
Tarieven Ambtshandelingen Gerechtsdeurwaarders

Toetsend onderzoek tarieven van een aantal producten

Cebeon
15837-13
Eindrapport

5 juli 2016

I Inhoudsopgave

V	Voorwoord	5
S	Samenvatting	7
S.1	Inleiding	7
S.2	Onderzoeksopzet	8
S.3	Uitkomsten onderzoek	9
S.4	Dynamische omgeving, tijdig onderhoud	13
1	Inleiding	15
1.1	Inleiding	15
1.1.1	Aanleiding onderzoek	15
1.1.2	Sterke dynamiek sinds laatste kostenonderzoek	16
1.2	Vraagstelling van het onderzoek	19
1.3	Opzet rapportage	20
2	Onderzoeksopzet	21
2.1	Inleiding	21
2.2	Overzicht te onderzoeken producten	21
2.3	Te onderzoeken componenten	22
2.3.1	Toetsend onderzoek basistarieven op basis van achterliggende componenten	22
2.3.2	Directe kosten van arbeid per tijdseenheid	22
2.3.3	Kosten van ondersteuning (indirecte kosten)	24
2.3.4	Tijdsbesteding per product	24
2.3.5	Vaste opslagen	25
2.4	Selectie van gerechtsdeurwaarderskantoren	26
2.5	Panelbijeenkomst experts	27
3	Actualisering kostenbepalende componenten	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Tijdsbesteding per product voor vier veelvoorkomende producten	29
3.3	Arbeidskosten	33
3.4	Kosten van ondersteuning	34
3.5	Bevindingen ten aanzien van de drie vaste opslagen	36
3.5.1	Inleiding	36
3.5.2	Opslag reistijd	36
3.5.3	Opslag informatievoorziening (voorlichting e.d.)	37
3.5.4	Opslag redelijke winst	38
3.6	Vergelijking integrale kosten veelvoorkomende producten met Btag-tarieven	39
3.7	Indexering tarieven	40
3.8	Bevindingen voor twee minder vaak voorkomende producten	41
3.8.1	Inleiding	41
3.8.2	Betekening verzoekschrift faillietverklaring	41
3.8.3	Executoriale verkoop	42
4	Beantwoording onderzoeksvragen	45
4.1	Inleiding	45
4.2	Mate van kostenoriëntatie huidige Btag-tarieven	45

4.2.1	Onderzoeksvraag 1	45
4.2.2	Onderzoeksvraag 2	50
4.3	Werken met verschotten	52
4.3.1	Onderzoeksvraag 3	53
4.3.2	Onderzoeksvraag 4	54
4.4	Betekenis lopende/toekomstige ontwikkelingen	54
4.4.1	Inleiding	54
5	Slotbeschouwing	57
	Bijlagen	59
A	Globale omschrijving onderzochte producten en Btag-tarief 2015	62
B	Overzicht processtappen per product	64
C	Nadere toelichting selectie van kantoren	66
D	Vergelijking Btag-tarief 2015 met huidige kostenbeeld	68
E	Begeleidingscommissie	70

V Voorwoord

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Cebeon onderzoek verricht naar de vraag in hoeverre de tarieven die momenteel aan schuldenaren worden berekend, nog in verhouding staan tot de huidige integrale kostprijs van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders.

Aan de totstandkoming van dit onderzoek hebben een aantal personen en organisaties een belangrijke bijdrage geleverd.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. dr. mr. Frans van der Wel (de samenstelling van de begeleidingscommissie is in Bijlage E opgenomen). De onderzoekers spreken graag hun dank uit naar de leden van de begeleidingscommissie voor de constructieve samenwerking tijdens het onderzoek. In het bijzonder danken wij de contactpersoon van het WODC voor dit onderzoek, dr. Frederike Zwenk, voor de prettige samenwerking.

Het onderzoek kon niet worden verricht zonder de medewerking van de twaalf bezochte deurwaarderskantoren. Zij hebben hun deuren geopend voor het verrichten van tijdmetingen onder hun personeel en daarnaast voor het verstrekken van aanvullende gegevens. Wij willen de betrokken kantoren en hun medewerkers hartelijk danken voor hun vriendelijke ontvangst en de tijd die zij voor het onderzoek hebben vrijgemaakt. Daarnaast danken wij hen voor de nuttige informatie die wij tijdens de bezoeken hebben ontvangen.

Ten slotte danken wij de deelnemers van de panelbijeenkomst voor hun visies en inhoudelijke bijdragen, het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) voor de nuttige input die zij hebben geleverd voor het onderzoek, alsmede de deskundigen uit het veld die ons in het beginstadium hebben bijgepraat over de huidige uitvoeringspraktijk van de ambtshandelingen.

S Samenvatting

S.1 Inleiding

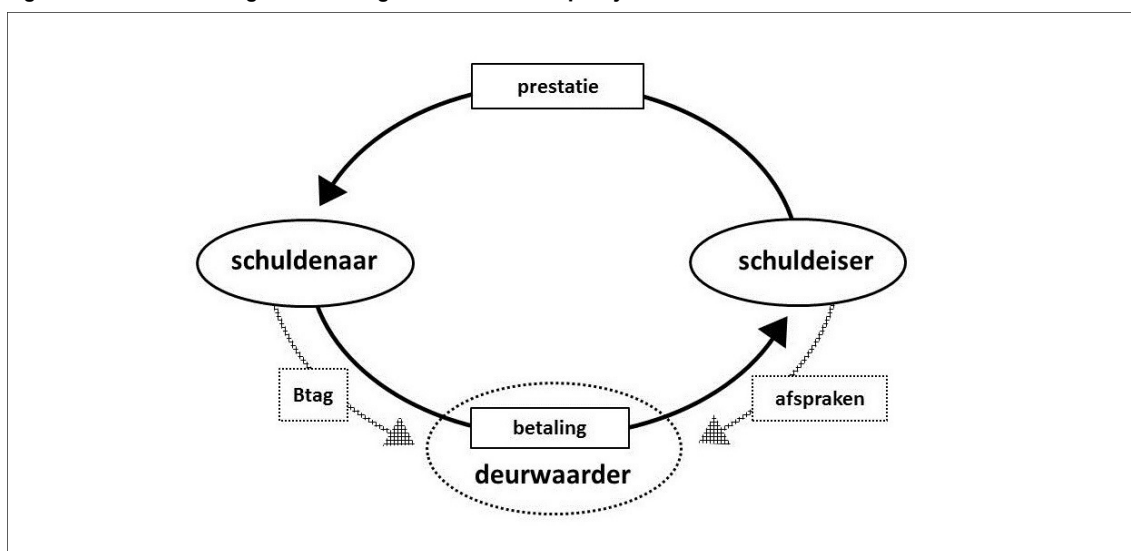
toetsend onderzoek naar beperkt aantal tarieven

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Cebeon een toetsend onderzoek uitgevoerd naar de Btag-tarieven¹ van een beperkte steekproef van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders².

Doel van dit onderzoek is te peilen in hoeverre deze Btag-tarieven voor ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders nog voldoen aan de uitgangspunten die in 2001 door de *Commissie Van der Winkel* zijn gehanteerd³.

In onderstaand figuur wordt de positie van de gerechtsdeurwaarder en de Btag-tarieven aangegeven in de relatie tussen schuldenaar en schuldeiser.

Figuur S.1. Plaats Btag in onderlinge relaties tussen partijen



Wanneer de betaling voor een prestatie achterwege blijft, kan een schuldeiser een gerechtsdeurwaarder inschakelen om de betaling alsnog te innen. Om dat te bereiken moet, wanneer de schuldenaar niet minnelijk aan zijn verplichtingen voldoet, de gerechtsdeurwaarder bepaalde (ambts-) handelingen verrichten. Voor de kosten van ambtshandelingen gelden de tarieven die in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) zijn vastgelegd (zogenaamde Btag-tarieven). Deze Btag-tarieven worden door de gerechtsdeurwaarder in rekening gebracht bij de schuldenaar. De schuldenaar dient derhalve naast de oorspronkelijke schuld ook de kosten van de gerechtsdeurwaarder te betalen. Het onderhavige onderzoek richt zich alleen op deze Btag-tarieven (linkerdeel van figuur) en niet op de (financiële) afspraken en marktwerking daaromtrent tussen gerechtsdeurwaarders en schuldeisers (rechterdeel van figuur).

¹ Btag staat voor 'Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders'. Het gaat om de toetsing van de basistarieven uit het Btag 2015.

² Het onderzoek is uitgevoerd tussen september 2015 en juli 2016.

³ 'Een gewichtig ambt gewogen', advies van de commissie tarieven gerechtsdeurwaarder, 2001.

sterke dynamiek sinds introductie Btag-tarieven in 2001

De kostenonderzoeken die ten grondslag hebben gelegen aan de huidige tarieven zijn gebaseerd op het jaar 1998, de tijdmetingen op het jaar 2000. Het huidige onderzoek heeft betrekking op het jaar 2015.

In de tussentijd zijn de tarieven die gerechtsdeurwaarders in rekening mogen brengen voor de verschillende ambtshandelingen sinds het kostenonderzoek uit 1998 alleen met een voor alle producten van ambtshandelingen uniforme regeling jaarlijks geïndexeerd voor algemene loon-, productiviteits- en prijsontwikkelingen.

Daar staat tegenover dat zich in de feitelijke uitvoeringspraktijk in deze periode een aantal uiteenlopende ontwikkelingen heeft voorgedaan in de feitelijke tijdsbesteding en kostenpatronen voor ambtshandelingen als gevolg van:

- de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet 2001 (meer marktwerking);
- sectorgerelateerde ontwikkelingen (meer kwaliteitseisen, extra handelingen);
- maatschappelijke, technologische en economische ontwikkelingen (o.a. meer automatisering en meer aandacht voor de positie van de schuldenaar).

In het onderhavige onderzoek is onderzocht wat de totale weerslag is geweest van deze ontwikkelingen op de kostprijzen van producten van gerechtsdeurwaarders. Het verkregen actuele beeld van de integrale kosten van de onderzochte producten is vergeleken met de huidige tarieven voor de ambtshandelingen. De verkregen inzichten zijn gebaseerd op beperkt toetsend onderzoek en derhalve indicatief. Indien een herijking van de Btag-tarieven wenselijk wordt geacht, vereist dit diepgaander onderzoek.

S.2 Onderzoeksopzet

dezelfde schakels onderzocht als destijds

Om de integrale kosten in beeld te brengen zijn dezelfde schakels onderzocht en zijn deze op dezelfde wijze met elkaar gecombineerd als in de onderzoeken die ten grondslag hebben gelegen aan de adviezen van de Commissie Van der Winkel voor de bepaling van de basistarieven in het Btag van 2001.

steekproef van zes onderzochte producten

In het kader van de huidige toetsing zijn de kosten van zes producten⁴ (van de 24) onderzocht, namelijk:

- dagvaarding;
- betekening titel;
- overbetekening diverse beslagen;
- beslag (onder derden) op periodieke betalingen;
- executoriale verkoop;
- betekening verzoekschrift faillietverklaring.

De eerste vier producten komen relatief vaak voor⁵. In het verleden zijn de kostprijzen van deze producten volledig bepaald op basis van tijdmetingen. De twee laatste producten komen minder vaak voor. In het huidige onderzoek is de tijdsbesteding aan deze producten getoetst in een panelbijeenkomst.

⁴ In Bijlage A is een globale omschrijving gegeven van deze onderzochte producten, evenals het Btag-tarief in 2015.

⁵ Er zijn geen bruikbare aantallen op landelijk niveau bekend van de onderlinge verhoudingen tussen de producten.

selectie van gerechtsdeurwaarderskantoren

De basisgegevens voor dit onderzoek (kostengegevens en tijdmetingen) zijn verkregen van een selectie van twaalf gerechtsdeurwaarderskantoren met uiteenlopende kenmerken: van klein tot groot, uit zowel (sterk) verstedelijkte gebieden als minder verstedelijkte/plattelandsgebieden. Daarbij zijn kantoren die onder verscherpt (intensief) financieel toezicht van het Bureau Financieel Toezicht (BFT) stonden buiten de selectie gehouden (zie Bijlage C).

onderzochte schakels

Net als destijds zijn bij de selectie van kantoren de volgende schakels onderzocht die tezamen de berekening van de integrale kostprijzen per product mogelijk maken:

- de (directe) kosten van arbeid per tijdseenheid, onderscheiden naar drie typen functionarissen (kandidaat-/gerechtsdeurwaarders, juridisch medewerkers en overige medewerkers);
- de (indirecte) kosten van (zowel personele als materiële) ondersteuning per tijdseenheid;
- de tijdsbesteding aan alle processtappen per product, waarbij de processtappen zijn gekoppeld aan drie typen functionarissen.

Voor elk kantoor zijn net als in het vorige onderzoek voor de te onderzoeken producten tijdmetingen verricht van alle onderliggende processtappen, waarbij elk onderdeel is gekoppeld aan één van de drie typen functionarissen (zie Bijlage B). De onderzoekers hebben daartoe gedurende enkele meetdagen per kantoor metingen verricht.

panelonderzoek

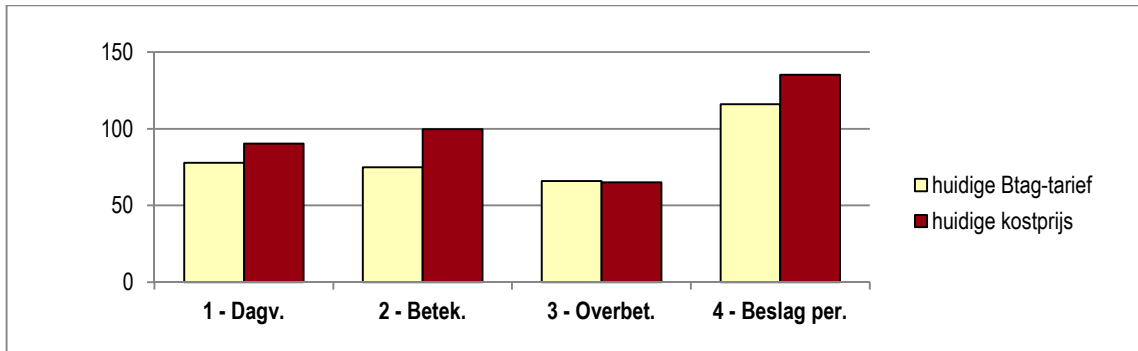
Naast de informatie vanuit de tijdmetingen en de (financiële) gegevens van de geselecteerde kantoren, zijn de onderzoeksresultaten mede gebaseerd op informatie uit een panelonderzoek. Voor een panelbijeenkomst zijn tien deelnemers uitgenodigd. Er waren onder andere vertegenwoordigers aanwezig van kantoren die deel uitmaakten van de selectie van onderzochte kantoren, evenals van buiten de selectie.

Naast de plausibiliteit van de ontwikkelingen ten aanzien van de tijdsbesteding voor de twee minder vaak voorkomende producten, is tijdens het panelonderzoek ook een aantal andere onderwerpen besproken en getoetst (zoals de vaste opslagen, productieve uren per medewerker, inkomen gerechtsdeurwaarder, het werken met verschotten, lopende ontwikkelingen).

S.3 Uitkomsten onderzoek

Met behulp van de verkregen informatie over de onderliggende schakels is er op vergelijkbare wijze als in het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de adviezen van de Commissie Van der Winkel een berekening gemaakt van de integrale kosten voor de vier veelvoorkomende producten. De indicatieve berekening van de integrale kosten voor 2015 zijn vervolgens vergeleken met de geldende Btag-tarieven in 2015.

Figuur S.2. Indicatieve vergelijking integrale kostprijsberekening per product met Btag-tarief 2015 (in euro's)



In Figuur S.2 is zichtbaar dat dit globaal toetsende onderzoek voor een aantal producten duidelijke verschillen laat zien tussen het Btag-tarief voor 2015 en de berekende integrale kostprijs. Uitgedrukt in indexcijfers⁶ is per product (1 t/m 4) het niveau van de berekende integrale kosten ten opzichte van de Btag-tarieven (tarief = 100) ongeveer als volgt: 116, 133, 99, 116.

De twee belangrijkste bevindingen op basis van deze toetsende vergelijking zijn:

- de afwijking tussen de huidige Btag-tarieven (2015) en de berekende integrale kosten verschilt per product:
 - bij het product ‘overbetekening diverse beslagen’ ligt het tarief nog ongeveer op een vergelijkbaar niveau als van de integrale kostenberekening;
 - bij de overige producten wijken de Btag-tarieven duidelijk af van het berekende integrale kostenniveau. Daarbij is er tevens sprake van een verschil in de relatieve afwijking. Bij het product ‘betekening titel’ is de relatieve afwijking duidelijk groter dan bij ‘dagvaarding’ en ‘beslag op periodieke betalingen’.
- voor de vier onderzochte veelvoorkomende producten blijft het niveau van de Btag-tarieven gemiddeld achter bij dat van de integrale kostenberekening.

Daarnaast zijn er op grond van het panelonderzoek ook sterke aanwijzingen dat voor de twee onderzochte minder vaak voorkomende producten, de huidige tarieven niet meer passen bij de huidige integrale kosten.

wijzigingen in kostenstructuur en achterblijvende Btag-tarieven door indexering

Het verschil tussen de huidige Btag-tarieven en de integrale kostprijsberekening heeft enerzijds te maken met tal van ontwikkelingen sinds de invoering van de Btag-tarieven. Er zijn wijzigingen in vrijwel alle achterliggende schakels:

- de tijdsbesteding is gewijzigd per product, maar ook per type functionaris per product;
- de kosten van arbeid en van (indirecte) ondersteuning hebben zich (onderling) afwijkend ontwikkeld;
- de aannames achter de vaste opslagen sluiten minder aan bij de huidige uitvoeringspraktijk;
- een deel van de kosten wordt nu buiten de Btag-tarieven om via zogenaamde ‘verschotten’ in rekening gebracht aan schuldenaren.

Anderzijds zijn de Btag-tarieven achtergebleven door de gehanteerde indexeringsregeling.

In het onderstaande worden beide typen ontwikkelingen nader toegelicht.

ontwikkeling tijdsbesteding

Onderstaande tabel toont dat de tijdsbesteding zich per product verschillend heeft ontwikkeld tussen 2000 en 2015.

⁶ Zie ook Bijlage D.

Tabel S. 1. Totale gemiddelde tijdsbeslag per product in minuten

<i>producten</i>	<i>Onderzoek 2000</i>	<i>Onderzoek 2015</i>	<i>Huidige tijd in %* t.o.v. tijd uit vorige onderzoek</i>
1 <i>Dagvaarding</i>	70	68	98%
2 <i>Betekening titel</i>	65	68	105%
3 <i>Overbetekening diverse beslagen</i>	57	46	81%
4 <i>Beslag op periodieke betalingen</i>	91	87	96%

* door afronding van de onderdelen kunnen getoonde percentages afwijken.

gemiddelde afname tijdsbesteding wijkt af van productiviteitskorting indexeringsregeling

Gemiddeld genomen is er sprake van enkele procenten tijdswinst voor de vier onderzochte veelvoorkomende producten. Deze beperkte gemiddelde daling van de totale tijd wijkt af van de productiviteitskorting in de uniforme indexeringsregeling. In de indexeringsregeling is over deze periode rekening gehouden met een productiviteitswinst van circa 22% voor alle producten van ambtshandelingen.

Doordat de werkelijke productiviteitswinst duidelijk lager is, blijven de Btag-tarieven gemiddeld achter bij de berekende integrale kosten.

verschillen tussen producten

Dat de afwijking met de Btag-tarieven tussen de vier producten zo uiteenloopt in Figuur S.2, heeft in belangrijke mate te maken met het feit dat de tijdsbesteding zich tussen de producten erg verschillend heeft ontwikkeld als gevolg van de achterliggende ontwikkelingen (waaronder wijzigingen in wet- en regelgeving, effecten van automatisering, overige wijzigingen in de productieomstandigheden).

Waar bijvoorbeeld door automatisering met name tijdsbesparingen mogelijk zijn in de meer administratieve procesonderdelen (het aandeel 'overig personeel' is bij elk van de vier producten afgenomen), is het aandeel van de tijdsbesteding van de processtappen die zijn gekoppeld aan juridisch medewerkers en kandidaat-/gerechtsdeurwaarders gemiddeld juist groter geworden. De werkzaamheden van deze medewerkers lenen zich op onderdelen veel minder voor automatisering (bijvoorbeeld bestuderen van rechterlijke beslissingen of het uitbrengen van een exploit) of zijn zelfs onderhevig aan productiviteitsverlies (bijvoorbeeld door een gemiddeld langere reistijd voor de gerechtsdeurwaarder).

Daarbij leiden op sommige onderdelen de nieuwe mogelijkheden van de digitale ontsluiting van gegevens per handeling weliswaar tot een kortere tijdsbesteding, maar worden deze handelingen vaker verricht, mede vanuit aanvullende regelgeving/kwaliteitseisen. Een voorbeeld hiervan in de sfeer van informatievoorziening is de nieuw geïntroduceerde richtlijn om voor de adresgegevens van de schuldenaar niet uit te gaan van gegevens ouder dan veertien dagen, waardoor deze, na het verstrijken van deze termijn, opnieuw moeten worden opgevraagd.

ontwikkelingen arbeidskosten

Het gemiddelde beeld van de salarissen van de drie typen functionarissen per productief uur is dat deze zich op vergelijkbare wijze hebben ontwikkeld als die van vergelijkbare overheidsfuncties. De feitelijke ontwikkeling ligt net iets onder de gehanteerde loonontwikkeling in de indexeringsregeling voor de Btag-tarieven. Echter door de wijzigingen in de mix van medewerkers (relatief grootste tijdsbesparing bij de processtappen gekoppeld aan de goedkopere medewerkers) komt het gemiddelde niveau van de arbeidskosten per productief uur voor de onderzochte producten enkele procenten hoger uit dan de ontwikkeling van de salarissen per uur.

ontwikkeling kosten van ondersteuning

Naast de kosten voor arbeid dient rekening te worden gehouden met de indirecte kosten van ondersteuning (zowel personele als materiële lasten). Deze lasten zijn 10 à 15% sneller gestegen per productief uur dan de arbeidskosten. Per eenheid product ligt deze toename gemiddeld wat lager, omdat de gemiddelde tijd per product iets is afgenomen.

