt verhoogd.<sup>23</sup> In Canada en Thailand bijvoorbeeld zijn deze mogelijkheden met succes geïmplementeerd. Deze werkwijze is goedkoper, er wordt een groter publiek bereikt en de verkoopopbrengst is hoger.

De belangen van verzoeker en verweerder worden hier niet alleen mee gediend, maar zijn ook gewaarborgd omdat de gerechtsdeurwaarder bij alle keuzes die hij tijdens de tenuitvoerlegging maakt gebonden is aan de beroepsdeontologie.

### 5.3 Beslag op auto's via kentekeningenregister

Voor een geslaagd beslag op een roerende zaak, waaronder een auto, is zichtcontact door de gerechtsdeurwaarder vereist. Voor een verweerder is het met name bij een auto eenvoudig te voorkomen dat deze ooit door de gerechtsdeurwaarder gevonden wordt.

De KBvG pleit voor een aanvulling op het register van de Rijksdienst voor het Wegverkeer. In dit register moet ook de rechthebbende worden vermeld.<sup>24</sup> Op deze manier kan de gerechtsdeurwaarder via het register beslag leggen. Op die manier kan het beslag meteen een blokkade inhouden voor overdracht zoals dat nu al gebeurt bij onroerende zaken. Dit voorkomt meteen de hoge kosten van het afslepen en in bewaring geven van de auto.

21 Uit onderzoek van Kassa blijkt het raadplegen van BRP bij de gemeente kostbaar. Het verschil tussen de goedkoopste en duurste gemeente is € 22,70, de gemiddelde prijs is € 10,00. De gerechtsdeurwaarder raadpleegt en verwerkt deze informatie voor zo'n € 1,50.

22 Barnasconi, secretaris-generaal van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (HCCH) in 'De Droom van Asser', *de Gerechtsdeurwaarder*, 2016-1, p. 16.

23 Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie van de Raad van Europa (CEPEJ), Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe's recommendation on enforcement, CEPEJ(2009) 11 Rev2, nr. 22.

24 Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie van de Raad van Europa (CEPEJ), Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe's recommendation on enforcement, CEPEJ(2009) 11 Rev2, nr. 41.

#### 5.4 Duidelijkheid in gerechtelijke ontruiming

De gerechtelijke ontruiming heeft grote gevolgen. De wet- en regelgeving die deze ontruiming kadert is zeer beperkt en er zijn geen duidelijke richtlijnen wat de gerechtsdeurwaarder met de ontruimde inboedel kan doen. Op grond van de wet moet de inboedel aan de openbare weg worden geplaatst maar afhankelijk van de gemeente wordt deze inboedel door de gemeente opgehaald of wordt bestuursdwang aangezegd. De gerechtsdeurwaarder heeft geen zorgplicht ten aanzien van de ontruimde inboedel. Slaat hij de inboedel toch op, dan brengt dit voor de gerechtsdeurwaarders risico's mee.

Duidelijke richtlijnen en landelijke afspraken met gemeenten dragen bij aan een rechtvaardige en effectieve rechtshandhaving. Stuur aan op wetwijziging om de rol van de gerechtsdeurwaarder en de gemeente in te kaderen. Tot de wetwijziging gerealiseerd is moeten werkafspraken tussen de KBvG en de VNG leiden tot uniform beleid. De Commissie Ontruiming van de KBvG moet een vervolg krijgen met als opdracht het stellen van taak en norm. Overwogen moet worden de mogelijkheid te scheppen de ontruimde inboedel te schenken aan instellingen met een maatschappelijk nut.

## 6 De gerechtsdeurwaarder als tenuitvoerleggingsautoriteit

### 6.1 Rechtstreeks contact met de rechter

De gerechtsdeurwaarder dient als tenuitvoerleggingsautoriteit de regie te hebben over de hele tenuitvoerlegging. In die gevallen waar aanvullend akkoord van de rechter nodig is, moet de gerechtsdeurwaarder de mogelijkheid hebben om zich rechtstreeks tot de rechter te wenden in alle gevallen die het beslag- en executierecht aangaan en als procesvertegenwoordiger op te treden in executiegeschillen.<sup>25</sup>

Hoewel de gerechtsdeurwaarder de bevoegdheid heeft tot het indienen van vele verzoekschriften,<sup>26</sup> heeft hij bijvoorbeeld niet de bevoegdheid om het verzoekschrift in te dienen om verlof te krijgen tot het leggen van conserva-

toir beslag.<sup>27</sup> In de wetsgeschiedenis is geen verklaring te vinden waarom deze bevoegdheid ontbreekt. Juist in procedures die tot de competentie van de kantonrechter behoren, worden de meeste beslagverloven verleend.<sup>28</sup> In deze procedures heeft de gerechtsdeurwaarder de bevoegdheid om als procesgemachtigde op te treden. Daarbij is hij degene die de beslagen legt. Uitsluitend voor het indienen van het verzoekschrift is een advocaat nodig. Deze uitstap is belastend en werkt kostenverhogend. Deze mogelijkheid moet voor de gerechtsdeurwaarder worden opengesteld.<sup>29</sup>

### 6.2 invorderingen centraal geregeld

De Europese Commissie en de Wereldbank zijn er voorstander van dat de tenuitvoerlegging van alle executoriale titels bij uitsluiting van ieder ander aan de gerechtsdeurwaarder wordt toevertrouwd.<sup>30</sup>

De KBvG zal op dit vlak onderzoek laten verrichten.