Deze snellere toename lijkt vooral samen te hangen met extra kosten van automatisering (hardware, software en ICT-medewerkers), die worden gemaakt ten behoeve van het zoveel mogelijk automatiseren van (gestandaardiseerde) handelingen.

aannames achter vaste opslagen komen niet meer met de praktijk overeen

In de tarieven is rekening gehouden met vaste opslagen voor reistijd, informatievoorziening (o.a. voorlichtende activiteiten, beantwoorden van vragen e.d.) en 'redelijke winst'. De grondslagen voor elk van deze drie vaste opslagen stroken niet meer met de actualiteit.

Op grond van de tijdmetingen blijkt dat de gemiddelde reistijd met enkele minuten is gestegen. Dit betekent direct een productiviteitsverlies voor het duurste type functionaris (meerdere procenten voor de onderzochte producten). Deze ontwikkeling is reeds meegenomen in het hiervoor getoonde beeld van de integrale kosten.

De omstandigheden voor de opslagen informatievoorziening (extra aandacht vereist voor belangen van opdrachtgevers en schuldenaren) en redelijke winst (introductie marktwerking) zijn sterk gewijzigd, waardoor de aannames achter deze opslagen aan herwaardering toe zijn. In het getoonde integrale kostenbeeld in Figuur S.2 is voor deze twee opslagen nog uitgegaan van de opslagen zoals deze tot nu toe werden gehanteerd, omdat bijstelling hiervan nieuwe afwegingen/normatieve uitspraken vereist.

(nieuwe) rol van verschotten naast Btag- tarieven

Soms moet een deurwaarder derden inschakelen voor bepaalde handelingen, bijvoorbeeld een slotenmaker bij een ontruiming. De kosten hiervoor worden apart in rekening gebracht via zogenaamde verschotten. Omdat deze kosten niet in alle gevallen gemaakt hoeven worden en per geval sterk uiteen kunnen lopen, zijn deze kosten buiten de Btag-tarieven gehouden. Als algemene regel geldt dat de kosten van 'eigen tijdsbesteding' van gerechtsdeurwaarders niet buiten de Btag-tarieven om mogen worden meegeteld in de verschotten.

In de praktijk worden echter wel dergelijke eigen activiteiten van gerechtsdeurwaarders in rekening gebracht via verschotten. Het betreft daarbij werkzaamheden die betrekking hebben op de processtap 'informatievoorziening'. In deze stap worden digitale registers geraadpleegd zoals de Basisregistratie Personen (BRP)⁷ (via de koppeling van de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG)) en de Kamer van Koophandel. Via verschotten wordt de 'eigen' tijdsbesteding van deurwaarderskantoren in het kader van deze raadplegingen doorbelast aan de schuldenaar.

In het tarief voor het product dagvaardingen is destijds reeds rekening gehouden met de kosten van deze tijdsbesteding van gerechtsdeurwaarderskantoren voor raadplegingen (in de processtap informatievoorziening). In de tarieven voor de overige producten is dit echter niet het geval.

In het onderhavige onderzoek zijn de kosten van deze eigen handelingen van gerechtsdeurwaarderskantoren conform de algemene regels via de tijdmetingen en vervolgens ook in de berekende integrale kosten per product meegenomen voor elk van de vier onderzochte veelvoorkomende producten. In de vergelijking tussen de berekende integrale kostenbeelden per product met de Btag-tarieven blijven de inkomsten uit de separaat in rekening gebrachte verschotten voor raadplegingen nog buiten beeld. Daardoor is de

⁷ Voorheen de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).

getoonde afwijking tussen integrale kostprijs en Btag-tarief in Figuur S.2 in de praktijk in financieel opzicht (voor de debiteur) minder groot.

Afhankelijk van het type raadplegingen⁸ gaat het om bedragen van één à twee euro per keer. Per exploit kan het in de praktijk om meerdere raadplegingen gaan. Wanneer beter inzicht zou worden gewenst in de omvang hiervan per product, zou hier nader onderzoek naar moeten worden verricht.

In feite is er op deze wijze, naast de Btag-tarieven, een aparte geldstroom ontstaan voor de eigen raadplegingskosten van gerechtsdeurwaarders die ook in de tarieven zouden kunnen worden opgenomen. Dit vraagt om een heroverweging van de rol van dergelijke verschotten naast de Btag-tarieven. In een dergelijke heroverweging zou ook kunnen worden gekeken naar de wijze van verrekening van verschotten voor de externe kosten⁹ van dergelijke raadplegingen.

Het verdisconteren van kosten van raadplegingen in de tarieven zou in zichzelf ook kostenbesparend kunnen werken, aangezien het apart verhalen van dit soort kosten via verschotten ook bepaalde (extra) administratieve handelingen vereist.

S.4 Dynamische omgeving, tijdig onderhoud

In de afgelopen periode is een duidelijke afwijking opgetreden tussen de ontwikkeling van de Btag-tarieven en de feitelijke kostenontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk van de ambtshandelingen. Daarbij hebben de kosten zich voor de verschillende producten, door de sterke dynamiek in de afgelopen vijftien jaar, op uiteenlopende wijze ontwikkeld, terwijl de Btag-tarieven zijn achtergebleven en door de uniforme indexering nog steeds van dezelfde onderlinge verhoudingen uitgaan als bij de invoering.

Ook doorlopende/toekomstige ontwikkelingen zullen naar verwachting uiteenlopende effecten kunnen hebben op de kosten van de uitvoeringspraktijk van de ambtshandelingen. Met behulp van één indexeringsregeling, die voor alle producten gelijk is, kan niet worden gewaarborgd dat de tarieven aansluiting behouden bij de kosten. Indien onwenselijk wordt gevonden dat deze aansluiting voor de verschillende producten op verschillende wijze gaat afwijken, vraagt dit een nieuwe kijk op de wijze waarop de tarieven in de loop der jaren worden onderhouden.

Binnen de indexeringsregeling leent vooral de component voor de veronderstelde productiviteitsontwikkelingen zich voor herwaardering. De kosten in de uitvoeringspraktijk van de ambtshandelingen is mede afhankelijk van wijzigingen in wet- en regelgeving en laten zich niet eenvoudig vatten in een algemeen indexcijfer van een andere sector. Met name niet wanneer door deze specifieke regelgeving/omstandigheden de productiviteitsontwikkeling afwijkt van die in andere sectoren van de economie. Dit vraagt om gericht/frequenter onderhoud wanneer de kosten van bepaalde procesonderdelen/producten hierdoor veranderen.

In dit toetsende onderzoek naar de tarieven voor een beperkt aantal producten is reeds een aantal discrepanties rond de tariefstructuur naar voren gekomen. Wanneer de tarieven van ambtshandelingen zouden worden herijkt, zou verder kunnen worden ingezoomd op een aantal specifieke achtergronden van de kostenpatronen in de praktijk van de ambtshandelingen, zoals verschillen tussen producten, nieuwe indelingen in functietypen, verschillende organisatiemodellen, uiteenlopende automatiseringsmogelijkheden (ook tussen producten) en de relatie met vaste opslagen en verschotten. Ook zouden de tarieven voor

⁸ Er zijn adviezen vanuit de KBvG voor de kostprijsstarieven die voor de raadplegingen van diverse registers kunnen worden gehanteerd, bijvoorbeeld in de sfeer van GBA-verificatie, bevraging Kadaster, RDW of UWV.

⁹ Kosten van de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders voor het mogelijk maken van dergelijke raadplegingen.

de ambtshandelingen in breder verband kunnen worden bekeken, met name in relatie tot de (tarief)afspraken met opdrachtgevers en de niet ambtelijke (incasso-)praktijk.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

1.1.1 Aanleiding onderzoek

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Cebeon opdracht gegeven voor de uitvoering van een onderzoek naar de tarieven (kostprijzen) van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders.

aanleiding

De aanleiding voor het onderzoek is een artikel in het Algemeen Dagblad van 20 oktober 2014, waarin wordt gesteld dat de kostprijs van veel handelingen van gerechtsdeurwaarders, met name door automatisering, flink zijn gedaald. De tarieven die voor deze handelingen in rekening worden gebracht zouden daardoor te hoog zijn. Dit was voor de Kamerleden Schouw en Van Nispen aanleiding om hierover Kamervragen te stellen aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. In antwoord op deze vragen geeft de staatssecretaris aan dat het voor het goed functioneren van de gerechtsdeurwaarder van belang is dat er geen discussie is over de redelijkheid van de kosten voor ambtshandelingen die aan schuldenaren in rekening worden gebracht. Daarom wil de staatssecretaris door middel van een beperkte steekproef van veelvoorkomende ambtshandelingen vaststellen of de thans geldende tarieven nog voldoen aan het uitgangspunt dat deze zijn gebaseerd op de integrale kostprijs.

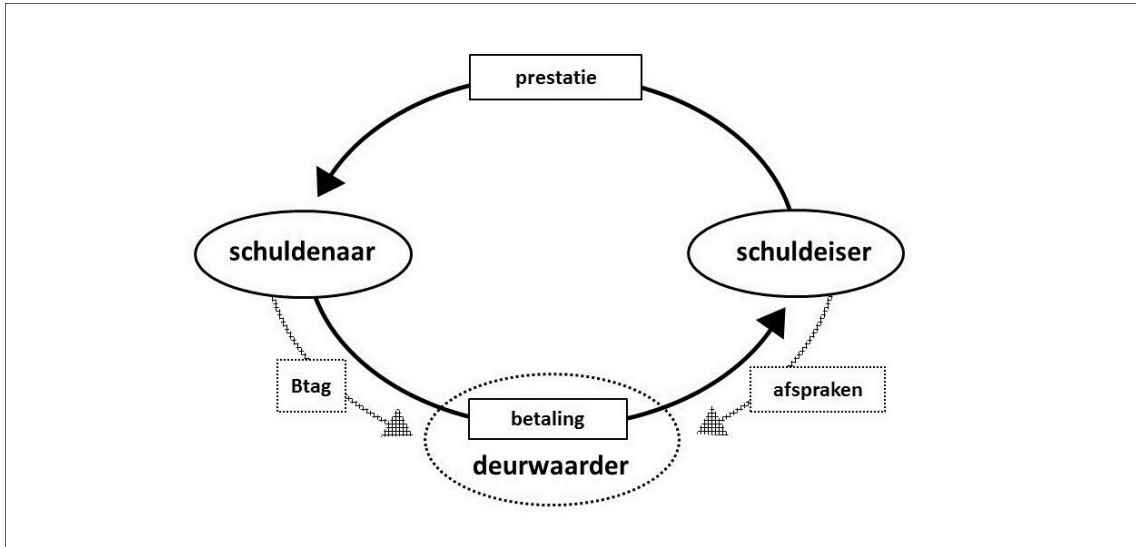
centrale onderzoeksvraag

Heel concreet is de vraag: in hoeverre staan de tarieven die aan de schuldenaren worden berekend nog in verhouding tot de huidige integrale kostprijs van de betreffende ambtshandelingen? Het gevraagde onderzoek heeft derhalve een toetsend karakter. Het is niet de bedoeling om bij geconstateerde afwijkingen nieuwe tarieven te baseren op dit toetsende onderzoek.

positionering onderzoeksvraag

Voor een goed begrip van de reikwijdte van dit onderzoek gebruiken we onderstaande figuur. In deze figuur zijn de belangrijkste partijen opgenomen die een rol spelen. Aan de hand van deze figuur lichten we toe op welk deel van de onderlinge relaties het onderzoek betrekking heeft.

Figuur 1. Plaats Btag in onderlinge relaties tussen partijen



In het normale maatschappelijke verkeer verricht een leverancier een prestatie en ontvangt daarvoor een betaling van de afnemer. Wanneer de prestatie is verricht, maar geen betaling heeft plaatsgevonden, wordt de leverancier een schuldeiser en de afnemer een schuldenaar.

Een schuldeiser kan vervolgens een gerechtsdeurwaarder inschakelen om de betaling alsnog te innen. De gerechtsdeurwaarder moet dan, wanneer de schuldenaar niet minnelijk aan zijn verplichtingen voldoet, bepaalde (ambts-)handelingen verrichten. Denk hierbij aan het uitbrengen van een dagvaarding, het betekenen van een vonnis of het leggen van beslag. Voor de kosten van dergelijke ambtshandelingen worden tarieven gehanteerd die formeel zijn vastgelegd (zogenaamde Btag-tarieven¹⁰). Deze Btag-tarieven worden in rekening gebracht bij de schuldenaar. De schuldenaar dient dus naast de oorspronkelijke schuld ook de kosten van de gerechtsdeurwaarder te betalen.

De schuldeiser en de gerechtsdeurwaarder kunnen afspraken maken over vergoedingen. Onder meer over de situatie waarin (de schuld en) de kosten van de gerechtsdeurwaarder oninbaar blijken te zijn. Hiervoor gelden geen vaste tarieven, maar is vrije marktwerking van toepassing (zie ook paragraaf 1.1.2).

Het onderhavige onderzoek richt zich alleen op het gedeelte linksonder in de figuur (Btag): de huidige Btag-tarieven worden vergeleken met het beeld van de actuele kosten van de ambtshandelingen. De afspraken tussen gerechtsdeurwaarders en hun opdrachtgevers (en de marktwerking in dit verband) zijn geen onderwerp van onderzoek. Deze kunnen overigens wel van invloed zijn op de (ontwikkelingen in de) uitvoeringspraktijk van de ambtshandelingen. In dit rapport wordt een aantal keer gewezen op dergelijke invloeden.

1.1.2 Sterke dynamiek sinds laatste kostenonderzoek

vorige kostenonderzoek relatief lang geleden

De kostenonderzoeken die ten grondslag hebben gelegen aan de huidige tarieven dateren van omstreeks het jaar 2000. Het huidige onderzoek heeft als centraal analysejaar 2015.¹¹

¹⁰ Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.

¹¹ De onderzoekswerkzaamheden hebben plaatsgevonden in de periode van oktober 2015 tot mei 2016.

Dit betekent dat een relatief lange periode is verstreken sinds het moment waarop de grondslag voor de huidige tarieven zijn bepaald. In deze periode hebben zich uiteenlopende ontwikkelingen voorgedaan. In het onderstaande wordt een korte schets opgenomen van de uiteenlopende typen ontwikkelingen in deze periode. Eerst wordt toegelicht hoe de tarieven zich sindsdien hebben ontwikkeld. Daarna volgt een toelichting op allerlei ontwikkelingen die de uitvoeringspraktijk in deze periode hebben beïnvloed.

algemene indexering van de tarieven

De huidige tarieven die gerechtsdeurwaarders in rekening brengen voor de ambtshandelingen aan de verschillende producten, zijn gebaseerd op een kostenonderzoek van destijds¹². Centraal jaar waarvoor de kosten zijn onderzocht was destijds 1998. In aansluiting hierop heeft de commissie Van der Winkel¹³ een advies uitgebracht over de zogenaamde schuldenaarstarieven voor ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders.

Met ingang van 2001 zijn deze tarieven vastgelegd in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag). Sindsdien (1998) zijn deze tarieven alleen met een voor alle producten uniforme regeling jaarlijks geïndexeerd¹⁴ voor algemene loon-, productiviteits- en prijsontwikkelingen, maar heeft er geen nader onderzoek meer plaatsgevonden naar de feitelijke ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders. De componenten uit de indexeringsregeling, te weten de ontwikkelingen voor lonen, algemene prijzen en arbeidsproductiviteit, zijn gebaseerd op de gemiddelde ontwikkelingen in alle sectoren van de economie.

uiteenlopende ontwikkelingen uitvoeringspraktijk

In de praktijk hebben zich in de afgelopen periode van meer dan vijftien jaar tal van ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn geweest op de feitelijke tijdsbesteding en kostenpatronen voor ambtshandelingen. In het onderstaande geven we in algemene zin een kort overzicht van een aantal belangrijke ontwikkelingen die – vaak in onderlinge samenhang – in de achterliggende periode van invloed zijn geweest op de dagelijkse uitvoeringspraktijk (tijdsbesteding en kostenpatronen) van de ambtshandelingen. In het vervolg van deze rapportage komen dergelijke effecten van deze ontwikkelingen op verschillende plekken tot uiting.

Er kan een drietal typen achtergronden voor de ontwikkelingen worden onderscheiden:

- Gerechtsdeurwaarderswet 2001;
- sectorgerelateerde ontwikkelingen;
- maatschappelijke / technologische / economische ontwikkelingen.

Gerechtsdeurwaarderswet 2001

Het onderzoek waarop de Btag-tarieven zijn gebaseerd, heeft betrekking op de jaren voorafgaand¹⁵ aan de invoering van de nieuwe Gerechtsdeurwaarderswet 2001. Met de introductie van deze wet zijn er enkele principiële wijzigingen van kracht geworden die invloed hebben gehad op de sector. We noemen met name de volgende twee elementen, die vooral in het teken van een grotere marktwerking staan:

- met de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet en de Btag-tarieven in 2001 bleef het principe in het linker deel van Figuur 1 ongewijzigd: de kosten voor ambtelijke werkzaamheden mogen worden verhaald op de schuldenaar op basis van een vooraf door de overheid vastgelegd tarief. De situatie in het rechterdeel van Figuur 1 is echter gewijzigd. Teneinde vrijere prijsvorming tot stand te brengen zijn de vaste vergoedingen verdwenen en is de prijsvorming in de relatie opdrachtgever-gerechtsdeurwaarder volledig vrij gelaten.

Dit stelsel van vrije opdrachtgeverstarieven en vaste schuldenaarstarieven is ingegeven door ener-

¹² 'Analyse kostprijzen ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders', jan. 2001, KPMG.

¹³ 'Een gewichtig ambt gewogen', advies van de commissie tarieven gerechtsdeurwaarder, 2001.

¹⁴ De componenten lonen en arbeidsproductiviteit tellen voor 60% mee, de component prijzen voor 40%.

¹⁵ De kostengegevens hebben betrekking op 1998. De tijdmetingen op 2000.

zijds de wens van prijsconcurrentie – en daarbij marktwerking – en anderzijds de bescherming van de schuldenaar. Voor 2001 werden, wanneer het niet lukte om de ambtelijke kosten op de schuldenaar te verhalen, deze kosten voldaan door de opdrachtgever volgens de geldende vaste tarieven. Daarmee was er sprake van weinig ondernemersrisico's voor de gerechtsdeurwaarder. In de eerste jaren na de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet was dit ook nog de gebruikelijke gang van zaken. De laatste jaren is er een ontwikkeling gaande dat er door steeds meer opdrachtgevers forse tariefkortingen worden bedongen op de tarieven voor ambtelijke handelingen (bijvoorbeeld via aanbestedingen van grote aantallen zaken). Dit heeft er (impliciet) toe geleid dat het risico van oninbaarheid van de kosten steeds meer bij de gerechtsdeurwaarder terecht is gekomen;

- gerechtsdeurwaarders zijn voor hun werkgebied niet langer gebonden aan de arrondissementsgrenzen, maar landelijk bevoegd om ambtelijke taken uit te voeren¹⁶. Dit kan enerzijds bijdragen aan meer concurrentie, maar anderzijds ook leiden tot grotere afstanden (reistijd).

sectorgerelateerde ontwikkelingen

Behalve de introductie van de gerechtsdeurwaarderswet 2001 is er de afgelopen periode ook sprake van invloeden vanuit onder meer regelgeving / richtlijnen die direct gerelateerd zijn aan de sector. In dit verband kan worden gewezen op diverse ontwikkelingen, zoals:

- de recente introductie van het Digitaal Beslagregister (DBR). Door middel van een centrale registratie wordt beoogd om onnodige kosten te voorkomen door gelegde beslagen per debiteur inzichtelijk te maken, waarbij gerechtsdeurwaarders verplicht zijn om het beslagregister te raadplegen voorafgaand aan het uitbrengen van de dagvaarding en beslag op periodieke betalingen (extra handelingen);
- de lopende ontwikkelingen rond de VerwijsIndex SchuldHulpverlening (VISH). Door middel van digitale gegevensuitwisseling wordt inzichtelijk gemaakt dat de schuldenaar zich in een schuldhulpverleningstraject bevindt. Het raadplegen van dergelijke informatiebronnen brengt extra handelingen (tijd) met zich mee;
- het Programma Kwaliteit en Innovatie (KEI), met als doel om de rechtspraak in Nederland toegankelijker te maken door het te laten aansluiten bij de digitalisering van de samenleving ('mijn zaak');
- aanvullende regelgeving / richtlijnen binnen de sector ten aanzien van:
 - informatie voor financieel toezicht (Bureau Financieel Toezicht);
 - diverse (bindende) regels en richtlijnen vanuit de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), waaronder:
 - begrenzing van voorfinanciering van 'out-of-pocketkosten'. Boven een drempelbedrag moet de opdrachtgever eerst een voorschot betalen voor de kosten aan derden die een deurwaarder moet maken om de zaak te behandelen, voordat de deurwaarder tot verdere acties mag overgaan;
 - het werken met actuele (contact)gegevens van de debiteur (juiste bedrijfs- of persoonsgegevens, actueel adres e.d.). Tegenwoordig wordt vanuit de normen voor kwaliteit van de KBvG een termijn van maximaal veertien dagen aangehouden. Voorheen mocht ook met oudere gegevens worden gewerkt, waardoor minder vaak opnieuw (contact)gegevens hoefden te worden opgevraagd;
 - tweejaarlijkse (kwaliteits)-audits;
 - (bij)scholing en opleiding;
 - agressie- / veiligheidsprotocollen;
- het gewijzigde stelsel van griffierechten (per 2010 / 2011) van de rechtspraak heeft geleid tot hogere griffierechten, minder procedures en – als gevolg hiervan - een toename van (verkennde en adviseerende) werkzaamheden van gerechtsdeurwaarderskantoren. Dit heeft kostprijsverhogende invloed.

¹⁶ De ministerieplicht geldt slechts voor het eigen arrondissement.

Per saldo heeft dit soort ontwikkelingen effect op de uitvoeringspraktijk, zowel via de tijdsbesteding aan (soms meerdere keren terugkomende) handelingen, als via het niveau van ondersteunende kosten.

maatschappelijke / technologische / economische ontwikkelingen

Naast, maar ook in onderlinge wisselwerking met de hierboven beschreven ontwikkelingen, zijn er effecten merkbaar op de uitvoeringspraktijk van ambtshandelingen vanuit meer algemene ontwikkelingen. In dit verband kan bijvoorbeeld gewezen worden op:

- voortschrijdende ontwikkelingen op het gebied van digitale informatie-uitwisseling. Vroeger was het inventariseren en controleren van de gegevens van de schuldenaar (particulier of bedrijf) relatief tijdrovend en moest er 'met de hand' informatie worden gecontroleerd in het GBA, Kamer van Koophandel, Kadaster e.d.. Het mogelijk worden van het digitaal raadplegen van dit soort registers leidt tot een tijdsbesparing (per geval gaat het sneller), maar ook tot het vaker (moeten) raadplegen van deze gegevens. Zo wordt tegenwoordig een maximale termijn van veertien dagen aangehouden voor de ouderdom van dit soort gegevens bij ambtshandelingen. Dit betekent dat in de praktijk, veel vaker dan vroeger, dit soort informatiebronnen wordt geraadpleegd door de gerechtsdeurwaarder wanneer deze termijn verstreken is;
- voortschrijdende mogelijkheden van automatisering. Voor standaard handelingen wordt steeds meer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om onderdelen te standaardiseren en te automatiseren. Dit betekent dat bepaalde onderdelen van het proces sneller kunnen verlopen. Dit gaat gepaard met extra kosten / investeringen (hardware, software en kwaliteitsbewaking);
- er is sprake van schaalvergroting in de sector. Naast een groot aantal kleine kantoren, zijn er ook grote, meer landelijk opererende gerechtsdeurwaarderskantoren ontstaan. Dit heeft geleid tot andere bedrijfsmodellen, waarin schaafeffecten optreden en bepaalde werkzaamheden anders worden georganiseerd (bijvoorbeeld meer gespecialiseerde eigen ondersteunende afdelingen voor personeelszaken, boekhouding, ICT e.d.), waardoor de verhouding tussen direct productief en ondersteunend personeel zijn veranderd. Overigens kan hierbij ook een rol spelen dat veel gerechtsdeurwaarderskantoren naast inkomsten op grond van de ambtshandelingen ook andere inkomstenbronnen hebben (incassopraktijk en / of juridische advisering);
- maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot wijzigingen in houding / gedrag van opdrachtgevers en schuldenaren. Mede vanuit liquiditeitsoverwegingen en nieuwe digitale mogelijkheden vragen opdrachtgevers bijvoorbeeld tussentijds meer inzicht in de voortgang van zaken en worden er bij langdurige periodieke beslagen vaker tussentijdse afdrachten gevraagd. Anderzijds worden burgers/schuldenaren steeds mondiger (inclusief gebruik van internet, e-mail e.d.) en kunnen toegenomen problematische schulden van invloed zijn op onbetaalde vorderingen of de tijdsduur van beslagen op periodieke inkomsten.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen over de afgelopen periode is gevraagd om nu een toetsende blik te werpen om te bezien of de integrale kosten van de producten in de huidige uitvoeringspraktijk van ambtshandelingen nog wel overeenkomen met de tariefstructuur in het Btag, die in 2001 is ingevoerd.

1.2 Vraagstelling van het onderzoek

Doel van dit onderzoek is om te peilen in hoeverre de tarieven van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders nog voldoen aan de uitgangspunten die in 2001 door de *Commissie Van der Winkel* zijn gehanteerd.

Ter operationalisering van deze probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Voldoen de tarieven van een steekproef van veel voorkomende ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders nog aan het uitgangspunt dat deze zijn gebaseerd op de integrale kostprijs (bestaande uit de totale arbeidskosten, een vaste opslag voor informatievoorzieningen en reiskosten en een opslagpercentage voor een redelijke winst)?
 - 1.1. Zijn de activiteiten die nodig zijn om de betreffende ambtshandelingen uit te voeren (de processtappen) nog conform de uitgangspunten uit 2001? Zo niet, wat is er veranderd?
 - 1.2. Is de tijdsduur van de uitvoering van deze activiteiten nog conform de uitgangspunten uit 2001? Zo niet, wat is er veranderd?
 - o Welke gevolgen hebben ‘bulkopdrachten’ voor de tijdsduur van de activiteiten (mogelijke efficiency)?
 - 1.3. Zijn de integrale loonkosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de activiteiten (inclusief toerekening van de overhead) nog conform de uitgangspunten uit 2001? Zo niet, wat is er veranderd?
 - o In hoeverre hebben de integrale loonkosten zich ontwikkeld in verhouding tot die in vergelijkbare sectoren?
 - 1.4. Zijn de opslagen voor redelijke winst, reistijd en informatievoorziening nog conform de uitgangspunten uit 2001? Zo niet, wat is er veranderd?

Indien er een verschil gevonden wordt tussen de huidige tarieven en de gemeten integrale kostprijs:

2. Waaraan kan het verschil tussen de huidige tarieven en de gemeten integrale kostprijs worden toegeschreven?
3. Zijn er activiteiten waarvoor in de kosten is voorzien binnen het tarief van de ambtshandeling (via de processtappen of opslagen) die ook als verschotten doorbelast worden? Zo ja, welke activiteiten betreft dit, tegen welke kosten, en welke vergoeding wordt hiervoor in totaal in rekening gebracht (via ambstarief en verschot)?
4. Zijn er activiteiten die momenteel als verschotten worden doorbelast die, gezien hun noodzakelijke karakter voor het verrichten van de ambtshandeling, opgenomen zouden kunnen worden in het vaste tarief voor de betreffende ambtshandeling? Zo ja, welke verschotten zijn dat en wat zouden de gevolgen voor de integrale kostprijs van de ambtshandeling zijn wanneer deze kosten hierin worden opgenomen?
5. Welke gevolgen zouden de geschetste toekomstige ontwikkelingen kunnen hebben voor de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders en daarmee samenhangend de kostprijzen van ambtshandelingen?

1.3 Opzet rapportage

In dit rapport wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- toelichting op de onderzoeksopzet (hoofdstuk 2);
- actualisering van de belangrijkste kostenbepalende componenten (hoofdstuk 3):
 - o tijdsbesteding per product;
 - o arbeidskosten;
 - o indirecte kosten (‘ondersteuning’);
 - o vergelijking indicatief totaalbeeld integrale kosten met Btag-tarieven;
 - o vaste opslagen;
- beantwoording onderzoeksvragen (hoofdstuk 4);
- slotbeschouwing (hoofdstuk 5).

2 Onderzoeksopzet

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet toegelicht die in overleg met de opdrachtgever, voor dit onderzoek is gekozen.

In het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) zijn tarieven opgenomen voor een groot aantal producten¹⁷. Het zou een grootschalig onderzoek vereisen om al deze tarieven opnieuw te beoordelen. In het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de adviezen van de Commissie van der Winkel is voor 24 producten gekomen tot een basistarief. Hierbij is voor een deel (zeven) van deze producten dit tarief gebaseerd op tijdmetingen van de onderliggende werkzaamheden, gekoppeld aan een drietal typen functionarissen. Voor de overige zeventien producten is destijds gebruik gemaakt van een panelonderzoek.

Tegen deze achtergrond heeft de opdrachtgever voor het onderhavige toetsende onderzoek verzocht om voor vier van de zeven veelvoorkomende producten de huidige basistarieven (2015) uit het Btag te vergelijken met een actueel beeld van de actuele integrale kosten. Ten behoeve van het verkrijgen van een bruikbaar beeld van de actuele integrale kosten, is daarbij door de opdrachtgever gevraagd om opnieuw tijd- en kostenonderzoek te doen bij een selectie van kantoren die een afspiegeling vormt van de landelijke situatie.

Daarnaast is gevraagd om voor twee (van de zeventien) minder vaak voorkomende producten via een panelbijeenkomst de hoogte van de huidige basistarieven in relatie tot de huidige kostenniveaus nader te bezien.

Met de bevindingen voor deze selectie van producten kan een beeld worden geschetst van de mate waarin de Btag-tarieven nog aansluiten bij de actuele integrale kosten van ambtshandelingen.

Tegen deze achtergrond wordt in het vervolg van dit hoofdstuk ingegaan op de volgende onderwerpen:

- overzicht te onderzoeken producten (paragraaf 2.2);
- te onderzoeken componenten conform Commissie van der Winkel (paragraaf 2.3);
- selectie van gerechtsdeurwaarderskantoren (paragraaf 2.4);
- panelbijeenkomst experts (paragraaf 2.5).

2.2 Overzicht te onderzoeken producten

In het onderzoek dient een toetsing plaats te vinden van de huidige basistarieven¹⁸ voor ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders van de volgende zes producten¹⁹:

- dagvaarding;
- betekening titel;
- overbetekening diverse beslagen;

¹⁷ Naast de basistarieven voor de basisproducten gaat het ook om aparte tarieven / opslagen voor bepaalde specifieke situaties / handelingen. Deze vallen buiten de scope van dit onderzoek.

¹⁸ En de algemene opslagen voor reistijd, informatievoorziening en winstopslag, maar exclusief overige opslagen c.q. speciale tarieven.

¹⁹ In bijlage A is een globale omschrijving gegeven van deze onderzochte producten, evenals het Btag-tarief in 2015.

- beslag (onder derden) op periodieke betalingen;
- executoriale verkoop;
- betekening verzoekschrift faillietverklaring.

Bij de eerste vier producten gaat het om relatief vaak voorkomende producten, waarvoor ook in het eerdere onderzoek voldoende tijdmetingen konden worden gedaan. Er is consensus onder betrokken professionals dat dit de producten zijn waarmee burgers het meest in aanraking komen. De keuze voor deze producten is mede tot stand gekomen in overleg met de KBvG.

De twee laatste producten komen minder vaak voor. De bepaling van de tijdsbesteding aan deze producten is destijds mede tot stand gekomen via een panelbijeenkomst.

2.3 Te onderzoeken componenten

2.3.1 Toetsend onderzoek basistarieven op basis van achterliggende componenten

De componenten die ten grondslag liggen aan de huidige basistarieven per product zijn:

- de kosten van arbeid per tijdseenheid, onderscheiden naar drie typen functionarissen;
- de indirecte kosten ('ondersteuning') per tijdseenheid;
- de tijd per type functionaris voor de uitvoering van de processtappen per product;
- drie vaste opslagen, te weten:
 - opslag voor reistijd;
 - opslag voor informatievoorziening;
 - opslag voor redelijke winst.

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is een toetsend onderzoek verricht bij een selectie van gerechtsdeurwaarderskantoren voor de geselecteerde producten (zie paragraaf 2.4). Het onderzoek richt zich op het opnieuw in beeld brengen van de onderliggende componenten, zoals die destijds ten grondslag hebben gelegen aan de adviezen van de commissie Van der Winkel voor de basistarieven per product²⁰.

Nagegaan is hoe deze componenten er in de huidige praktijksituatie uit zien. De componenten zijn vervolgens op dezelfde wijze als destijds gecombineerd om tot een actueel beeld van de integrale kosten te komen. Dit beeld van de integrale kosten is vervolgens vergeleken met de thans geldende basistarieven voor de onderzochte producten. Met behulp van dit beeld wordt beoordeeld in hoeverre er nog sprake is van een voldoende mate van kostenoriëntatie van de basistarieven na ruim vijftien jaar²¹.

De wijze waarop met deze componenten is omgegaan, wordt in het onderstaande nader toegelicht.

2.3.2 Directe kosten van arbeid per tijdseenheid

drie typen functionarissen

Voor de onderbouwing van de arbeidskosten per tijdseenheid is gebruik gemaakt van dezelfde indeling in drie typen functionarissen als destijds in het onderzoek dat ten grondslag heeft gelegen van de tariefvoor-

²⁰ De relevante achtergronden en basisinformatie is afkomstig uit de volgende publicatie: Ministerie van Justitie, Analyse kostprijzen ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders, KPMG Consulting, 19 januari 2001.

²¹ De achterliggende kostencomponenten hebben betrekking op het jaar 1998, de tijdmetingen op het jaar 2000.

stellen van de commissie Van der Winkel. Het betreft een indeling van de direct uitvoerende medewerkers (die declarabele uren maken), onderscheiden naar:

- *kandidaat-/gerechtsdeurwaarders* - als verantwoordelijke voor essentiële processtappen, waaronder ook de formeel aan het ambt toegekende activiteiten (bijvoorbeeld het persoonlijk uitbrengen van de exploitatie);
- *juridisch personeel* - voor de processtappen die meer juridische expertise vergen;
- *overig personeel* - voor de overige, meer administratieve procesonderdelen. In het vorige onderzoek werd gesproken van ‘ondersteunend’ personeel, maar deze term kan verwarring oproepen met personeel voor indirecte werkzaamheden (zoals personeelszaken, automatisering e.d.).

In paragraaf 2.3.4 wordt nader ingegaan op de relatie tussen deze typen functionarissen en de werkzaamheden voor de zes te onderzoeken producten.

schakels voor berekening uurtarieven

Om loonkosten per uur te kunnen berekenen voor deze drie onderscheiden typen functionarissen, zijn de volgende schakels van belang:

- de totale bruto salariskosten per type functionaris;
- het aantal productieve uren.

Voor de bepaling van de totale salarislasten zijn voor de juristen, de kandidaat-deurwaarders en het overige direct productieve personeel, de gemiddelde jaarlijkse bruto salarislasten²² vastgesteld op basis van de loonopgaven van de betreffende kantoren. Het inkomen van de gerechtsdeurwaarder kan deels bestaan uit een aandeel in de winst, wanneer de gerechtsdeurwaarder ook ondernemer is. Dan is het lastig om te bepalen wat het salaris is. Daarom is destijds voor de gerechtsdeurwaarder, via een vergelijking van de functie-zwaarte gekomen tot een redelijk inkomen op basis van de gemiddelde loonsom van schaal dertien BBRA²³. In het onderhavige onderzoek is deze werkwijze en het gehanteerde salarisniveau gehandhaafd, waarbij de ontwikkeling van dit bruto salarisbedrag gelijk is gesteld aan die van schaal dertien op basis van de handleiding overheidstarieven. Deze werkwijze is ook onderschreven in de panelbijeenkomst.

Voor de aantallen productieve uren per jaar is uitgegaan van dezelfde aantallen uren als in het (vorige) onderzoek (dat ten grondslag ligt aan de huidige tarieven).²⁴ Dit betreft 1313 uur voor de gerechtsdeurwaarder en 1521 uur per jaar voor de overige typen medewerkers. Deze aanname is bevestigd in de panelbijeenkomst. Het lagere aantal productieve uren voor gerechtsdeurwaarders weerspiegelt de tijd die is gemoeid met acquisitie en kantoormanagement.

Met behulp van deze beide schakels worden de arbeidskosten per uur berekend voor de drie onderscheiden typen functionarissen. Voor de berekening van het gemiddelde uurtarief voor kandidaat-/gerechtsdeurwaarders is daarbij – net als in het voorgaande onderzoek – rekening gehouden met de verhouding van het aantal fte’s van kandidaat- respectievelijk gerechtsdeurwaarders²⁵.

²² De bruto loonsom inclusief werkgeverslasten, sociale premies en pensioenlasten.

²³ Destijds is uitgegaan van een bruto loonsom van ongeveer 131.000 gulden (circa 60.000 euro).

²⁴ In de sector is het niet gebruikelijk om op deze wijze uren te schrijven.

²⁵ Destijds was deze verhouding 45% resp. 55%. In het onderhavige onderzoek is dit 57% resp. 43%.

2.3.3 Kosten van ondersteuning (indirecte kosten)

Om te komen tot een beeld van de integrale kosten, dienen ook de indirecte kosten van ondersteuning te worden meegenomen. Dit wordt gedaan door deze kosten ook te vertalen naar een kostenbedrag per tijdseenheid. De indirecte kosten worden bepaald en hiervan wordt een opslag berekend die wordt opgeteld bij de arbeidskosten per uur van elke functionaris.

Indirecte kosten van ondersteuning betreffen de kosten die een deurwaarderskantoor maakt om de werkzaamheden te kunnen uitvoeren en die niet rechtstreeks toerekenbaar zijn aan een product of aan een categorie van producten (ambtshandelingen, incassopraktijk of overige producten). Het gaat hier om algemene kosten, zoals huisvestingskosten, automatiseringskosten, kosten van bedrijfsvervoermiddelen, accountantskosten e.d.. Daarnaast vallen hieronder ook de loonkosten van niet-direct productieve ondersteunende medewerkers.²⁶ Tegen deze achtergrond spreken we hierna, voor het geheel van deze indirecte kosten, van de kosten van ondersteuning.

Voor een goed begrip van de uitkomsten van enerzijds de directe kosten en anderzijds de kosten van ondersteuning in dit onderzoek, is het van belang om op te merken dat er een uitwisseling kan optreden tussen directe tijdsbesteding en ondersteuning. Extra uitgaven aan automatisering (ondersteunende ICT-medewerkers, hardware en software) kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat de *directe* tijdsbesteding van medewerkers aan bepaalde procesonderdelen wordt verkort. Kortere tijdsbesteding in het primaire proces gaat dan gepaard met hogere indirecte lasten voor ondersteuning. Dergelijke verhoudingen verschillen tussen individuele bedrijven, maar ontwikkelen zich ook in de loop der jaren.

De omvang van de ondersteunende kosten is bij de onderzochte kantoren afgeleid uit hun jaarrekening en hun formatie- / salarisoverzichten naar typen medewerkers. Bij onduidelijkheden over de aard en omvang van de kosten van ondersteuning is contact gezocht met de kantoren. Tevens is een normatieve financieringslast opgenomen met betrekking tot het geïnvesteerde vermogen in kantoorautomatisering, kantoorinrichting en eventueel vervoermiddelen²⁷.

De totale geïnventariseerde kosten van ondersteuning van de selectie van onderzochte kantoren zijn vervolgens, net als in het voorgaande onderzoek, vertaald naar één kostenbedrag per productief uur. Hierbij worden de totale kosten voor ondersteuning gedeeld door het totale aantal productieve uren van alle directe medewerkers in een kantoor, ongeacht of ze ambtshandelingen verrichten. Het resulterende bedrag per productief uur is het tarief voor ondersteunende kosten. Dit uurtarief voor ondersteunende kosten is net als in het voorgaande onderzoek gelijk voor elk type functionaris.

2.3.4 Tijdsbesteding per product

Om een kostenberekening per product te kunnen maken, is het nodig om de uurtarieven van arbeid en ondersteunende uitgaven te kunnen combineren met de gemiddelde tijdsbesteding per type functionaris per product.

Als leidraad voor deze metingen is gebruik gemaakt van de opzet uit het eerdere onderzoek, waarbij op grond van een onderverdeling in alle processtappen die kunnen voorkomen en de toewijzing van deze processtappen aan één van de drie typen functionarissen de gemiddelde tijd per type functionaris per product is bepaald. In Bijlage B is een schema opgenomen met de gehanteerde koppeling van alle

²⁶ Bijvoorbeeld de boekhouding, controller, secretariaat, telefoniste, personeelszaken, ICT-medewerkers e.d.. De kosten van tijdsbesteding aan kantoormanagement en acquisitie zit in de improductieve uren van gerechtsdeurwaarders.

²⁷ Hiervoor is in het onderhavige onderzoek een rentepercentage van 4% gehanteerd (gangbare zakelijke leningen).

procesonderdelen per product aan het type medewerker. Dit schema is tijdens het onderzoek met alle partijen (ook het panel) besproken, waarbij steeds is ingestemd met de bruikbaarheid ervan voor dit toetsende onderzoek. De reistijd was ook onderdeel van de tijdmetingen.

Voor de te onderzoeken producten zijn er tijdmetingen verricht bij twaalf gerechtsdeurwaarderskantoren (zie paragraaf 2.4). Per kantoor is ter voorbereiding eerst doorgesproken om welke producten en processtappen het ging. Vervolgens hebben er gedurende twee meetdagen per kantoor door de onderzoekers tijdmetingen plaatsgevonden van de processtappen die kunnen voorkomen bij de onderzochte producten. Voor elk kantoor is net als in het vorige onderzoek voor de te onderzoeken producten de totale tijd in kaart gebracht van alle onderliggende processtappen²⁸ uit het schema voor elk van de drie typen uurtarieven (zie Bijlage B). Daarbij is er minimaal een vergelijkbaar aantal tijdmetingen verkregen als in het onderzoek destijds²⁹.

De gemiddelde totaaltijd per product omvat telkens de gemeten tijd van alle processtappen die kunnen voorkomen, waarbij de tijd van deze processtappen is gekoppeld aan de drie typen functionarissen zoals deze in paragraaf 2.3.2 zijn onderscheiden:

- de kandidaat-/gerechtsdeurwaarder;
- juridisch medewerkers;
- overige medewerkers.

In Bijlage B is per processtap aangegeven aan welk type functionaris (tarief) deze stap is gekoppeld³⁰. Hieruit kan worden afgelezen dat de juridisch medewerker alleen is gekoppeld aan één processtap³¹ bij de producten ‘dagvaarding’ en ‘betekening titel’ (dit zijn producten voor en na de uitspraak van de rechter). Dit type medewerker vertegenwoordigt derhalve slechts een beperkt deel van de berekende kostprijs en komt alleen voor bij deze twee producten. De twee overige typen medewerkers liggen ten grondslag aan het overige deel van de berekende kosten.