Bepaalde overheidsinstanties hebben de bevoegdheid vorderingen vast te stellen, bezwaar te behandelen, voor hun eigen vorderingen titels te verschaffen en deze titels door eigen medewerkers te laten ten uitvoer leggen. Vanuit rechtsstatelijk perspectief is dit onjuist en lijkt het moeilijk verenigbaar met de trias politica en de onafhankelijkheid.

Naast het rechtsstatelijk perspectief van een meer rechtvaardige invordering, is er ook een economisch perspectief van een meer effectieve en efficiënte invordering. Als de gerechtsdeurwaarder als enige tenuitvoerleggingsautoriteit belast wordt met de invordering van overheidsvorderingen, kan dit aanzienlijke maatschappelijke winst opleveren.

## 7 Internationale samenwerking

De wereld wordt steeds kleiner, burgers, bedrijven en instellingen opereren meer en meer zonder aan de landsgrenzen gebonden te zijn. Het recht en rechtshandhaving is echter nog te veel gevangen binnen de landsgrenzen en dit moet stoppen want gerechtigdheid mag niet stoppen bij de grens.

25 Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie van de Raad van Europa (CEPEJ), Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe's recommendation on enforcement, CEPEJ(2009)11Rev2, nr. 34.

26 Zie artikel 438a lid 2 Rv voor het verkrijgen van een voorlopige voorziening aangaande de tenuitvoerlegging, art. 710a Rv voor de verlenging van termijnen, art. 2 lid 3 Uitvoeringswet Europese Executoriale titel of art. 2 lid 2 Uitvoeringswet EU-Executieverordening en Verdrag van Lugano.

27 In België biedt art. 1445 van het Gerechtelijk Wetboek de verzoeker het recht om zonder voorafgaand rechterlijk verlof door een gerechtsdeurwaarder conservatoir derdenbeslag te leggen wanneer zijn aanspraken steun vinden in bepaalde onderhandse akten zoals een schuldbekentenis. Tussen handelspartijen geldt ook een niet betwiste factuur als voldoende om conservatoir beslag te leggen. Voor de verweerder is het eenvoudig om zich tegen een vexatoir beslag te verzetten. De verzoeker die het beslag louter als pressiemiddel gebruikt, maakt zich schuldig aan misbruik van beslagrecht en kan door de verweerder worden aangesproken tot schadevergoeding. Zie ook: J. Laenens e.a., *Handboek gerechtelijk recht*, Antwerpen: Intersentia 2004, p. 738.

28 M. Meijnsen, *Ontwikkelingen in het civielrechtelijk conservatoir beslag in Nederland* (diss. Universiteit Utrecht), Deventer: Kluwer 2013, p. 143.

29 Zie ook: L. Schenkels, *De gerechtsdeurwaarder als procesvertegenwoordiger bij een verzoek tot conservatoir beslag*, scriptie Hogeschool Arnhem Nijmegen, 2015.

30 Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie van de Raad van Europa (CEPEJ), Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe's recommendation on enforcement, CEPEJ(2009)11Rev2, nr. 33.

### 7.1 Global Code of Enforcement

De KBvG is een van de grondleggers van de International Union of Judicial Officers (UIHJ) die niet alleen is uitgegroeid tot de grootste juridische beroepsorganisatie van de wereld, maar ook deelneemt in de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (ECOSOC), de Commissie voor efficiëntie in justitie van de Raad van Europa (CEPEJ) en partner is van bijvoorbeeld de Wereldbank en de Haagse Conferentie van Internationaal Privaatrecht (HCCH). De UIHJ neemt mede daardoor een unieke positie in.

De UIHJ is gevraagd het voortouw te nemen op het gebied van beslag- en executierecht. Door de inzet van de KBvG voor de UIHJ is het Nederlands statuut met daarin de gerechtsdeurwaarder zoals wij die kennen, ambtenaar-ondernemer incasso- en procesbevoegd, over de wereld verspreid.

De UIHJ heeft haar Global Code of Enforcement aan de wereld gepresenteerd en de KBvG ziet het als haar taak deze in Nederland te promoten.