2.3.5 Vaste opslagen

In de Btag-tarieven is rekening gehouden met drie vaste opslagen. Deze zijn ook meegenomen in het onderhavige onderzoek.

- *opslag voor reistijd*. Deze is gebaseerd op de gemeten reistijden. De gemiddelde reistijd is vervolgens gecombineerd met het uurtarief voor de (kandidaat-)gerechtsdeurwaarder om tot een kostenbedrag per product te komen. Voor alle producten geldt dezelfde opslag. In het onderhavige onderzoek is de reistijd opnieuw gemeten bij de geselecteerde kantoren in verschillende typen omgevingen (zie paragraaf 2.4);
- *opslag voor informatievoorziening*. Dit betreft een opslag voor (incidentele) contacten met de schuldenaar en met de opdrachtgever. Het gaat hier dus niet om de *processtap* ‘informatievoorziening’³², die in de tijdmetingen wordt meegenomen (zie Bijlage B).

Deze tijd voor contacten met de schuldenaar of opdrachtgever was destijds (en ook nu) niet goed meetbaar. De mate van tijdsbesteding hieraan kan sterk variëren en vindt plaats op niet voorspelbare

²⁸ Binnen de beschikbare meetdagen konden geen zaken worden gevolgd van ‘begin tot eind’.

²⁹ Destijds was het minimale aantal 20 metingen voor de processtappen van de veelvoorkomende producten, in het onderhavige onderzoek is het gelukt om minimaal 24 metingen te realiseren.

³⁰ Deze toewijzing is destijds gedaan op basis van een modelkantoor. Daarbij kan worden opgemerkt dat in de praktijk van destijds en ook nu er niet sprake is van een dergelijke strikte koppeling tussen onderdeel en functionaris. Dit geldt wel voor bepaalde onderdelen die door de beëdigde kandidaats- / gerechtsdeurwaarder moeten worden uitgevoerd. Maar andere werkzaamheden kunnen – mede afhankelijk van de omvang / organisatie van kantoren - door uiteenlopende typen functionarissen worden uitgevoerd.

³¹ Het betreft bij ‘dagvaarding’ het procesonderdeel ‘opstellen van het ambtelijk stuk’ en bij ‘betekening titel’ het procesonderdeel ‘bestuderen rechterlijke beslissing en adviseren’.

³² waarbij, ten behoeve van het opstellen van het ambtelijk stuk, de hiervoor benodigde basisinformatie uit diverse bronnen wordt opgehaald.

momenten. De hoogte van deze opslag is in 2001 derhalve door de commissie normatief vastgesteld (een vaste opslag per product). Dit is gebeurd met “een zekere terughoudendheid”, namelijk zes minuten voor de meeste producten en achttien minuten voor ‘beslag op periodieke betalingen’ en ‘beslag op niet periodiek betalingen’.

De hoogte (plausibiliteit) van deze opslag is in het onderhavige onderzoek apart besproken in de panelbijeenkomst (zie paragraaf 3.5.3);

- *opslag voor redelijke winst*. In de huidige tarieven is een vaste opslag verwerkt van 7,69%³³. Het betreft een opslag die over alle onderliggende kosten (arbeid, indirecte kosten en opslagen voor reistijd en informatievoorziening) per product wordt gerekend.

Deze opslag is ter compensatie voor het ‘ondernemersrisico’. Destijds is dit ondernemersrisico omschreven op basis van de volgende aspecten:

“1. het risico van oninbare vorderingen;

2. het risico van het doen van personele en materiële investeringen ten behoeve van de ambtelijke praktijk;

3. de materiële kosten die gemoeid zijn met het fysieke risico dat de deurwaarder in zijn beroepsuitoefening loopt.”

Gegeven het beperkte ondernemersrisico en het ambtelijke karakter is destijds gekozen voor een winstopslag die door het Ministerie van Financiën werd aangehouden voor producten die vanuit de overheid door ambtenaren op de private markt worden afgezet.³⁴

De hoogte (plausibiliteit) van deze opslag is in het onderhavige onderzoek apart besproken in de panelbijeenkomst.

Voor de indicatieve doorrekeningen van de integrale kosten in hoofdstuk 3 (totale doorlooptijd per product gecombineerd met de kostentarieven per uur) is gerekend met dezelfde ‘opslag voor informatievoorziening’ per product en met dezelfde ‘opslag voor redelijke winst’ als destijds. In hoofdstuk 3 wordt in aanvulling daarop afzonderlijk verslag gedaan van de bevindingen ten aanzien van de vaste opslagen, vanuit het panelonderzoek.

2.4 Selectie van gerechtsdeurwaarderskantoren

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een selectie van twaalf gerechtsdeurwaarderskantoren. Destijds waren dit tien kantoren (waarvan geen nadere achtergrondkenmerken bekend zijn).

Met de huidige selectie van twaalf kantoren is een afspiegeling nagestreefd van verschillende praktijksituaties in Nederland. Op basis hiervan is getoetst in hoeverre de huidige tariefstructuur nog voldoende aansluit op de integrale kosten van gerechtsdeurwaarderskantoren. Bij deze geselecteerde kantoren zijn tijdmetingen verricht en is ook aanvullend benodigde (financiële) informatie voor het onderhavige onderzoek opgevraagd. Als basisjaar voor deze informatie is 2015 gehanteerd.

Bij de selectieprocedure is gebruik gemaakt van (geanonimiseerde) gegevens van het BFT. Daarbij is gekomen tot een selectie waarin – net als in de huidige praktijk – een uiteenlopend aantal kenmerken is vertegenwoordigd:

- *mate van verstedelijking van de omgeving* (zowel sterk verstedelijkte gebieden als minder sterk verstedelijkte gebieden zijn vertegenwoordigd);
- *omvang van het aantal medewerkers*: de kantoren hebben een uiteenlopend aantal medewerkers (van enkele medewerkers tot vele tientallen);

³³ Dit is de resultante van een normatieve opslag van 5% na winstbelasting (van destijds 35%).

³⁴ Handleiding overheidsstarieven 2000

- *omvang van de productie.* In de selectie zijn kantoren opgenomen met een verschillende omvang van de productie, waaronder kleine kantoren met meer gespecialiseerde zaken, maar ook kantoren met grote volumes (meer standaardzaken). Het aantal ambtelijk bevoegden per kantoor loopt uiteen van twee tot meerdere tientallen;
- *gebruikte softwarepakket.* Alle geselecteerde kantoren maken gebruik van gangbare softwarepakketten ter ondersteuning van de administratieve processen.

Er is besloten om op voorhand de kantoren buiten de selectie te houden die onder verscherpt (intensief) financieel toezicht staan van BFT om er voor de zorgen dat de geselecteerde kantoren voldoende ‘financieel gezond’ zijn. Voor een nadere toelichting op de selectie zie ook Bijlage C.

2.5 Panelbijeenkomst experts

Naast de informatie vanuit de tijdmetingen en de (financiële) gegevens van de geselecteerde kantoren, is er ook gebruik gemaakt van de kennis van experts uit het veld. Een aantal onderwerpen (hieronder opgesomd) is besproken tijdens een panelbijeenkomst.

Voor deze bijeenkomst is een tiental personen uit het veld uitgenodigd. Er waren vertegenwoordigers aanwezig van zowel kantoren die deel uitmaakten van de selectie van onderzochte kantoren, als van buiten de selectie. In beide gevallen betrof het zowel vertegenwoordigers van kleinere, meer gespecialiseerde kantoren als van grote kantoren. Ook was een lid van de voormalige commissie Van der Winkel aanwezig, waardoor de consistentie met de uitgangspunten van destijds kon worden bewaakt.

Met dit panel zijn de volgende onderwerpen besproken:

- de hoofdrichting van de uitkomsten van de tijdmetingen en mogelijke achterliggende oorzaken van wijzigingen bij de vier veelvoorkomende producten;
- de plausibiliteit van vergelijkbare ontwikkelingen in de tijdsbesteding voor de twee minder vaak voorkomende producten;
- de betekenis/plausibiliteit van de vaste opslagen;
- enkele schakels bij het vertalen van tijd naar kosten (aantal productieve uren per medewerker en het inkomen van de gerechtsdeurwaarder als onderdeel van de arbeidskosten per uur);
- de onderzoeksvragen ten aanzien van het werken met verschotten;
- de mogelijke invloed van met name recente ontwikkelingen op de kostprijs van producten;
- de wenselijkheid van periodiek onderhoud van het tariefsysteem in een dynamische omgeving.

De resultaten van deze panelbijeenkomst zijn verwerkt in deze rapportage.

3 Actualisering kostenbepalende componenten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten gepresenteerd van de geactualiseerde stand van zaken voor de kostenbepalende componenten. Waar mogelijk worden deze vergeleken met de uitkomsten van de onderzoeken die ten grondslag lagen aan de adviezen van de commissie Van der Winkel. De kostengegevens daarvoor hadden betrekking op het jaar 1998, de tijdmetingen op het jaar 2000.

Dit hoofdstuk bevat derhalve een groot deel van de feiten en inzichten die in hoofdstuk vier worden gebruikt bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Achtereenvolgens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de volgende componenten:

- tijdsbesteding per product voor vier veelvoorkomende producten (paragraaf 3.2);
- arbeidskosten (paragraaf 3.3);
- kosten van ondersteuning (paragraaf 3.4);
- bevindingen ten aanzien van de drie vaste opslagen (paragraaf 3.5);
- indicatieve vergelijking integrale kosten veelvoorkomende producten met Btag-tarieven (paragraaf 3.6);
- rol uniforme indexeringsregeling Btag-tarieven (paragraaf 3.7);
- bevindingen voor twee minder vaak voorkomende producten (paragraaf 3.8).

3.2 Tijdsbesteding per product voor vier veelvoorkomende producten

totaalbeeld tijdsbeslag per product

Voor de vier veelvoorkomende producten is bij de selectie van kantoren de directe tijdsbesteding gemeten ('onderzoek 2015').

In onderstaande tabel is het totale tijdsbeslag weergegeven dat gemiddeld per product is gemeten. Deze tijd wordt vergeleken met de tijden uit het onderzoek ('onderzoek 2000') dat ten grondslag ligt aan de adviezen van de commissie Van der Winkel³⁵. In de tijdsbesteding is rekening gehouden met de reistijd. De tijden zijn zonder de vaste opslag voor informatievoorziening (zie ook paragraaf 3.5.3).

³⁵ Conform de aanpassingen in de basistarieven in het rapport van de commissie Van der Winkel is hierbij rekening gehouden met de correcties voor archivering (halve minuut extra) en voor het product periodieke betalingen (hier is tijd in mindering gebracht omdat er aparte opslagen voor de eerste beslaglegger gelden).

Tabel 1. Totale gemiddelde tijdsbeslag per product in minuten.

producten	Onderzoek 2000	Onderzoek 2015	Huidige tijd in %* t.o.v. tijd uit vorige onderzoek
1 <i>Dagvaarding</i>	70	68	98%
2 <i>Betekening titel</i>	65	68	105%
3 <i>Overbetekening diverse beslagen</i>	57	46	81%
4 <i>Beslag op periodieke betalingen</i>	91	87	96%

* door afronding van de onderdelen kunnen getoonde percentages afwijken.

De tijdsbesteding heeft zich duidelijk verschillend ontwikkeld tussen de producten. Waar die bij het ene product is toegenomen, is die bij het andere product aanzienlijk afgenomen. Per saldo is de gemiddelde tijdsbesteding gemiddeld wat afgenomen. Bij een ongewogen gemiddelde van deze vier veelvoorkomende producten betreft de afname meerdere procenten³⁶.

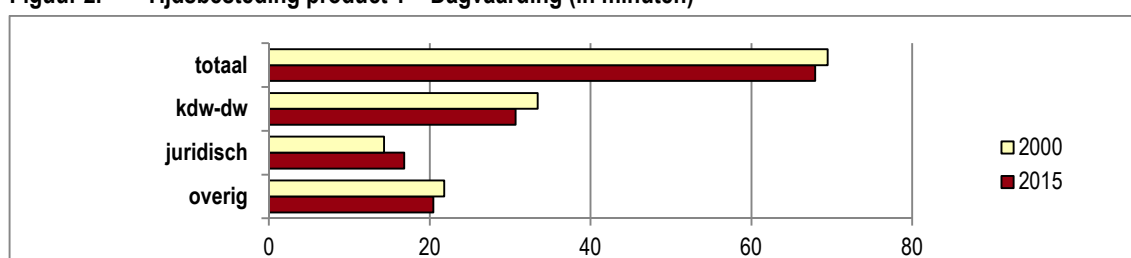
Deze beperkte daling van de tijden strookt niet met de veronderstelde productiviteitsverbetering volgens de indexeringsregeling van de Btag-tarieven. Hierin is sinds 1998 rekening gehouden met een korting voor productiviteitsstijgingen van 22% (zie verder paragraaf 3.7).

In het onderstaande wordt een nader beeld gegeven van de achterliggende ontwikkelingen per afzonderlijk product. Naast de totaaltijd wordt ook de tijdsbesteding per type functionaris getoond. Hierbij is dezelfde koppeling gehanteerd van processtappen aan typen functionarissen als in het onderzoek destijds. Zie tabel B.1 in Bijlage B.

dagvaardingen

Het totale tijdsbeslag ('2015') voor het product dagvaarding is in onderstaande figuur uitgesplitst naar de drie typen functionarissen. Daarbij is tevens per functionaris het verschil met het eerdere onderzoek ('2000') te zien.

Figuur 2. Tijdsbesteding product 1 – Dagvaarding (in minuten)



Belangrijke achtergronden voor de wijzigingen in de tijdsbesteding van dit product zijn:

- de totale tijdsbesteding neemt iets af. Dit verschilt per type functionaris. Voor de overige medewerkers en kandidaat-/gerechtsdeurwaarders neemt de tijd iets af. Voor de juridisch medewerkers neemt de tijd juist toe;
- in het eerdere onderzoek was er relatief veel tijd voor informatievoorziening opgenomen bij het product dagvaardingen. Deze processtap was destijds alleen opgenomen bij dit product en niet bij de overige producten. In de afgelopen tijd zijn de mogelijkheden voor informatievoorziening toegenomen als gevolg van digitale gegevensontsluiting. Per saldo is de tijdsbesteding voor deze stap daar-

³⁶ Er zijn geen bruikbare landelijke productiegegevens beschikbaar om gewogen gemiddelden te berekenen.

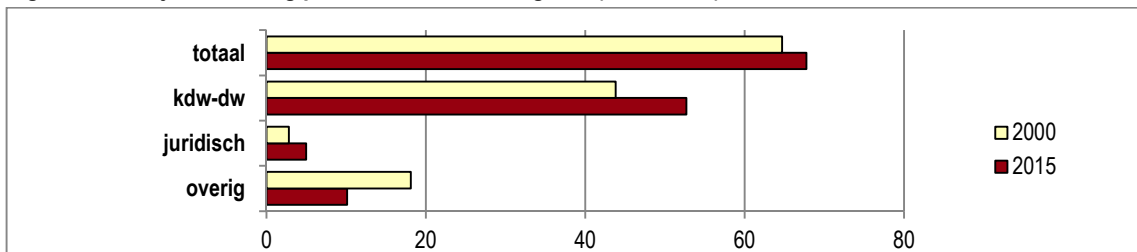
mee korter geworden, waardoor de tijdsbesteding bij het product dagvaardingen is afgenomen (bij de andere producten neemt de tijdsbesteding juist toe³⁷);

- effecten van automatisering leiden ertoe dat bepaalde handelingen sneller kunnen verlopen, bijvoorbeeld voor de meer administratieve onderdelen. Dit geldt echter niet voor alle handelingen:
 - zo is de tijd voor juridisch medewerkers juist toegenomen. Vanuit de branche wordt er onder meer op gewezen dat er vanuit strengere eisen extra tijd nodig is om dagvaardingen juridisch juist uit te brengen. Daarnaast wordt gewezen op een toename van het aantal zaken waarin verweer wordt gevoerd;
 - hetzelfde geldt voor het daadwerkelijk uitbrengen van exploitatie door de gerechtsdeurwaarders (naar het adres reizen en exploitatie overhandigen). Dergelijke handelingen zijn niet onderhevig aan mogelijke versnelling door automatisering. Ze hebben daarentegen met andere ontwikkelingen te maken, waardoor ze soms juist meer tijd kosten. In dit verband is onder meer relevant dat de reistijd gemiddeld is toegenomen.

betekening titel

Het totale tijdsbeslag voor het product ‘betekening titel’ (‘2015’) is in onderstaande figuur uitgesplitst naar de drie typen functionarissen. Daarbij is tevens per functionaris het verschil met het eerdere onderzoek (‘2000’) te zien.

Figuur 3. Tijdsbesteding product 2 – Betekening titel (in minuten)



Uit deze figuur zijn de volgende ontwikkelingen af te lezen:

- in totaliteit is het tijdsbeslag toegenomen. Per type medewerker loopt de ontwikkeling duidelijk uiteen;
- ook voor dit product is de tijdsbesteding van de juridisch medewerkers toegenomen. Het betreft met name de tijd voor het bestuderen van de rechterlijke beslissing en het adviseren hierover;
- de tijdsbesteding van de overige medewerkers is duidelijk afgenomen;
- de tijdsbesteding door de kandidaat-/gerechtsdeurwaarders is duidelijk toegenomen.

Achter deze ontwikkelingen gaan enerzijds effecten schuil van toenemende automatisering / standaardisering (bijvoorbeeld tijdsbesparingen in de sfeer van administratieve handelingen van de overige medewerkers). Anderzijds is er sprake van toegenomen complexiteit van procesonderdelen (zie hieronder).

Bij de (kandidaat-)gerechtsdeurwaarders speelt hierbij, naast de toegenomen reistijd, ook een rol dat in de praktijk bij dit product de verkenningen van verhaalsmogelijkheden plaatsvinden. Mede onder invloed van toegenomen mogelijkheden hiervoor (als gevolg van de digitale ontsluiting van informatiebronnen), worden meer van dergelijke verkennende handelingen verricht dan voorheen. Daarbij speelt ook een rol dat hogere griffierechten³⁸ een groter beslag leggen op de betalingsmogelijkheden van de debiteur dan

³⁷ Onderdeel van de ontwikkelingen is dat deze handeling tegenwoordig ook gebruikelijk is bij de andere producten vanwege de richtlijn dat de gegevens niet ouder mogen zijn dan veertien dagen.

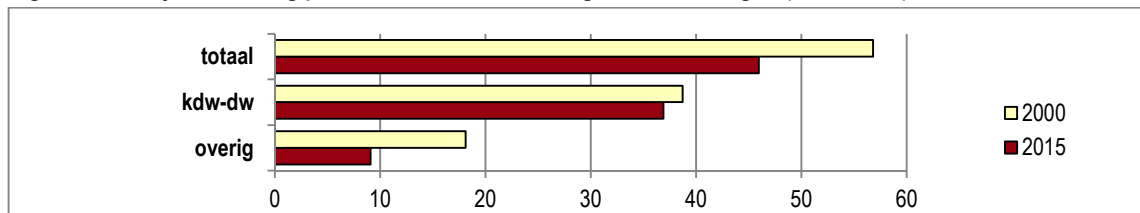
³⁸ De griffierechten zijn daarbij voor rechtspersonen substantieel hoger dan voor particulieren. In de sfeer van de financiële vorderingen is de schuldeiser vaak een rechtspersoon en de schuldenaar een particulier. Wanneer de vordering wordt toegewezen, komen deze hogere griffierechten uiteindelijk voor rekening van de schuldenaar.

voorheen. Daardoor neemt het risico op oninbare kosten toe, wat leidt tot extra voorzichtigheid bij de verkenning van verhaalsmogelijkheden. Deze extra verkenningen zijn overigens ook in het belang van de schuldenaar, omdat daarmee onnodige extra executiekosten kunnen worden vermeden.

overbetekening diverse beslagen

Het totale tijdsbeslag voor het product ‘overbetekening diverse beslagen’ (‘2015’) is in onderstaande figuur uitgesplitst naar de twee typen functionarissen voor dit product. Daarbij is tevens per functionaris het verschil met het eerdere onderzoek (‘2000’) te zien.

Figuur 4. Tijdsbesteding product 3 – Overbetekening diverse beslagen (in minuten)

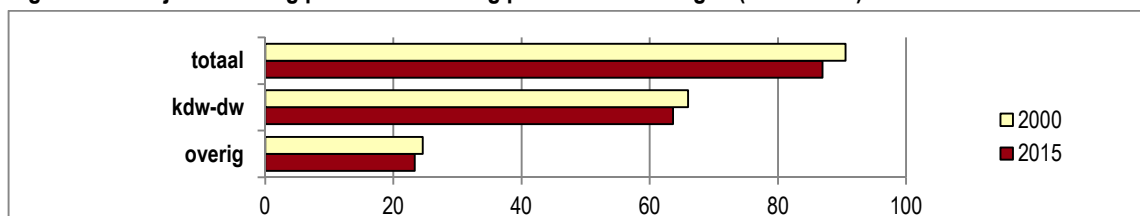


Uit de figuur valt af te lezen dat alle tijden zijn afgenomen, zowel de totaaltijd als die per functionaris. Hierbij spelen met name de effecten van automatisering / standaardisering een rol. Deze effecten zijn groter dan de extra tijd aan informatievoorziening en extra reistijd bij respectievelijk overige medewerkers en kandidaat-/gerechtsdeurwaarders. Vooral het (vrijwel) automatisch genereren van exploitaten (in plaats van het handmatig opstellen) leidt hier tot een kortere tijdsduur.

beslag (onder derden) op periodieke betalingen

Het totale tijdsbeslag voor het product ‘beslag op periodieke betalingen’ (‘2015’) is in onderstaande figuur uitgesplitst naar de twee typen functionarissen voor dit product. Daarbij is tevens per functionaris het verschil met het eerdere onderzoek (‘2000’) te zien.

Figuur 5. Tijdsbesteding product 4 – Beslag periodieke betalingen (in minuten)



Uit deze figuur is af te lezen dat alle tijden zijn afgenomen, zowel de totaaltijd als de tijd per functionaris. Hierbij spelen onder meer effecten van automatisering / standaardisering een rol.

Daar staat tegenover dat er wel extra tijd wordt besteed voor bepaalde onderdelen, zoals informatievoorziening bij overige medewerkers (deze processtap ontbrak voorheen) en extra reistijd voor de kandidaat-/gerechtsdeurwaarders. Bij dit product speelt ook de lopende introductie van het beslagregister een rol³⁹.

³⁹ Hierbij merken we op dat in het onderzoek niet de repeterende handelingen als eerste beslaglegger zijn meegenomen, zoals het boeken en verdelen van periodieke betalingen en het bewaken van de voortgang van de executie en de correspondentie daarover met andere beslagleggers. Voor deze werkzaamheden gelden namelijk afzonderlijke opslagen, die buiten de scope van dit onderzoek vallen.

3.3 Arbeidskosten

ontwikkeling salarissen per type medewerker

Met behulp van de verkregen informatie van de selectie van kantoren over de bruto jaarsalarissen per type medewerker, is het gemiddelde bedrag aan salariskosten per productief uur voor 2015 berekend (zie ook paragraaf 2.3.2).

In onderstaande tabel zijn deze arbeidskosten per uur weergegeven. Ze worden vergeleken met de tarieven van 1998 uit het onderzoek destijds. In de tabel is de volgende informatie opgenomen:

- in kolom 1: de salariskosten per productief uur per type functionaris in 1998;
- in kolom 2: de salariskosten per productief uur per type functionaris in 2015;
- in kolom 3: de procentuele ontwikkeling tussen 1998 en 2015 ;
- in kolom 4: het gemiddelde referentiepercentage voor de loonontwikkeling waarmee in de indexeringsregeling rekening is gehouden tussen 1998 en 2015⁴⁰.

Tabel 2. Salariskosten per productief uur per functiegroep, in euro's

<i>type functionaris</i>	<i>Onderzoek destijds situatie 1998</i>	<i>Huidig onderzoek situatie 2015</i>	<i>Kosten 2015 in % van 1998*</i>	<i>Referentiepercentage indexeringsregeling*</i>
1 Overige medewerkers	18	26	146%	
2 Juridisch medewerkers	22	34	155%	
3 Kdw-dw	37	55	147%	
Totaal gemiddelde index			148%	150%

* door afronding van de onderdelen kunnen getoonde percentages afwijken.

Uit de tabel is af te lezen dat de salariskosten per uur voor de diverse typen medewerkers zijn toegenomen met percentages die rond de 50% schommelen. Met name het niveau van de salariskosten per uur voor de juridisch medewerkers is wat harder gestegen. De beide andere tarieven zijn iets minder hard gestegen. Zoals eerder aangegeven, weegt het tarief voor de juridisch medewerkers voor een relatief klein deel mee (zie paragraaf 2.3.4). Wanneer rekening wordt gehouden met de verhouding waarin deze drie typen medewerkers voorkomen bij de vier onderzochte veelvoorkomende producten, is er gemiddeld genomen sprake van een stijging van de bruto salariskosten van ongeveer 48%. Dit stijgingspercentage ligt iets onder het niveau van de algemene indexering van de tarieven vanuit de looncomponent van circa 50% en komt ongeveer overeen met de stijging van de lonen van overheidsfunctionarissen⁴¹.

iets hogere arbeidskosten per uur door gewijzigde mix type functionarissen

Naast de 'platte' ontwikkeling in de salarisniveaus per uur voor de drie typen functionarissen, is er sinds het voorgaande onderzoek sprake van een wijziging in de verhouding tussen de drie typen functionarissen. De tijdmetingen uit de vorige paragraaf geven aan dat de tijdsbesteding die voor de vier veelvoorkomende producten gekoppeld is aan de goedkoopste categorie (overige medewerkers) is afgenomen, terwijl die van de duurdere typen (juridisch medewerkers en kandidaat-/gerechtsdeurwaarders) juist relatief is toegenomen. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden, betekent dit dat de gemiddelde arbeidskosten per uur voor de vier veelvoorkomende producten met enkele procenten extra zijn toegenomen ten

⁴⁰ Tussen 1998 en 2001 is dit uit de onderzoeksrapporten voor de adviezen van de commissie van der Winkel af te leiden en tussen 2001 en 2015 is dit uit de deindex voor loonontwikkelingen binnen de Btag-tarieven te halen.

⁴¹ Op basis van de Handleiding overheidstarieven is dit eveneens ongeveer 148%.

opzichte van het vorige onderzoek. Per saldo wordt de afname van de totale tijdsbesteding met enkele procenten, zoals in de vorige paragraaf is geconstateerd, op deze wijze deels weer teniet gedaan door deze duurdere mix.

3.4 Kosten van ondersteuning

De arbeidskosten per uur dienen te worden verhoogd met een opslag voor de ondersteunende (indirecte) kosten. Bij alle geselecteerde kantoren zijn deze kosten geïnventariseerd (zie paragraaf 2.3). Deze zijn vervolgens verdeeld over alle productieve uren om tot een opslag voor deze ondersteunende kosten per uur te komen. Het gemiddelde bedrag voor deze kosten per productief uur voor 2015 is in onderstaande tabel weergegeven.

In deze tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: het gemiddelde bedrag aan ondersteunende kosten per productief uur uit het onderzoek van destijds (1998);
- kolom 2: het gemiddelde bedrag aan ondersteunende kosten per productief uur uit het huidige onderzoek (2015);
- kolom 3: de procentuele ontwikkeling van de indirecte kosten per productief uur.

Tabel 3. Ondersteunende kosten per productief uur, in euro's

	Onderzoek destijds situatie 1998	Huidig onderzoek situatie 2015	Kosten 2015 in % van 1998
Bedrag ondersteunende kosten	17	28	170%

* door afronding van de onderdelen kan het getoonde percentage afwijken.

Uit deze tabel is af te lezen dat het totale bedrag aan overhead per productief uur door alle tussentijdse ontwikkelingen (zie ook paragraaf 1.1.2) met circa 70% is toegenomen. Dit is meer dan de stijging van de arbeidskosten. Indien de ontwikkeling vergelijkbaar was geweest, dan was het bedrag per productief uur op ongeveer 25 à 26 euro uitgekomen. Nu ligt het niveau van de ondersteunende indirecte kosten per productief uur enkele euro's daarboven (relatief gezien een niveaoverschil van 10 à 15%). In het onderstaande wordt hier nader op ingegaan.

'teller-noemer' effect

Bij de duiding van deze ontwikkeling is het van belang om op te merken dat een deel van de procentuele toename van de kosten van ondersteuning per productief uur kan samenhangen met een zogenaamd 'teller- noemer' effect. Enerzijds stijgen de absolute kosten van ondersteuning, maar anderzijds is er ook sprake van een daling van het aantal directe uren dat er gemiddeld aan een product wordt besteed (meerdere procenten in het geval van de veelvoorkomende producten). Dit betekent dat de kosten van ondersteuning *per product* minder snel zijn toegenomen dan per productief uur.

nadere duiding achtergronden toename kosten van ondersteuning

De samenstelling van de kosten van ondersteuning tijdens het vorige onderzoek (1998) is onbekend. Daardoor kan er geen directe vergelijking worden gemaakt waarmee achterliggende ontwikkelingen duidelijker in beeld kunnen worden gebracht. Om toch een indicatie te krijgen van de relatieve omvang

van deze kosten, is een globale vergelijking gemaakt met het niveau en de samenstelling van de opslag voor overheadkosten uit de handleiding overheidstarieven⁴².

vergelijking met kosten overhead uit handleiding overheidstarieven

Belangrijk aandachtspunt voor een dergelijke vergelijking is dat de overhead van gerechtsdeurwaarderskantoren enkele componenten bevat, die niet voorkomen in de ambtelijke overhead van de overheid. Het gaat hierbij om de autokosten en de kosten voor acquisitie.

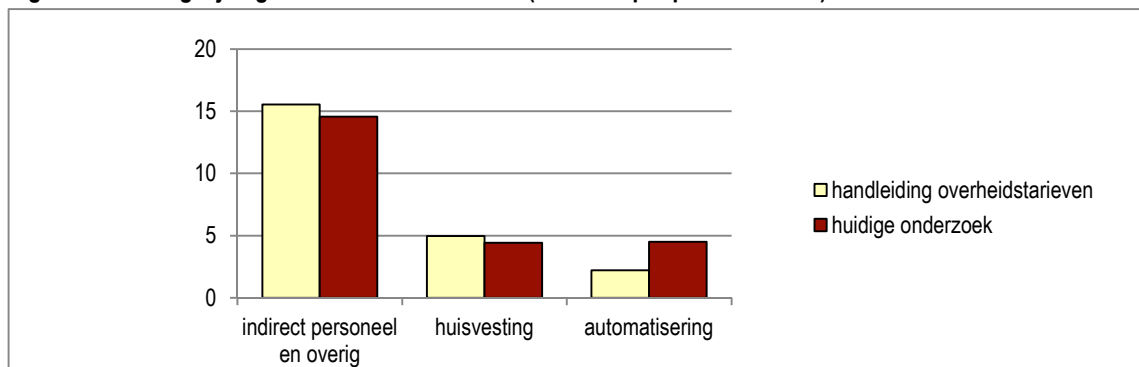
Om een bruikbare vergelijking te maken moet derhalve hiervoor eerst een uitzuivering plaatsvinden. Wanneer we hiervoor corrigeren, komen de overige overheadkosten bij de gerechtsdeurwaarders uit op 23 à 24 euro per uur. Dit is nagenoeg gelijk aan de totale kosten van overhead in de handleiding overheidstarieven (circa 23 euro per uur).

Binnen de totale overhead uit de handleiding overheidstarieven worden drie componenten onderscheiden:

- kosten voor huisvesting;
- kosten voor automatisering;
- overige overheadkosten.

Voor deze componenten is in de onderstaande figuur een indicatieve vergelijking gemaakt tussen de ondersteunende kosten van de gerechtsdeurwaarderskantoren en deze componenten uit de handleiding overheidstarieven.

Figuur 6. Vergelijking ondersteunende kosten (in euro's per productief uur)



Uit deze figuur blijkt dat de kosten voor automatisering bij de gerechtsdeurwaarders hoger liggen dan bij ambtenaren. De twee andere kostencomponenten (huisvesting en overige overhead) liggen juist op een iets lager niveau. Wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat er ook in de categorie 'overige ondersteuning' bij de gerechtsdeurwaarders in sommige gevallen nog eigen ICT-personeel zit verscholen (grotere kantoren hebben soms eigen afdelingen die ook aan softwareontwikkeling doen), dan lijkt het voor de hand te liggen dat zich bij de gerechtsdeurwaarders sinds 1998 vooral een sterke kostenstijging heeft voorgedaan in de sfeer van ICT-kosten. Dit beeld wordt ook bevestigd in de panelbijeenkomst. Dit lijkt daarom de verklaring voor de relatief grotere toename van de totale ondersteunende kosten bij deurwaarders tussen 1998 en 2015.

Daarnaast is er mogelijk sprake van een bepaalde verschuiving in de verhouding tussen directe arbeidskosten en de kosten voor ondersteuning. De tijdsbesteding vanuit de directe arbeidskosten is afgenomen terwijl de kosten voor ondersteuning relatief sneller zijn gestegen. Dit lijkt verband te houden met

⁴² Hiervoor is gebruik gemaakt van de laatste handleiding waarin de achterliggende componenten zijn gepubliceerd, namelijk 2013. De bedragen per productief uur uit dit jaar zijn met de prijsindexen uit deze handleidingen voor 2014 en 2015 opgehoogd.

gewijzigde organisatiemodellen en toegenomen kwaliteitseisen. Daarnaast kan een extra kostenstijging zijn opgetreden in de sfeer van acquisitiekosten⁴³ onder invloed van de toegenomen marktwerking.

3.5 Bevindingen ten aanzien van de drie vaste opslagen

3.5.1 Inleiding

Bij de opbouw van de huidige tariefstructuur is in 2001 gewerkt met een drietal vaste opslagen. Het betreft opslagen voor:

- reiskosten: deze is destijds gebaseerd op gemiddeld negen minuten voor alle producten tegen het tarief van de (kandidaat-)gerechtsdeurwaarder;
- de kosten van informatievoorziening: het betreft hierbij een opslag van zes minuten voor alle producten⁴⁴ tegen het tarief van een overige medewerker;
- redelijke winst: dit betreft een opslag van 7,69% vóór winstbelasting voor alle producten.

In het onderstaande wordt ingegaan op de beoordeling van deze vaste opslagen vanuit de huidige praktijk.

3.5.2 Opslag reistijd

In het huidige toetsende onderzoek zijn bij de geselecteerde kantoren metingen gedaan van de feitelijke reistijd van de deurwaarder voor het uitbrengen van exploitatie. Daartoe is door de onderzoekers meege-reisd op reguliere ingeplande routes, waarin alle voorkomende producten worden meegenomen.

Uit deze metingen komt naar voren dat de gemiddelde reistijd per exploitatie circa drie minuten langer is dan de negen minuten uit 2001. Met deze langere reistijd is in de voorgaande paragrafen al rekening gehouden bij de presentatie van de uitkomsten van de tijdmetingen en integrale kostenberekening voor de veelvoorkomende producten.

Daarnaast betekent dit ook voor de twee minder vaak voorkomende producten en alle overige (nu niet onderzochte) producten dat de reistijd voor alle producten hierdoor langer is geworden en daarmee een kostprijsverhogende werking heeft. In feite is er voor dit onderdeel sprake van productiviteitsverlies in plaats van productiviteitswinst. Alleen deze ontwikkeling betekent daarmee voor de vier veelvoorkomende producten al een productiviteitsdaling van meerdere procenten (voor de totale tijd van alle processtappen van deze producten zie paragraaf 3.2).

Hierbij tekenen we aan dat tijdens de metingen alleen reguliere, ingeplande routes zijn gemeten. Deurwaarders verrichten ook wel spoedzaken, waarvoor er minder mogelijkheden bestaan om de reistijd te optimaliseren. De gemiddelde reistijd voor deze spoedzaken zal naar verwachting hoger liggen.

Tijdens de panelbijeenkomst werd vooral de verkeersdrukte, maar ook de vergroting van het bedieningsgebied (loslaten arrondissementsgrenzen) als verklaring voor deze langere reistijd genoemd.

⁴³ Bijvoorbeeld in de sfeer van advertenties, extra verkoopmedewerkers en aanbestedingen.

⁴⁴ Met uitzondering van de producten beslag op periodieke betalingen en niet periodieke betalingen (daarvoor was het achttien minuten).

3.5.3 Opslag informatievoorziening (voorlichting e.d.)

achtergrond opslag

In het tijdsbeslag voor de producten is in de tijdmetingen van dit toetsende onderzoek net als in het onderzoek van destijds rekening gehouden met de tijd die is gemoeid met de informatievoorziening die nodig is voor het opstellen van een exploit (check op juistheid gegevens e.d.)⁴⁵.

Daarnaast is er echter ook sprake van een aparte ‘opslag voor informatievoorziening’ die onder meer betrekking heeft op activiteiten in de sfeer van voorlichting (contacten met de schuldenaar, opdrachtgever en instanties als schuldhulpverlening) voor alle producten. Het betreft hierbij een opslag die destijds niet (en ook nu niet) goed meetbaar was omdat het geen duidelijke vervolgstap betreft, maar iteratieve activiteiten die op onvoorspelbare momenten kunnen voorkomen. Het betreft activiteiten in de sfeer van incidentele correspondentie, gegevensuitvraag, contacten met opdrachtgever en schuldenaar en voorlichting die meerdere keren in een proces kunnen voorkomen.

In 2001 is uiteindelijk door de commissie Van der Winkel normatief een vaste opslag per product vastgesteld met ‘een zekere terughoudendheid’, namelijk zes minuten voor de meeste producten en achttien minuten voor ‘beslag op periodieke betalingen’ en ‘beslag op niet periodieke betalingen’.

bevindingen vanuit huidige praktijk

Bij de geselecteerde kantoren alsmede in de panelbijeenkomst is gebleken dat men in de huidige praktijk als gevolg van ontwikkelingen sinds 2001 een toegenomen tijdsbesteding ervaart vanuit deze informatievoorziening. Achterliggende schakels daarbij zijn dat enerzijds debiteuren steeds mondiger worden en anderzijds de nieuwe contactmogelijkheden ook drempelverlagend werken. In dit verband is onder meer het toegenomen e-mailverkeer een aandachtspunt. E-mailverkeer kent een lagere drempel dan telefonisch contact opnemen, maar leidt eerder tot onvolledige contacten. E-mails moeten telkens per stuk worden beoordeeld en beantwoord, maar zijn niet altijd even helder in hun vraagstelling / opzet.

Daarnaast is het beeld dat het rappelleren van schuldenaren, om tijdig te betalen om meer kosten te voorkomen, in 2001 niet in de opslag is gehonoreerd. Ook kan het treffen van betalingsregelingen met schuldenaren, die wel willen betalen maar niet in één keer kunnen betalen, kostenverhogend werken. Maar dit is destijds niet aangemerkt als ambtelijke handeling. Het feit dat deze elementen niet zijn meegenomen in de opslag staat op gespannen voet met de toegenomen druk op de sector om de zorgplicht te vervullen en onnodige kosten bij schuldenaren te voorkomen. In dit verband wordt ook specifiek op de verhoging van griffierechten gewezen. Het belang om volgende stappen (met telkens extra executiekosten) bij schuldenaren te voorkomen neemt daardoor alleen maar toe.

Per saldo is het beeld dat de omstandigheden sinds het vaststellen van de vaste opslag voor informatievoorziening dusdanig zijn gewijzigd dat deze opslag aan herwaardering toe is.

⁴⁵ Zie Bijlage B.

3.5.4 Opslag redelijke winst

achtergrond

In de huidige tarieven is een vaste opslag verwerkt voor redelijke winst. In paragraaf 2.3.5 is de achtergrond hiervan kort toegelicht. Het ‘ondernemersrisico’ dat kan worden gecompenseerd door een redelijke winstopslag, is destijds gebaseerd op de volgende aspecten⁴⁶:

- ‘het risico van oninbare vorderingen’. Dit risico werd als zeer laag ingeschat, aangezien het om een ambtelijke praktijk ging, waarbij het gebruikelijk was dat eventuele oninbare kosten bij de schuldenaar alsnog vergoed werden door de opdrachtgever;
- ‘het risico van het doen van personele en materiële investeringen ten behoeve van de ambtelijke praktijk’;
- ‘de materiële kosten die gemoeid zijn met het fysieke risico dat de deurwaarder in zijn beroepsuitoefening loopt’.

Tegen deze achtergrond is destijds gekomen tot een beperkte winstopslag⁴⁷ die werd aangehouden voor producten die vanuit de overheid door ambtenaren op de private markt worden afgezet.

In de toelichting hierop werd destijds gesteld dat:

- het eerste risico zeer beperkt is (‘promillen van de totale omzet’);
- het tweede risico werd eveneens als beperkt aangemerkt, omdat ‘er in de ambtelijke praktijk sprake is van een domeinpositie ten opzichte van andere beroepsgroepen waardoor investeringsrisico’s een beperkt karakter hebben (het concurrentierisico is beperkt)’. Hierbij werd destijds reeds aangegeven dat het vrijgeven van het standplaatsensysteem in de toekomst zou kunnen leiden tot verhevigde interne concurrentie binnen de beroepsgroep;
- bij het derde risico werd opgemerkt dat ‘niet vastgesteld was dat dit risico materiële kosten met zich brengt die in de winstopslag gewaardeerd kunnen worden’.

bevindingen vanuit huidige praktijk

Uit de gesprekken met de geselecteerde kantoren en de panelbijeenkomst blijkt dat voor elk van de drie componenten het beeld bestaat dat de risico’s zijn toegenomen sinds 2001. Gezien de bredere ontwikkelingen in de markt is het financiële ondernemersrisico toegenomen. Dit betreft onder meer de volgende ontwikkelingen:

- in combinatie met het loslaten van de arrondissementsgrenzen en de vaste tarieven voor de opdrachtgevers is er sprake van verhoogde concurrentie. Tegen deze achtergrond zijn er duidelijke ontwikkelingen dat vanuit grote opdrachtgevers (zoals CJIB⁴⁸ en DUO⁴⁹) via aanbestedingen kortingen worden bedongen. De risico’s van oninbaarheid zijn daardoor meer bij de gerechtsdeurwaarderskantoren komen te liggen dan voorheen;
- ontwikkelingen aan de kant van de debiteuren. Door afgenomen betalingsmoraal, meer problematische schulden en toegenomen mondigheid van de debiteuren ontstaan extra risico’s op oninbare vorderingen;
- ontwikkelingen in de Btag-tarieven. Door het achterblijven van de ontwikkeling in de Btag-tarieven komt de exploitatie van de ambtelijke praktijk steeds verder onder druk te staan. Vanuit het panel zijn in dit verband vooral vraagtekens geplaatst bij de indexeringsregeling. Te lage tarieven komen per saldo niet ten goede aan de aandacht die er aan de problematiek van de schuldenaar kan worden besteed (bijvoorbeeld bij problematische schuldsituaties);

⁴⁶ Zie rapportage KPMG, pagina 39.

⁴⁷ Van 5% na winstbelasting ofwel 7,69% voor winstbelasting (destijds 35%).

⁴⁸ Centraal Justitieel Incassobureau.