### 7.2 Internationale samenwerking

De KBvG zal nog meer dan nu de internationale samenwerking moeten zoeken. Waar de KBvG terecht veel heeft gedaan aan het ontwikkelen van rechtshandhaving in landen in bijvoorbeeld Oost-Europa en Afrika, is het nu ook tijd om van deze landen te leren. Nederland behoort inmiddels al lang niet meer tot de wereldtop op het gebied van effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging door een beslag- en executierecht dat niet is meegegaan met de tijd. Van groot belang is het om de Nederlandse wetgever te laten zien hoe het elders geregeld is. Leer van Thailand waar de executie van roerende zaken door het gebruik van internet nog wel rendabel is, leer van Estland dat koploper is op het gebruik van E-justice en indrukwekkende systemen heeft op het gebied van dataverzameling. Leer van Frankrijk waar de deurwaarder de digitale snelweg veilig houdt. De KBvG zal zich actief bezig moeten houden met internationale ontwikkelingen en de relevante ontwikkelingen in Nederland stimuleren.

Het is van belang om te beseffen dat de strijd voor een rechtvaardige en effectieve rechtshandhaving wereldwijd is en dat overheden en tenuitvoerleggingsautoriteiten van over de wereld dezelfde uitdagingen hebben en aan vergelijkbare oplossingen werken. Veel beleidsmatige keuzes in Europa worden gemaakt, maar we kijken te weinig naar buiten. Ook in het buitenland zijn voortrekkers. De Nederlandse gerechtsdeurwaarder moet goed kijken naar andere voortrekkers en die ontwikkelingen kritisch beoordelen en mogelijk implementeren in het Nederlandse systeem.

Tegelijkertijd zal de KBvG de samenwerking moeten zoeken om informatie-uitwisseling tussen tenuitvoerleggingsautoriteiten in de verschillende lidstaten te bevorderen. Momenteel kunnen Nederlandse gerechtsdeurwaar-

ders geen rechtstreekse toegang krijgen tot (niet-openbare) registers in andere lidstaten die wel toegankelijk zijn voor de lokale tenuitvoerleggingsautoriteiten en bestaan er geen internationale instrumenten om tot informatie-uitwisseling over te gaan. Dit gebrek aan samenwerking staat volgens de Europese Commissie in schril contrast met de nauwe samenwerking tussen de Europese tenuitvoerleggingsautoriteiten op het gebied van fiscale vorderingen. De G20 en G8 hebben erkend dat het uitwisselen van inlichtingen een belangrijk instrument is tegen grensoverschrijdende belastingfraude en -ontduiking. Ook civiele vorderingen zijn grensoverschrijdend en er is geen reden de fiscale internationale vordering voor te trekken.

### 7.3 Implementatie internationale standaarden

Nadat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bepaald dat tenuitvoerlegging een integraal onderdeel is van het fair trial-beginsel, heeft de Raad van Europa besloten dat er op dit onderwerp richtlijnen moesten komen. De aanbevelingen over tenuitvoerlegging zijn in 2003 aanvaard door het Comité van Ministers van de Raad van Europa en daarmee dus door Nederland. Omdat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ook na 2003 in verschillende uitspraken heeft bevestigd en herbevestigd dat de problemen bij tenuitvoerlegging niet waren verholpen, heeft de Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie van de Raad van Europa (CEPEJ) in 2009 richtlijnen uitgevaardigd om de eerder gedane aanbevelingen te implementeren. Hoewel de Wereldbank het nooit als haar taak zag zich bezig te houden met het beslag- en executierecht, is ze op dit standpunt teruggekomen door de oprichting van het Global Forum for Justice and Development. De internationale standaarden of afspraken waaraan ook Nederland zich heeft gecommitteerd, hebben ook in de Nederlandse rechtspraktijk geen of onvoldoende navolging gekregen.

De KBvG moet de overheid herinneren aan deze standaarden en samenwerken ter implementatie ervan. De rule of law is niet slechts een theorie, het moet de realiteit zijn.

## 8 Afsluiting

Rechtshandhaving moet rechtvaardig en effectief zijn om alle maatschappelijke functies (publiek en privaat) te laten functioneren. Het is de kernfactor van economisch vertrouwen, ontwikkeling en groei. Deze staatstaak wordt in Nederland door de gerechtsdeurwaarder uitgevoerd. Een heldere visie van de gerechtsdeurwaarder op de rechtshandhaving is daarom van het grootste belang om de samenleving en de economie op de juiste wijze te dienen.

Het meerjarenplan van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders bewijst dat gerechtsdeurwaarders door ontwikkelen. Kwaliteit van het werk en de onafhankelijkheid zijn de belangrijkste uitgangspunten van het beleidsplan waardoor Nederland ook in de komende jaren verzekerd is van gerechtsdeurwaarders die voorop-



lopen in nieuwe regels en technieken en passen binnen de steeds veranderende maatschappij. Met een balans tussen efficiency, digitalisering en menselijkheid is de gerechtsdeurwaarder op straat de toets voor ons rechtsbestel. Grote ambities vereisen samenwerking tussen alle partijen die bij het recht zijn betrokken. Het is nu tijd om woorden om te zetten in daden.

### Over de auteur

**Mr. S.J.W. van der Putten**

Tgv-gerechtsdeurwaarder en lid van de commissie wetgeving KBvG