⁴⁹ Dienst Uitvoering Onderwijs.

- de fysieke risico's van het beroep lijken eerder toe te nemen dan af te nemen (onder andere resulterend in verplichte veiligheidsprotocollen).

Per saldo is het beeld vanuit de praktijk dat de opslag voor 'redelijke winst' aan een herwaardering toe is. De omstandigheden die zijn meegewogen bij de bepaling van de opslag in het verleden zijn duidelijk gewijzigd⁵⁰. Daarbij wordt opgemerkt dat de benaming hiervan wellicht beter kan worden gewijzigd in 'risico-opslag'.

3.6 Vergelijking integrale kosten veelvoorkomende producten met Btag-tarieven

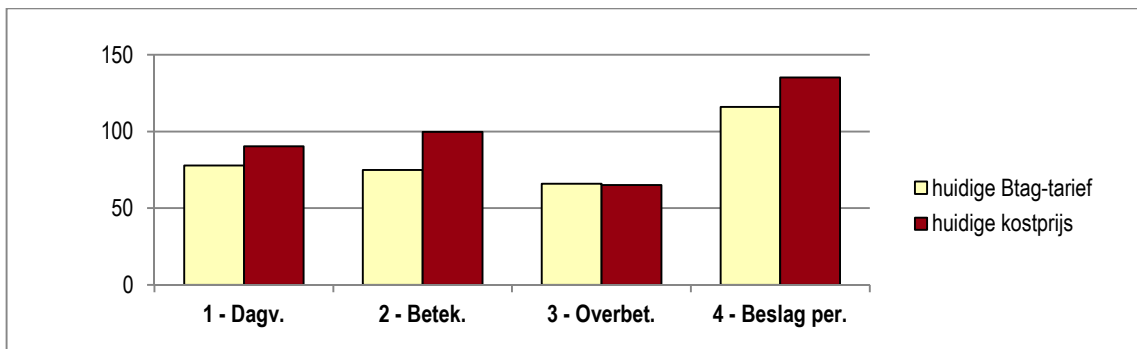
Voor de vier veelvoorkomende producten kan met behulp van de uitkomsten van de nieuwe tijdmetingen en de geactualiseerde kosten voor arbeid en ondersteuning per productief uur een nieuwe indicatieve berekening worden gemaakt van de integrale kosten om te kunnen toetsen of de basistarieven uit het Btag 2015 nog voldoende sporen met deze integrale kosten.

Ten behoeve van deze toetsende vergelijking zijn de volgende berekeningen gemaakt (dezelfde methodiek als voor de commissie Van der Winkel):

- het aantal minuten van de procesonderdelen per type functionaris per product uit de tijdmetingen (paragraaf 3.2) is vermenigvuldigd met de bijbehorende kostenbedragen voor arbeidskosten en kosten van ondersteuning;
- voor de vaste opslagen informatievoorziening en redelijke winst is vooralsnog uitgegaan van dezelfde opslagen⁵¹ als voorheen. Hierover zijn echter wel aanvullende kwalitatieve kanttekeningen te maken (zie paragraaf 3.5).

Deze berekening leidt tot onderstaande figuur.

Figuur 7. Indicatieve vergelijking integrale kostprijsberekening met Btag-tarief 2015 (in euro's)



In Figuur 7 is zichtbaar dat dit globaal toetsende onderzoek voor een aantal producten duidelijke verschillen laat zien tussen de berekende integrale kostprijs en het Btag-tarief voor 2015. Uitgedrukt in indexcijfers is per product (1 t/m 4) het niveau van de berekende integrale kosten ten opzichte van de Btag-tarieven (tarief = 100) ongeveer als volgt: 116, 133, 99, 116 (zie ook Bijlage D).

Uit deze figuur kan worden afgelezen dat:

- de huidige Btag-tarieven niet meer volledig sporen met de berekende integrale kostprijzen:

⁵⁰ Ook het percentage winstbelasting is intussen gewijzigd.

⁵¹ Voor informatievoorziening betreft het dezelfde aantallen minuten als destijds en voor de winstopslag hetzelfde percentage (zie paragraaf 3.5).

- bij het product ‘overbetekening diverse beslagen’ ligt het tarief nog ongeveer op een vergelijkbaar niveau als dat van de integrale kostenberekening;
- bij de overige producten wijkt het integrale kostenniveau af van de Btag-tarieven. Daarbij is er tussen de producten sprake van een verschillende relatieve omvang van de afwijking. Bij het product ‘betekening titel’ is de procentuele afwijking duidelijk groter (ongeveer een factor twee) dan bij de producten ‘dagvaarding’ en ‘beslag op periodieke betalingen’;
- het gemiddelde niveau van de Btag-tarieven voor de vier veelvoorkomende producten blijft achter bij dat van de integrale kostenberekening.

De verschillen in ontwikkeling *tussen de producten* hangt voor een belangrijk deel samen met de verschillen in de ontwikkelingen van de tijdsbesteding (zie paragraaf 3.2). Daarbij spelen de wijzigingen in de mix van typen medewerkers en de uurtarieven voor arbeid en kosten van ondersteuning een rol.

De verschillen *in het gemiddelde totaalbeeld* (kostprijs hoger dan Btag) voor deze vier veelvoorkomende producten hangen voor een belangrijk deel samen met de indexeringsregeling van de Btag-tarieven (zie paragraaf 3.7), waarin per saldo rekening is gehouden met een substantiële korting voor veronderstelde productiviteitsstijgingen, die zich in de praktijk niet in deze mate voordoen.

3.7 Indexering tarieven

Belangrijke tussenliggende schakel aan de kant van de Btag-tarieven is de uniforme indexeringsregeling die voor alle producten gelijk is. De tarieven uit het oorspronkelijke kostprijsonderzoek, zijn jaarlijks vermenigvuldigd met een samengestelde index (voor lonen, prijzen en arbeidsproductiviteit). Per saldo zijn de kostenbedragen die per product zijn onderzocht voor het niveau van 1998 via deze samengestelde indexeringen in alle tussenliggende jaren met circa 31% opgehoogd tot het niveau van 2015. Het resultaat hiervan zijn de huidige Btag-tarieven (zie Bijlage A). Het niveau van deze tarieven voor de vier onderzochte veelvoorkomende producten is in het voorgaande weergegeven in de figuur waarin deze tarieven (Btag 2015) zijn vergeleken met de geactualiseerde integrale kostenberekening (paragraaf 3.6).

Uit deze figuur wordt duidelijk dat de verhoging vanuit de uniforme indexeringsregeling gemiddeld voor de vier veel voorkomende producten duidelijk lager ligt dan in de kostenontwikkelingen waarin de gecombineerde ontwikkelingen zijn verwerkt van enerzijds de kostenkant (kosten van arbeid en ondersteuning per uur) en anderzijds de tijdsbesteding per product per type medewerker.

De gemeten tijdsbesteding is voor één onderzocht veelvoorkomend product sinds het jaar 2000 zelfs toegenomen en voor de drie andere producten in verschillende mate afgenomen. De afname van een beperkt aantal procenten gemiddeld genomen over de vier veel voorkomende producten is veel lager dan de veronderstelde component voor productiviteitstoename in de indexeringsregeling. Hierin is tussen 1998 en 2015 voor alle producten een korting opgenomen die is gebaseerd op een veronderstelde productiviteitstoename⁵² van bijna 22%. Deze ontwikkeling is gebaseerd op alle sectoren, dus inclusief bijvoorbeeld de industrie. Een dergelijke ontwikkeling van de productiviteit heeft zich echter niet bij de gerechtsdeurwaarders voorgedaan.

Hiermee tekenen zich twee duidelijke conclusies af:

- in algemene zin zijn de Btag-tarieven achtergebleven bij de ontwikkelingen van de integrale kostenberekening, onder meer doordat de veronderstelde productiviteitstoename in de algemene indexering van de Btag-tarieven (gebaseerd op alle sectoren in de economie) niet strookt met de ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders;

⁵² In de indexeringsregeling weegt deze ontwikkeling voor 60% mee (het aandeel van de looncomponent).

- per product hebben de achterliggende ontwikkelingen (wet- en regelgeving, de gewijzigde productieomstandigheden en informatisering / automatisering) geleid tot een afwijkende ontwikkeling van de integrale kosten tussen de verschillende producten. Het hanteren van één uniforme indexeringsregeling die voor alle producten gelijk is, houdt geen rekening met de verschillen in kostenontwikkelingen die er in de afgelopen vijftien jaar tussen de producten zijn opgetreden.

3.8 Bevindingen voor twee minder vaak voorkomende producten

3.8.1 Inleiding

Voor de twee minder vaak voorkomende producten is het – net als in het voorgaande onderzoek – niet mogelijk gebleken om in dit toetsende onderzoek voldoende tijdwaarnemingen te verkrijgen om bruikbare uitspraken te kunnen doen over het tijdsbeslag. Daarom is net als voorheen in een panelbijeenkomst met experts uit het veld besproken welke ontwikkelingen voor deze beide producten voor de hand liggen.

Vooraf is van belang om in herinnering te roepen dat in het onderzoek van destijds:

- het tijdsbeslag van de overige (ondersteunende) medewerkers voor minder vaak voorkomende producten gelijk is gesteld aan die van veelvoorkomende producten;
- het uitvoerende deel van de werkzaamheden dat is gekoppeld aan het tarief van de kandidaat-/gerechtsdeurwaarder in een panelbijeenkomst is besproken. Daarbij is de tijd voor de ‘betekening verzoekschrift faillietverklaring’ gelijk gesteld aan de vergelijkbare onderdelen van het product ‘betekening titel’.

Met het panel in het onderhavige onderzoek is tegen de achtergrond van de ontwikkelingen van de tijden bij de veelvoorkomende producten besproken hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot de twee te onderzoeken minder vaak voorkomende producten. Achtereenvolgens komen in dit verband de bevindingen aan de orde voor:

- betekening verzoekschrift faillietverklaring (paragraaf 3.8.2);
- executoriale verkoop (paragraaf 3.8.3).

3.8.2 Betekening verzoekschrift faillietverklaring

Voor dit product zijn in het voorgaande onderzoek – net als voor de meeste andere producten – slechts twee typen medewerkers onderscheiden, te weten:

- ondersteunende medewerkers⁵³;
- kandidaat-/gerechtsdeurwaarders.

Gegeven het feit dat voorheen voor het tijdsbeslag van de procesonderdelen voor dit product dezelfde tijd is genomen als voor de corresponderende onderdelen voor product twee (betekening titel), is in de panelbijeenkomst besproken in hoeverre zich sinds die tijd mogelijk vergelijkbare ontwikkelingen als bij de veelvoorkomende producten hebben voorgedaan voor de betekening verzoekschrift faillietverklaring.

Dergelijke vergelijkbare ontwikkelingen lijken niet plausibel te zijn:

⁵³ Nu spreken we van overige medewerkers.

- enerzijds ligt het bij dit product veel minder voor de hand dat er tijdsbesparingen kunnen worden gerealiseerd door verdergaande automatisering / standaardisering, zoals die zich bij diverse (vooral meer administratieve) onderdelen voor de veelvoorkomende producten wel hebben voorgedaan. Dit hangt samen met het feit dat het bij dit product steeds tamelijk unieke gevallen betreft, die zich nooit in 'bulk'-vorm voordoen;
- anderzijds wordt aangegeven dat in de praktijk de aannames van destijds ten aanzien van het totale tijdsbeslag ook niet representatief zijn, omdat het erg vaak spoedgevallen betreft. Dit houdt ook in dat werkzaamheden veelal suboptimaal verlopen, omdat ze niet in een reguliere werkstroom kunnen worden ingepland. Dergelijke spoedgevallen verstoren juist vaak het proces van andere werkzaamheden en kunnen moeilijk worden gecombineerd / ingepland met andere handelingen / producten. Een voorbeeld hiervan is ook de reistijd, die bij spoedgevallen niet in een vooraf geoptimaliseerde route kan worden gereden.

De veronderstelde productiviteitsstijging in de indexeringsregeling (22% sinds 1998) is hier naar verwachting niet mogelijk geweest. Vanwege het karakter van dit product ('unieke gevallen' veelal met een spoedkarakter) is het beeld dat er voor dit product geen duidelijke tijdsbesparingen mogelijk zijn geweest. In de panelbijeenkomst is naar voren gekomen dat, gegeven de geschetste karakteristieken (uniek, vaak spoed) van dit product, het zelfs meer voor de hand ligt dat er in de huidige praktijk meer tijd wordt besteed dan waar destijds in de tarieven rekening mee is gehouden. Daarnaast gelden dezelfde beelden als voor de veelvoorkomende producten, ten aanzien van de arbeidskosten en ondersteunende kosten per productief uur. Tegen deze achtergrond lijkt het plausibel dat het huidige Btag-tarief voor dit product niet meer aansluit bij de huidige integrale kosten voor dit product.

3.8.3 Executoriale verkoop

Ook voor dit product zijn in het voorgaande onderzoek – net als voor de meeste andere producten – slechts twee typen medewerkers onderscheiden, te weten:

- ondersteunende medewerkers⁵⁴;
- kandidaat-/gerechtsdeurwaarders.

Het tijdsbeslag van de procesonderdelen voor dit product is destijds deels afgeleid van parallele onderdelen bij andere producten (zoals registreren van de opdracht, informatievoorziening, reistijd, opdrachtafsluiting). Bij de werkzaamheden door de overige medewerkers is precies dezelfde tijd meegenomen als van veelvoorkomende producten. Voor het tijdsbeslag van de onderdelen van de (kandidaat-) gerechtsdeurwaarder zijn ook voor dit product unieke procesonderdelen met afwijkende tijden van toepassing.

Tijdens de panelbijeenkomst is tegen de achtergrond van de bevindingen voor de veelvoorkomende producten besproken in hoeverre het plausibel is dat zich vergelijkbare ontwikkelingen als bij de veelvoorkomende producten in het tijdsbeslag van dit product hebben voorgedaan sinds het toenmalige onderzoek.

Dit lijkt niet plausibel te zijn:

- enerzijds ligt het ook bij dit product veel minder voor de hand dat er tijdsbesparingen kunnen worden gerealiseerd door verdergaande automatisering / standaardisering, zoals die zich bij diverse (vooral administratieve) onderdelen voor de veelvoorkomende producten wel hebben voorgedaan. Dit hangt samen met het feit dat het bij dit product steeds tamelijk unieke gevallen betreft, die zich nooit in 'bulk'-vorm voordoen;

⁵⁴ Nu spreken we van overige medewerkers.

- anderzijds is er net als voorheen in de huidige praktijk sprake van zeer uiteenlopende tijden per exploit. Soms gaat het wat vlotter, maar regelmatig duurt het ook veel langer dan de normtijden.

Tegen deze achtergrond geven de panelleden aan dat het niet voor de hand ligt dat de tijden duidelijk zullen zijn gewijzigd zoals bij de veelvoorkomende producten. Per saldo lijken de tijden ongeveer gelijk gebleven te zijn ten opzichte van vroeger.

De veronderstelde productiviteitsstijging in de indexeringsregeling (22% sinds 1998) wordt voor dit product derhalve als niet plausibel (geen kortere doorlooptijden) aangemerkt. Daarnaast gelden dezelfde beelden als voor de veelvoorkomende producten, ten aanzien van de arbeidskosten en ondersteunende kosten.

Tegen deze achtergrond lijkt het plausibel dat het huidige Btag-tarief voor dit product niet meer aansluit bij de huidige integrale kosten voor dit product.

4 Beantwoording onderzoeksvragen

4.1 Inleiding

Met behulp van de geactualiseerde beelden uit het voorgaande hoofdstuk, aangevuld met de bevindingen uit de panelbijeenkomst, worden in dit hoofdstuk alle gestelde onderzoeksvragen beantwoord.

De behandeling hiervan is in drie delen opgesplitst:

- in paragraaf 4.2 worden de onderzoeksvragen 1 en 2 beantwoord. Daaruit komt naar voren in hoeverre er nog sprake is van een voldoende mate van kostenoriëntatie van de huidige tarieven per product;
- in paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de onderzoeksvragen 3 en 4 met betrekking tot de verschotten;
- in paragraaf 4.4 wordt ingegaan op onderzoeksvraag 5: de betekenis van lopende/toekomstige ontwikkelingen.

4.2 Mate van kostenoriëntatie huidige Btag-tarieven

In deze paragraaf wordt ingegaan op de onderzoeksvragen 1 en 2.

4.2.1 Onderzoeksvraag 1

1. *Voldoen de tarieven van een steekproef van veel voorkomende ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders nog aan het uitgangspunt dat deze zijn gebaseerd op de integrale kostprijs (bestaande uit de totale arbeidskosten, een vaste opslag voor informatievoorzieningen en reiskosten en een opslagpercentage voor een redelijke winst)?*

Uit dit toetsende onderzoek blijkt dat de Btag-tarieven niet meer aansluiten op de geactualiseerde integrale kostenberekening voor de onderzochte producten. Dit wordt nader toegelicht aan de hand van de antwoorden op de gestelde subvragen.

- 1.1. *Zijn de activiteiten die nodig zijn om de betreffende ambtshandelingen uit te voeren (de processtappen) nog conform de uitgangspunten uit 2001? Zo niet, wat is er veranderd?*

De processtappen die nodig zijn om de betreffende ambtshandelingen uit te voeren zijn op hoofdlijnen nog dezelfde als in 2001 (zie schema met procesonderdelen in Bijlage B). Echter, door de gewijzigde omstandigheden (in wet- en regelgeving, marktontwikkelingen en door het streven naar productiviteitsverhogingen in de sector) zijn er diverse typen veranderingen opgetreden in de uitvoeringspraktijk, die zowel het karakter en de tijdsduur van handelingen hebben beïnvloed, alsook de kosten per tijdseenheid (zie ook paragrafen 1.1.2 en hoofdstuk drie).

procesonderdelen

Belangrijkste wijziging die in het overzicht van de procesonderdelen in Bijlage B is weergegeven, is dat het onderdeel informatievoorziening (verzamenen en controleren van basisgegevens bij het opstellen van exploten) bij alle producten is opgenomen. Bij de onderbouwing van de Btag-tarieven is destijds alleen

bij het product ‘dagvaarding’ rekening gehouden met tijd en kosten voor deze informatievoorziening. Voorheen was het een meer tijdrovende bezigheid die veelal bij de start van een procedure werd gedaan (soms handwerk om gegevens in registers op te zoeken / te controleren). Door de toegenomen mogelijkheden van informatisering en digitale ontsluiting van data gebeurt dit tegenwoordig bij elk product, mede vanuit de richtlijn dat de gegevens niet ouder mogen zijn dan veertien dagen. Per saldo is de tijdsduur van de handelingen per keer korter dan voorheen, maar is de frequentie dat deze handeling voorkomt groter. In plaats van één keer langere tijd bij het product dagvaarding is er nu sprake van meerdere keren kortere tijd bij alle producten. Dit betekent tevens dat er een verschuiving in het beeld van de tijdsbesteding tussen de producten optreedt.

Naar analogie van dit specifieke voorbeeld is er door allerlei ontwikkelingen (wetgeving, richtlijnen, technologie e.d.) binnen meer procesonderdelen sprake van wijzigingen in de uitvoeringspraktijk, waardoor de tijdsduur en/of de kosten per tijdseenheid zijn gewijzigd. Daarbij geldt dat de wijzigingen in verschillende mate effecten kunnen hebben gehad op de individuele producten, omdat de aard en samenstelling van de onderliggende handelingen tussen de producten verschilt.

Bij de antwoorden op de volgende vragen wordt nader ingegaan op dit soort uiteenlopende ontwikkelingen.

1.2. Is de tijdsduur van de uitvoering van deze activiteiten nog conform de uitgangspunten uit 2001? Zo niet, wat is er veranderd?

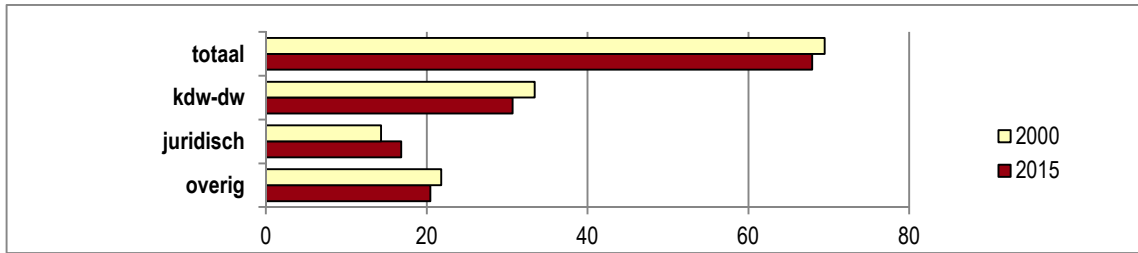
- *Welke gevolgen hebben ‘bulkopdrachten’ voor de tijdsduur van de activiteiten (mogelijke efficiency)?*

tijdsbesteding per product

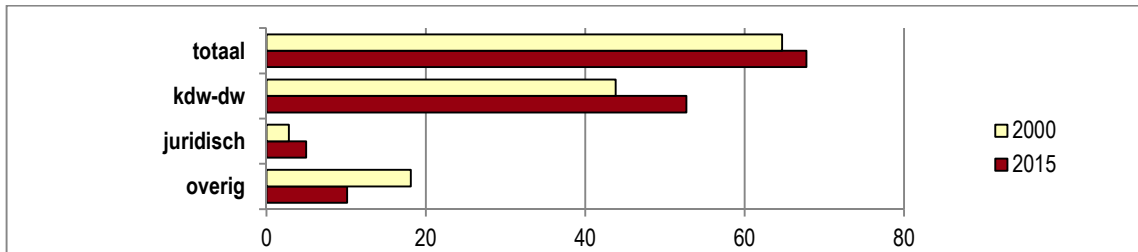
De tijdsbesteding van de vier onderzochte (veelvoorkomende) producten (zie Bijlage A) is gewijzigd, zowel in totaal als per type functionaris.

Per product wordt in het onderstaande eerst de totale tijdsduur uit de huidige tijdmetingen (‘2015’) vergeleken met die uit het onderzoek dat ten grondslag heeft gelegen aan de huidige Btag-tarieven (‘2000’). Omdat de afzonderlijke processtappen telkens zijn gekoppeld aan een bepaald type functionaris (zie Bijlage B), is het ook mogelijk om de verschillen tussen ‘2000’ en ‘2015’ per type functionaris aan te geven. Per product zijn er maximaal drie typen functionarissen onderscheiden: kandidaat-/gerechtsdeurwaarders, juridisch medewerkers en overig personeel.

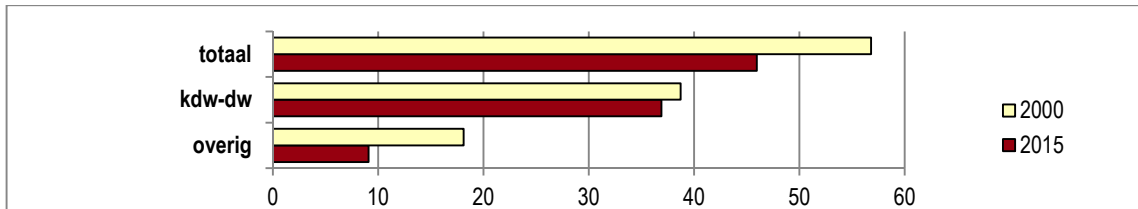
Figuur 8. Tijdsbesteding product 1 – Dagvaarding (in minuten)



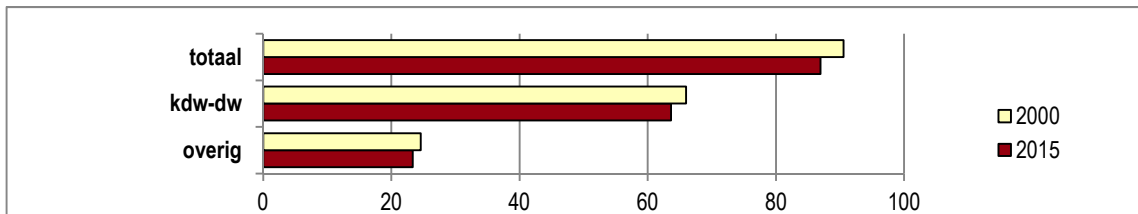
Figuur 9. Tijdsbesteding product 2 – Betekening titel (in minuten)



Figuur 10. Tijdsbesteding product 3 – Overbetekening diverse beslagen (in minuten)



Figuur 11. Tijdsbesteding product 4 – Beslag periodieke betalingen (in minuten)



Enerzijds zijn er wijzigingen die hebben geleid tot een duidelijk kortere tijdsduur. Anderzijds zijn er wijzigingen die hebben geleid tot een langere tijdsduur van procesonderdelen (inclusief het vaker terugkeren van bepaalde handelingen).

Belangrijke ontwikkelingen die in dit verband een rol hebben gespeeld zijn:

- er wordt in de praktijk gebruik gemaakt van toegenomen mogelijkheden van automatisering / standaardisering bij een deel van de uitvoerende handelingen. Dit leidt onder meer bij de ondersteunende / administratieve onderdelen tot een korter tijdsbeslag. Bij elk product is de tijdsduur gekoppeld aan overig personeel dan ook korter geworden;
- daar staat tegenover dat er door wijzigingen in de wet-/regelgeving en maatschappelijke ontwikkelingen (zoals de toegenomen kwaliteitseisen, de zorgplicht van de sector en het gedrag van cliënten) extra tijd gemoeid is met bepaalde werkzaamheden. Voor een deel van de werkzaamheden zijn er weinig of geen mogelijkheden om tijd te besparen. Dit betreft vooral producten die meer unieke / specifieke gevallen betreffen (minder vaak voorkomende producten) en handelingen die zich niet lenen voor automatisering. Soms leiden nieuwe ontwikkelingen zelfs tot extra tijd (bijvoorbeeld

wanneer handelingen vaker worden verricht dan voorheen⁵⁵). Duidelijke voorbeelden hiervan zijn dat de gemiddelde tijdsbesteding aan juridische onderdelen bij de producten dagvaardingen en betekening titel juist is toegenomen, evenals de gemiddelde reistijd voor de kandidaat-/ gerechtsdeurwaarder (deze reistijd geldt voor alle producten);

- zogenaamde ‘bulkopdrachten’ leiden vooral tot de hiervoor aangeduide productiviteitsstijging (gemiddeld kortere tijdsbesteding) bij de meer administratieve / ondersteunende handelingen. Dergelijke standaardhandelingen lenen zich immers ook beter voor verdergaande automatisering. Voor andere handelingen is dit niet of minder goed mogelijk, zoals bij de werkzaamheden van de juridisch medewerkers of het daadwerkelijk uitbrengen (reistijd en overhandigen) van exploitatie door de kandidaat-/gerechtsdeurwaarder.

Per saldo leidt dit tot het volgende beeld voor de totaaltijd van de vier onderzochte veelvoorkomende producten:

- de gemiddelde totale tijdsbesteding voor het product ‘overbetekening diverse beslagen’ is duidelijk afgenomen;
- de gemiddelde totale tijdsbesteding voor de producten ‘dagvaarding’ en ‘beslag op periodieke betalingen’ is licht afgenomen;
- de gemiddelde totale tijdsbesteding voor het product ‘betekening titel’ is toegenomen.

totaalbeeld gemiddelde tijdsduur vier veelvoorkomende producten

Totaalbeeld van de tijdsduur voor de vier onderzochte veelvoorkomende producten is dat er gemiddeld genomen enkele procenten minder tijd verbonden is met de uitvoering van de onderliggende processtappen. Dit duidt op een beperkte gemiddelde productiviteitswinst. Het beeld loopt daarbij echter sterk uiteen per product.

wijzigingen in de tijdsbesteding gekoppeld aan typen functionarissen

Per type functionaris loopt het beeld eveneens uiteen. Binnen de totale doorlooptijd is in de onderzoeken die ten grondslag hebben gelegen aan de adviezen van de commissie Van der Winkel een toedeling gemaakt naar drie typen functionarissen (met elk hun eigen uurtarief). Wanneer de totale doorlooptijd naar dezelfde onderdelen per functionaris wordt vergeleken, is te zien dat ook ontwikkelingen per type functionaris uiteen lopen:

- voor de juridisch medewerkers is de gemiddelde tijd toegenomen. Dit betreft de producten ‘dagvaardingen’ en ‘betekening titel’;
- voor de kandidaat-/gerechtsdeurwaarder is de gemiddelde tijd bij ‘betekening titel’ toegenomen, maar bij de drie overige veelvoorkomende producten juist afgenomen;
- voor de categorie overige medewerkers is de gemiddelde tijd voor alle vier de onderzochte veelvoorkomende producten afgenomen.

Per saldo betekenen deze ontwikkelingen dat er per product een andere verhouding is ontstaan in de inzet van onderliggende typen medewerkers. Aangezien de arbeidskosten per type medewerker verschillen, betekent dit dat de kostenbedragen tussen de producten zich op grond hiervan ook verschillend zullen hebben ontwikkeld. Per saldo is vooral de tijdsduur voor de processtappen gekoppeld aan het goedkoopste type medewerkers (‘overig’) korter geworden, terwijl de tijdsduur voor de processtappen die zijn gekoppeld aan de duurdere typen medewerkers (juridisch medewerkers en kandidaat-/gerechtsdeurwaarders) relatief een iets groter deel van de totale tijdsduur zijn gaan uitmaken.⁵⁶

⁵⁵ Bijvoorbeeld het vaker checken van de basisgegevens bij ‘informatievoorziening’.

⁵⁶ Voor de koppeling tussen typen medewerkers en processtappen zie Bijlage B.

1.3 Zijn de integrale loonkosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de activiteiten (inclusief toerekening van de overhead) nog conform de uitgangspunten uit 2001? Zo niet, wat is er veranderd?

- In hoeverre hebben de integrale loonkosten zich ontwikkeld in verhouding tot die in vergelijkbare sectoren?

gematigde ontwikkeling salarissen, iets duurdere mix

De loonkosten per uur hebben zich gematigd ontwikkeld (zie paragraaf 3.3). Gemiddeld ligt de ontwikkeling van de bruto salarisniveaus van de drie typen functionarissen tussen 1998 en 2015 met circa 148% iets onder het niveau van de gehanteerde indexeringsregeling (circa 150%) en komt ongeveer overeen met de ontwikkeling van de brutosalarissen van overheidssalarissen voor vergelijkbare functies⁵⁷.

Wanneer echter rekening wordt gehouden met de hiervoor geschetste wijzigingen in de tijdsbesteding van de procesonderdelen die gekoppeld zijn aan de drie typen medewerkers, is er sprake van een beeld dat de stijging van de berekende integrale loonkosten gemiddeld voor de vier veelvoorkomende producten enkele procenten sneller zijn gestegen. Per saldo wordt het kostendrukkende effect van de beperkte afname van de totale tijdsbesteding, zoals hiervoor is geconstateerd, weer deels teniet gedaan door deze duurdere mix.

stijgende kosten van ondersteuning, met name automatisering

Naast de arbeidskosten dient ook rekening te worden gehouden met de ontwikkeling in de kosten van ondersteuning. Dit betreft de inzet van indirect personeel en de uitgaven aan materiële kosten zoals huisvesting, automatisering, bedrijfsvervoermiddelen e.d.. Deze kosten zijn per productief uur sneller gestegen dan de integrale kosten van arbeid (10 à 15% sneller) sinds 1998. Uit een vergelijking met de overheidstarieven blijkt dat deze ondersteunende kosten van gerechtsdeurwaarderskantoren op ongeveer hetzelfde niveau liggen als van de overheidstarieven (2015).⁵⁸ Er zijn sterke aanwijzingen dat de extra stijging van de kosten voor ondersteuning vooral betrekking heeft op extra uitgaven in de sfeer van automatisering. Een verhoogde productiviteit in de vorm van een lagere tijdsbesteding van geautomatiseerde (standaard-) handelingen gaat derhalve gepaard met hogere kosten voor hardware en software per productief uur. In het verlengde hiervan kan dan ook worden opgemerkt dat het effect van de ondersteunende kosten op de ontwikkeling van de totale kosten wordt gedempt doordat in de berekening van de integrale kosten de gestegen overheadkosten per tijdseenheid (productief uur) moeten worden vermenigvuldigd met een lager aantal tijdseenheden⁵⁹. Hierdoor zijn de kosten van ondersteuning per eenheid product wat minder snel gestegen dan de uitkomst per productief uur.

1.4 Zijn de opslagen voor redelijke winst, reistijd en informatievoorziening nog conform de uitgangspunten uit 2001? Zo niet, wat is er veranderd?

De opslagen voor redelijke winst, reistijd en informatievoorziening sluiten niet meer aan op de uitgangspunten uit 2001 (zie paragraaf 3.5). De reistijd is gemiddeld toegenomen en de opslagen voor informatievoorziening en redelijke winst lijken niet meer aan te sluiten op de gewijzigde praktijksituatie. De informatievoorziening aan met name schuldenaren brengt volgens de gerechtsdeurwaarders extra tijd met zich mee, maar ook opdrachtgevers worden kritischer en willen tussentijds meer op de hoogte worden gehouden. Voorheen waren er amper risico's voor de ondernemer; in de huidige ambtspraktijk zijn deze risico's gegroeid. Dit betekent dat er naast actualisering van het beeld voor de gemiddelde reistijd (die op

⁵⁷ Op basis van de Handleiding overheidstarieven.

⁵⁸ Hierbij is rekening gehouden met het uitzuiveren van de componenten autokosten en verkoopkosten die bij de overheid niet voorkomen.

⁵⁹ Voor de vier onderzochte veelvoorkomende producten is er sprake van een tijdsduur die enkele procenten is afgenomen.

basis van tijdmetingen kan worden vastgesteld) ook aanleiding is om de vaste opslagen voor ‘informatievoorziening’ en ‘redelijke winst’ opnieuw te bezien⁶⁰.

4.2.2 Onderzoeksvraag 2

Indien er een verschil gevonden wordt tussen de huidige tarieven en de gemeten integrale kostprijs:

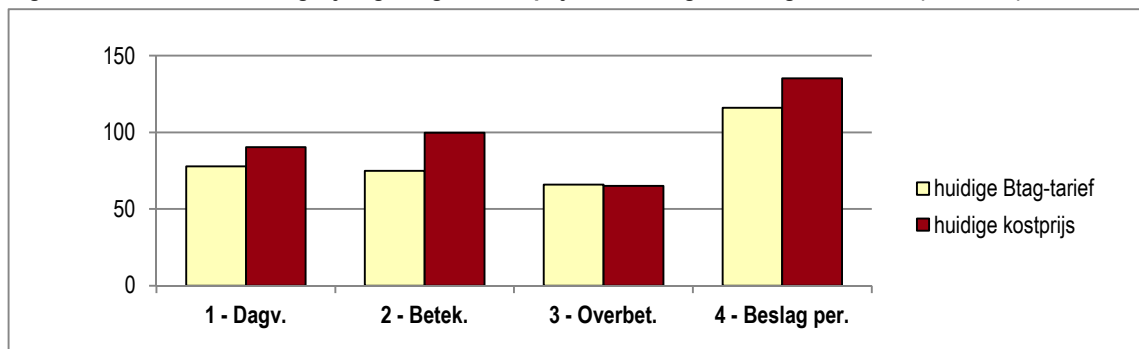
2. Waaraan kan het verschil tussen de huidige tarieven en de gemeten integrale kostprijs worden toegeschreven?

afwijkend beeld voor de vier onderzochte veelvoorkomende producten

Met behulp van de onderliggende schakels (arbeidskosten, kosten van ondersteuning, tijdsbesteding en vaste opslagen) is – conform de werkwijze van de commissie Van der Winkel – een indicatieve berekening gemaakt van de integrale kosten per product voor de vier veelvoorkomende producten: ‘dagvaarding’, ‘betekening titel’, ‘overbetekening diverse beslagen’ en ‘beslag op periodieke betalingen’.

Deze integrale kostenberekeningen kunnen worden vergeleken met de Btag-tarieven uit 2015. Dit levert het volgende beeld op (zie ook Bijlage D).

Figuur 12. Indicatieve vergelijking integrale kostprijsberekening met Btag-tarief 2015 (in euro's)



In bovenstaande figuur is zichtbaar dat dit globaal toetsende onderzoek voor een aantal producten duidelijke verschillen laat zien tussen de berekende integrale kostprijs en het Btag-tarief voor 2015. Uitgedrukt in indexcijfers⁶¹ is per product (1 t/m 4) het niveau van de berekende integrale kosten ten opzichte van de Btag-tarieven (tarief = 100) ongeveer als volgt: 116, 133, 99, 116.

De twee belangrijkste bevindingen op basis van deze toetsende vergelijking zijn:

- de afwijking tussen de huidige Btag-tarieven en de berekende integrale kosten verschilt per product:
 - bij het product ‘overbetekening diverse beslagen’ ligt het tarief nog ongeveer op een vergelijkbaar niveau als van de integrale kostenberekening;
 - bij de overige producten wijkt het integrale kostenniveau duidelijk af van de Btag-tarieven. Daarbij is er tevens sprake van een verschil in de relatieve afwijking. Bij het product ‘betekening titel’ is de relatieve afwijking duidelijk groter dan bij ‘dagvaarding’ en ‘beslag op periodieke betalingen’.
- het niveau van de Btag-tarieven voor de vier onderzochte veelvoorkomende producten gemiddeld achterblijft bij dat van de integrale kosten.

⁶⁰ Daarnaast is ook het percentage vennootschapsbelasting gewijzigd.

⁶¹ Zie ook Bijlage D.

oorzaken achter afwijkende Btag-tarieven ten opzichte van integrale kosten

Het verschil tussen de huidige Btag-tarieven en de integrale kostprijsberekening heeft te maken met een aantal tussentijdse ontwikkelingen. Er zijn wijzigingen in vrijwel alle achterliggende componenten aan de kostenkant:

- de tijdsbesteding is gewijzigd per product, maar ook per type functionaris per product;
- de salariskosten en indirecte kosten hebben zich (onderling) afwijkend ontwikkeld;
- de vaste opslagen zijn aan herwaardering toe.

De effecten van de eerste twee componenten, alsmede van de wijzigingen in de opslag voor de reistijd zijn in bovenstaande uitkomsten meegenomen conform de werkwijze in de eerdere onderzoeken ten behoeve van de huidige Btag-tarieven.

Vooralsnog is in de berekening van de integrale kosten voor 2015 voor beide andere opslagen nog uitgegaan van dezelfde waarden als destijds.

De verschillen in ontwikkeling *tussen de producten* hangt voor een belangrijk deel samen met de verschillen in de ontwikkelingen van de tijdsbesteding (zie paragraaf 3.2). Dit betreft zowel een verschillende ontwikkeling in de totale tijd per product als per type functionaris. Door de wijzigingen is per saldo het aandeel van de processtappen gekoppeld aan de goedkoopste categorie (overige) medewerkers afgenomen, met name vanuit de tijdsbesparingen die in de procesonderdelen voor deze categorie personeel met behulp van automatisering zijn gerealiseerd. Daar staat tegenover dat het aandeel van de tijdsbesteding van de processtappen die zijn gekoppeld aan juridisch medewerkers en kandidaat-/gerechtsdeurwaarders gemiddeld juist groter is geworden voor de vier onderzochte veelvoorkomende producten. Dit betreft de duurdere typen medewerkers. Door deze wijziging in de mix naar typen medewerkers stijgen de gemiddelde arbeidskosten per productief uur die voor de producten in de integrale kostenberekening zijn opgenomen met enkele procenten. Dit doet het beperkte (productiviteits-) effect van de gemiddeld wat kortere tijdsduur bij de vier veelvoorkomende producten deels weer teniet.

De verschillen *in het totaalbeeld*, dat de gemiddelde Btag-tarieven lager zijn dan de berekende integrale kostprijzen, hangen voor een belangrijk deel samen met de indexeringsregeling van de Btag-tarieven, waarin onder meer een substantiële verhoging van de productiviteit is verondersteld voor alle producten, die zich in de praktijk niet heeft voorgedaan (zie hierna). Deze productiviteitsveronderstelling is in de tarieven verdisconteerd via jaarlijkse kortingen.

beeld voor minder vaak voorkomende producten

Ook voor de twee onderzochte minder vaak voorkomende producten ('executoriale verkoop' en 'betekening verzoekschrift faillietverklaring') wijst dit toetsende onderzoek uit dat het onwaarschijnlijk is dat er sprake is van een sterke productiviteitsstijging. Dit hangt vooral samen met het specifieke karakter van deze producten, die telkens tamelijk unieke gevallen betreffen en vaak ook spoedgevallen (met name bij faillietverklaringen). Dit soort producten / handelingen leent zich niet of nauwelijks voor productiviteitswinst door middel van automatisering⁶². Dit betekent dat het plausibel lijkt dat ook voor dit soort producten de Btag-tarieven zijn achtergebleven bij de feitelijke kostenontwikkelingen, omdat de korting die in de tarieven is aangebracht voor veronderstelde productiviteitsontwikkelingen zich in de praktijk niet heeft voorgedaan.

achterblijvende Btag- tarieven door effect indexeringsregeling

Belangrijke tussenliggende schakel aan de kant van de Btag-tarieven is de uniforme indexeringsregeling die voor alle producten gelijk is. De tarieven uit het oorspronkelijke kostprijsonderzoek zijn jaarlijks

⁶² Ook voor deze producten is relevant dat de gemiddelde reistijd is toegenomen.

vermenigvuldigd met een samengestelde index. Per saldo zijn de kostenniveaus die per product zijn onderzocht voor het niveau van 1998 door de samengestelde indexeringen in de tussenliggende periode met circa 31% opgehoogd tot 2015. Het resultaat hiervan zijn de huidige Btag-tarieven (zie Bijlage A). Het niveau van deze tarieven voor de vier onderzochte veelvoorkomende producten is in het voorgaande weergegeven in de figuur waarin deze tarieven (Btag 2015) zijn vergeleken met de geactualiseerde integrale kostenberekening.

Uit deze figuur wordt duidelijk dat de verhoging vanuit de uniforme indexeringsregeling gemiddeld voor de vier veel voorkomende producten duidelijk achterblijft bij de integrale kostenontwikkelingen waarin de gecombineerde ontwikkelingen zijn verwerkt van enerzijds de kostenkant (kosten van arbeid en ondersteuning per uur) en anderzijds de tijdsbesteding per product per type medewerker.

De tijdsbesteding is voor één onderzocht veelvoorkomend product zelfs toegenomen en voor de drie andere producten in verschillende mate afgenomen. De afname van een beperkt aantal procenten gemiddeld genomen over de vier veel voorkomende producten, is echter veel lager dan de veronderstelde component voor productiviteitstoename in de indexeringsregeling. Hierin is tussen 1998 en 2015 voor alle producten een korting opgenomen die is gebaseerd op een veronderstelde productiviteitstoename⁶³ van bijna 22%. Deze ontwikkeling is gebaseerd op alle sectoren, dus inclusief bijvoorbeeld de industrie. Een dergelijke afname van de arbeidsduur per product binnen de ambtelijke praktijk van gerechtsdeurwaarders is niet gebleken bij de onderzochte producten.

Hiermee tekenen zich twee duidelijke conclusies af:

- in algemene zin zijn de Btag-tarieven achtergebleven bij de ontwikkelingen van de integrale kostenberekening, onder meer doordat de veronderstelde productiviteitstoename in de algemene indexering van de Btag-tarieven (gebaseerd op alle sectoren in de economie) niet strookt met de ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders;
- per product hebben de achterliggende ontwikkelingen in de periode sinds de introductie van de Btag-tarieven (op grond van wet- en regelgeving, de gewijzigde productieomstandigheden en informatisering / automatisering) geleid tot een afwijkende ontwikkeling van de integrale kosten tussen de verschillende producten. Het hanteren van één uniforme indexeringsregeling die voor alle producten gelijk is, houdt geen rekening met de verschillen in kostenontwikkelingen die er in de afgelopen vijftien jaar tussen de producten zijn opgetreden.

4.3 Werken met verschotten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de onderzoeksvragen 3 en 4 met betrekking tot verschotten.

Er wordt gesproken van een verschot wanneer er kosten zijn verbonden aan het inschakelen van een derde partij bij het uitvoeren van de processtappen voor een product. Deze kosten worden dan afzonderlijk in rekening gebracht bij de schuldenaar. Voorbeelden hiervan zijn de kosten van het inwinnen van informatie bij een derde partij ten behoeve van het opstellen van een ambtelijk stuk of het inschakelen van een slotenmaker bij een ontruiming.

⁶³ In de indexeringsregeling weegt deze ontwikkeling voor 60% mee (het aandeel van de looncomponent).

4.3.1 Onderzoeksvraag 3

3. Zijn er activiteiten waarvoor in de kosten is voorzien binnen het tarief van de ambtshandeling (via de processtappen of opslagen) die ook als verschotten doorbelast worden? Zo ja, welke activiteiten betreft dit, tegen welke kosten, en welke vergoeding wordt hiervoor in totaal in rekening gebracht (via ambstatarief en verschot)?

Bij het doorberekenen van verschotten gaat het in de praktijk meestal om het doorberekenen van extra kosten van derden die alleen op individuele situaties betrekking hebben. Deze kosten maken geen onderdeel uit van de Btag-tarieven en worden conform de beoogde werking via aparte verschotten in rekening gebracht aan de individuele schuldenaar waar ze betrekking op hebben.

Bijzondere aandacht is echter vereist voor de verschotten die in de praktijk in de sfeer van de processtap voor informatievoorziening in rekening worden gebracht. Via aparte verschotten worden namelijk extra kosten in rekening gebracht voor het raadplegen door gerechtsdeurwaarderskantoren van digitale registers zoals bijvoorbeeld de Basisregistratie Personen (BRP)⁶⁴ (via de koppeling van de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG)) en de Kamer van Koophandel.

In deze verschotten worden twee componenten meegenomen. Enerzijds de eigen tijdsbesteding van deurwaarders bij deze raadpleging. Anderzijds de kosten van SNG (zie beantwoording van vraag 4).

Alleen in het tarief voor het product ‘dagvaardingen’ is destijds rekening (via de tijdmetingen) gehouden met de kosten van de eigen handelingen van gerechtsdeurwaarders in dit kader. In de tarieven voor de overige producten is dit niet het geval geweest.

In het onderhavige onderzoek zijn de kosten van de eigen handelingen van gerechtsdeurwaarders van de raadplegingen via de tijdmetingen zoals het hoort reeds meegenomen in de berekende integrale kosten per product voor de vier veelvoorkomende producten. In de vergelijking tussen de berekende integrale kostenbeelden per product met de Btag-tarieven zijn de extra inkomsten die uit dergelijke verschotten worden verkregen nog buiten beeld gebleven.

Bij een nieuwe ijking van Btag-tarieven lijkt het voor de hand te liggen om de kosten van deze eigen handelingen bij de raadplegingen per product mee te nemen in de tarieven. Dan is er geen reden meer om deze kosten via separate verschotten door te berekenen, zoals dit nu de gangbare praktijk is (met kostenbedragen die zijn gebaseerd op tussentijdse onderzoeken⁶⁵).

Het feit dat de kosten van eigen tijdsbesteding van gerechtsdeurwaarders voor het raadplegen van registers buiten de Btag-tarieven om in rekening wordt gebracht aan de schuldenaren betekent dat de gevonden afwijking tussen het integrale kostenbeelden en de Btag-tarieven in de praktijk in financieel opzicht minder groot is, omdat er momenteel een extra inkomstenstroom uit verschotten relevant is. Afhankelijk van het type raadplegingen⁶⁶ gaat het om bedragen van één à twee euro per keer. Per exploit kan het in de praktijk om meerdere raadplegingen van verschillende registers gaan. Wanneer beter inzicht wenselijk is in de omvang hiervan per product zou hier nader onderzoek naar moeten worden verricht.

⁶⁴ Voorheen de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)

⁶⁵ Aqturion, Inzicht in de kostprijs van GBA-verificaties bij gerechtsdeurwaarderskantoren, 18 december 2012 en Aqturion, Inzicht in de kostprijs van bevragingen bij gerechtsdeurwaarderskantoren, 14 november 2014.

⁶⁶ Er zijn aparte kostprijstarieven berekend voor bijvoorbeeld GBA-verificatie, bevraging Kadaster, RDW of UWV.

4.3.2 Onderzoeksvraag 4

4. Zijn er activiteiten die momenteel als verschotten worden doorbelast die, gezien hun noodzakelijke karakter voor het verrichten van de ambtshandeling, opgenomen zouden kunnen worden in het vaste tarief voor de betreffende ambtshandeling? Zo ja, welke verschotten zijn dat en wat zouden de gevolgen voor de integrale kostprijs van de ambtshandeling zijn wanneer deze kosten hierin worden opgenomen?

Behalve het beeld voor de eigen kosten van gerechtsdeurwaarders voor het raadplegen van de registers (zie antwoord op onderzoeksvraag 3), zou ook voor de externe kosten van de informatievoorziening, die bijna allemaal lopen via SNG, kunnen worden overwogen om deze standaard in de Btag-tarieven per product onder te brengen. Dit scheelt administratieve lasten (en vragen van schuldenaren hierover) bij het doorrekenen van kosten aan schuldenaren. Deze externe kosten voor de verschillende soorten raadplegingen in dit verband worden momenteel ook via de aparte verschotten aan de schuldenaren in rekening gebracht.

Voor het al dan niet incorporeren van dergelijke externe kosten in de Btag-tarieven is wel een nadere afweging nodig tussen de eenvoud en eenduidigheid van het tariefstelsel en de wijze van doorberekenen van externe kosten:

- enerzijds zijn er mogelijk theoretische complicaties omdat de tarieven van SNG en andere bevestigingen kunnen variëren tussen de jaren en omdat niet voor elk exploitatietoestel even vaak een ‘hit’ nodig is: soms is er recent nog een check gedaan voor een cliënt waardoor dit niet strikt noodzakelijk is; soms kan het voorkomen dat binnen het traject voor één exploitatietoestel meerdere keren (in meerdere registers) gegevens moeten worden opgevraagd;
- anderzijds wordt er binnen het hele tariefstelsel gestreefd naar eenvoud en eenduidigheid. Voor diverse onderdelen zijn daarbij aannames gedaan dat elk exploitatietoestel evenveel tijd en geld kost, terwijl dit in de praktijk niet het geval is. De omvang van de kosten van de externe informatievoorziening zijn relatief gezien laag en variëren daardoor in beperkte mate tussen de individuele gevallen. Dit kan meewegen in afwegingen in hoeverre dit een bezwaar is. Voor de meeste gevallen is dergelijke externe informatie wel noodzakelijk.

Per saldo wordt geadviseerd om deze afweging in het kader van het streven naar eenvoud en eenduidigheid van het tariefstelsel zo breed mogelijk te maken en oog te hebben voor de voortschrijdende ontwikkelingen om steeds meer externe informatievoorziening te automatiseren en standaardiseren. Dit, alsmede het beperken van administratieve lasten van verschotten, kan in zichzelf een kostendrukkend effect hebben en mede in het belang van de schuldenaren zijn.

4.4 Betekenis lopende/toekomstige ontwikkelingen

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de laatste onderzoeksvraag:

5. Welke gevolgen zouden de geschatte toekomstige ontwikkelingen kunnen hebben voor de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders en daarmee samenhangend de kostprijzen van ambtshandelingen?

achtergrond

Vanuit de opdrachtgever is aandacht gevraagd voor de volgende ontwikkelingen die zeer recent zijn en ook nog in de toekomst effecten kunnen hebben op de uitvoeringspraktijk:

- **Programma Kwaliteit en Innovatie (KEI)**
Doelstelling van dit programma is om de rechtspraak in Nederland toegankelijker te maken door het te laten aansluiten bij de digitalisering van de samenleving ('mijn zaak'). Voorzien is dat een civielrechtelijke procedure voortaan begint door het indienen van een elektronische procesinleiding (digitale dagvaarding of oproepingsexploot). Deze procesinleiding is de opvolger van de huidige dagvaarding.
- **Digitaal Beslagregister (DBR)**
Dit register is bedoeld om alle gelegde beslagen per debiteur inzichtelijk te maken. Hierdoor kan onnodige stapeling van incassomaatregelen worden voorkomen en wordt bewaakt dat mensen genoeg geld overhouden om rond te kunnen komen (beslagvrije voet). Alle gerechtsdeurwaarders moeten op dit moment beslagen op periodieke betalingen (loonbeslagen) aanmelden bij dit register. Tevens zijn gerechtsdeurwaarders verplicht om het beslagregister te raadplegen voorafgaand aan het uitbrengen van de dagvaarding en beslag op periodieke betalingen. Het DBR is ingevoerd per januari 2016 en dient per juli 2016 te zijn gevuld met alle lopende beslagen. De Belastingdienst en het CJIB zijn nog niet aangesloten bij het DBR.
- **VerwijsIndex SchuldHulpverlening (VISH)**
Het doel van de digitale gegevensuitwisseling is om gerechtsdeurwaarders ervan op de hoogte te brengen dat de schuldenaar zich in een schuldhulpverleningstraject bevindt. De gerechtsdeurwaarder kan dan de opdrachtgever adviseren om invorderingsmaatregelen tijdelijk stop te zetten. Nog niet alle gemeenten zijn bij VISH aangesloten.
- **Wijzigingen wetgeving gerechtsdeurwaarders**
Het betreft met name het doorrekenen van kosten van integraal toezicht door BFT en de Tuchtrechtspraak aan de sector (gerechtsdeurwaarders en notariaat). Voorts wordt momenteel het invoeren van een breed wettelijk moratorium⁶⁷ in de minnelijke schuldhulpverlening overwogen. Invoering daarvan zal ook voor de dagelijkse werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder consequenties hebben.

betekenis lopende/toekomstige ontwikkelingen

Uit de gesprekken met de geselecteerde kantoren en uit de panelbijeenkomst blijkt dat er reeds in de achterliggende periode sinds 2001 sprake is geweest van dit soort ontwikkelingen in wet- en regelgeving, verhoogde kwaliteitseisen, aandacht voor nieuwe mogelijkheden van informatie-uitwisseling e.d. Per saldo leiden dergelijke ontwikkelingen veelal tot extra tijd en kosten. Soms kan een ontwikkeling leiden tot minder tijd per handeling, maar leidt dit nog niet direct tot een verhoging van de productiviteit indien hieraan gekoppeld deze handelingen vaker dan voorheen (moeten) worden verricht. Een goed praktijkvoorbeeld hiervan is in dit toetsende onderzoek naar voren gekomen bij het onderdeel 'informatievoorziening': per geval gaat dit sneller, maar het komt vaker voor dan waarmee destijds rekening is gehouden bij het opstellen van de huidige Btag-tarieven.

Net als in de achterliggende periode is de verwachting ten aanzien van de nog lopende en toekomstige ontwikkelingen dat hiermee wel extra (tijdelijke) kosten zijn gemoeid, maar dat er vooralsnog geen productiviteitsverhogende effecten blijken.

⁶⁷ Rechtsmiddel, waarbij het crediteuren voor een bepaalde tijd onmogelijk wordt gemaakt om, ten behoeve van de betaling van schulden, vorderingen te verhalen op de debiteur.

periodiek onderhoud tarieven

Wanneer er opnieuw gekeken wordt naar de Btag-tarieven, dient rekening te worden gehouden met de mogelijke effecten van deze ontwikkelingen op de integrale kostprijs op dat moment. Daarbij dient ook te worden nagedacht over de wijze waarop de tarieven na een herijking in de loop der jaren tussentijds kunnen worden onderhouden om de effecten van de sterke dynamiek in de kostenontwikkelingen in de praktijk van de ambtshandelingen goed te kunnen ondervangen⁶⁸.

⁶⁸ In het bijzonder vereisen kosteneffecten van wijzigingen in wet- en regelgeving de aandacht.

5 Slotbeschouwing

dynamisch werkkerrein

Sinds de invoering van de Btag-tarieven in 2001 is er veel veranderd voor gerechtsdeurwaarderskantoren. Er is sprake geweest van wetswijzigingen, nieuwe kwaliteitsrichtlijnen, verdere automatisering, digitale ontsluiting van gegevens en een veranderende maatschappelijke omgeving. Deze ontwikkelingen hebben uiteenlopende effecten gehad op de kosten van ambtshandelingen.

Zo leidt bijvoorbeeld automatisering en digitalisering tot productiviteitsverhoging. Daar staan extra uitgaven voor automatisering (hardware, software, personeel) en het vaker raadplegen van digitaal beschikbare informatiebronnen tegenover. Ook lenen niet alle processtappen zich voor automatisering. Voor deze handelingen kunnen andere ontwikkelingen, zoals toegenomen juridische complexiteit, aanvullende kwaliteitsrichtlijnen en grotere reisafstanden, juist voor een toename van de tijdsbesteding zorgen. Ook is er tegen de achtergrond van toegenomen risico's van oninbaarheid meer tijd nodig voor overleg en advies tussen opdrachtgever en gerechtsdeurwaarders.⁶⁹

Uit dit toetsende onderzoek voor een deel van de producten van ambtshandelingen⁷⁰ blijkt dat de veranderingen over de afgelopen jaren uiteenlopende effecten hebben gehad op de integrale kosten van de verschillende producten.

contrast met uniforme indexering

Deze uiteenlopende effecten op de kosten van verschillende producten staan in contrast met de uniforme indexering van de Btag-tarieven. De indexering vindt plaats via een vaste formule en wordt uniform toegepast op alle producten. Dit heeft geleid tot afwijkingen van het Btag-tarief ten opzichte van de integrale kosten.

Daarbij komt een belangrijke aanname van de indexeringsregeling niet overeen met de praktijk. De indexeringsregeling houdt rekening met een bepaald niveau van productiviteitstoename, gebaseerd op alle sectoren van de economie. Deze bedraagt 22% over de laatste zeventien jaar⁷¹. In werkelijkheid wordt dit niveau, mede door de verschillende ontwikkelingen, niet gehaald. De tijdsbesparing voor de vier onderzochte veelvoorkomende producten bedraagt per saldo op basis van dit toetsende onderzoek in werkelijkheid gemiddeld slechts een aantal procenten, waarbij er tussen de producten grote verschillen optreden. Sommige producten lenen zich minder goed voor standaardisering of automatisering. Ook blijken wijzigingen in de tijdsduur van uiteenlopende procesonderdelen te kunnen leiden tot een gewijzigde mix tussen goedkoper of duurder personeel. Dit kan ook leiden tot kostenverschillen (tussen de producten).

Uit dit toetsende onderzoek blijkt dat de kostenontwikkelingen van de onderzochte producten in de praktijk niet goed worden gevolgd door de geïndexeerde Btag-tarieven. Dit heeft geleid tot een situatie waarin het beeld van de huidige integrale kosten per product duidelijk afwijkt van de tarieven die ervoor in rekening kunnen worden gebracht.

⁶⁹ Hierbij speelt onder meer het nieuwe stelsel met verhoogde griffierechten een rol, waarbij de hogere griffierechten voor rechtspersonen na veroordeling uiteindelijk toch voor rekening komen van de schuldenaar.

⁷⁰ Er zijn nu zes producten onderzocht. Destijds zijn er voor 24 producten tarieven ontwikkeld.

⁷¹ De onderzoeken die ten grondslag liggen aan de Btag-tarieven hebben betrekking op kostengegevens uit 1998. Sinds dat jaar zijn de gegevens geïndexeerd.

nieuwe ontwikkelingen, voortschrijdende dynamiek

Indien een herijking van de Btag-tarieven wordt uitgevoerd, kan er ook aandacht worden besteed aan de inrichting van het onderhoud van het tarievenstelsel.

De verwachting is dat een aantal recente ontwikkelingen nog effecten op de kosten van producten kan hebben. Voorbeelden hiervan zijn de gevolgen van het Digitale Beslagregister (DBR) en de Verwijsindex Schuldhelpverlening (VISH).

Daarnaast staat een aantal nieuwe ontwikkelingen voor de deur. In dit verband kan worden gewezen op het aan de sector doorrekenen van het integraal toezicht (BFT en de Tuchtrechtspraak), de effecten van het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) en de mogelijke invoering van het moratorium in de minnelijke schuldhelpverlening.

De voortschrijdende ontwikkelingen in de sector zullen opnieuw (een uiteenlopende) invloed hebben op de kostenpatronen van ambtshandelingen. Het waarborgen van aansluiting tussen de Btag-tarieven en de kostprijs van de producten vereist meer dan gedurende een lange periode hanteren van één uniforme indexeringsregeling voor alle producten. Er zal bijvoorbeeld tussentijds meer gericht aandacht moeten worden besteed aan ingrijpende kosteneffecten van wijzigingen in wet- en regelgeving, ook vanuit de vraag of dergelijke effecten wel op alle producten (in dezelfde mate) betrekking hebben.

kostenpatronen van ambtshandelingen

Wanneer de tarieven van ambtshandelingen opnieuw zouden worden vastgesteld, zou specifiek nader aandacht kunnen worden besteed aan een aantal achtergronden van de kostenpatronen. Te denken valt daarbij aan de verschillen tussen producten, mogelijke nieuwe indelingen naar functietypen, de verschillende organisatiemodellen van gerechtsdeurwaarderskantoren, uiteenlopende automatiseringsmogelijkheden (ook tussen producten) en de relatie met vaste opslagen en verschotten. Ook zouden de tarieven voor de ambtshandelingen in breder verband kunnen worden bekeken, met name in relatie tot de afspraken met opdrachtgevers (aanbestedingen) en de niet ambtelijke (incasso-)praktijk.

Tot slot leert het toetsende onderzoek dat een uniforme tariefstructuur in een dynamische omgeving een beperkte houdbaarheidsdatum heeft. Wanneer er tussentijds weinig onderhoud wordt gepleegd, zullen tarieven (gebaseerd op kostengegevens uit 1998) gaandeweg gaan afwijken van feitelijke kostenpatronen en is de bestaande tariefstructuur aan herwaardering toe.

Bijlagen

A Globale omschrijving onderzochte producten en Btag-tarief 2015

dagvaarding (77,84 euro)

Een dagvaarding is een door de gerechtsdeurwaarder ‘overhandigde’ (juridisch: “betekende”) oproeping (voor de gedaagde) om op een bepaalde dag op een bepaalde tijd bij een rechter te verschijnen. De dagvaarding moet voldoen aan een aantal formele vereisten en bevat een omschrijving van de vordering, eventueel het eerder gevoerde verweer van de gedaagde en een eis.

betekening titel (74,92 euro)

Om een vonnis, beschikking, dwangbevel of notariële akte (een titel) ten uitvoer te mogen leggen, moet deze eerst door een gerechtsdeurwaarder aan de schuldenaar worden ‘overhandigd’ (“betekend”). In bijna alle gevallen wordt door de gerechtsdeurwaarder direct bevel gedaan om aan de inhoud van de titel te voldoen.

overbetekening diverse beslagen (65,91 euro)

Sommige beslagen / exploten en processen-verbaal dienen door de gerechtsdeurwaarder ‘over’-betekend te worden aan (de overige) bij de tenuitvoerlegging betrokken partijen (die niet het beslag zelf hebben ontvangen). Doel hiervan is om de betrokkene te informeren over de door de gerechtsdeurwaarder uitgevoerde ambtshandeling. De meest voorkomende overbetekening is de ‘overhandiging’ aan de schuldenaar van het proces-verbaal waarmee beslag is gelegd op zijn of haar inkomen.

beslag op periodieke betalingen (116,13 euro)

Bij beslag op periodieke betalingen wordt er bij een derde beslag gelegd op (een deel van) de periodieke betalingen aan de schuldenaar (met name loon, uitkering, toeslag of andere periodieke inkomensbestanddelen, zoals huurinkomsten). Het deel van de periodieke betalingen waarop beslag is gelegd (alle inkomsten boven de zogenaamde beslagvrije voet), wordt dan door de derde niet meer aan de schuldenaar, maar aan de gerechtsdeurwaarder uitbetaald. Het proces-verbaal van beslag op periodieke betalingen wordt door de gerechtsdeurwaarder aan de derde ‘overhandigd’ (“betekend”).

executoriale verkoop (269,55 euro)

Om een titel ten uitvoer te leggen kan er beslag worden gelegd op de roerende zaken (bijvoorbeeld auto of inboedel) van een schuldenaar. Wanneer de schuldenaar dan niet alsnog aan zijn verplichtingen voldoet of een betalingsvoorstel doet waarmee de schuldeiser akkoord gaat, zullen deze roerende zaken in het openbaar door een gerechtsdeurwaarder worden verkocht. De opbrengst van die verkoop komen in mindering op de betreffende vordering. Van deze openbare verkoop wordt door de gerechtsdeurwaarder een proces-verbaal opgemaakt.

betekening verzoekschrift faillissement (61,58 euro)

Schuldeisers kunnen, door tussenkomst van een advocaat, de rechtbank verzoeken om het faillissement van een schuldenaar uit te spreken. Dit gebeurt via een verzoekschrift, dat door de deurwaarder wordt ‘overhandigd’ (“betekend”) aan de schuldenaar. De schuldenaar wordt daarin opgeroepen om voor de rechtbank te verschijnen.

B Overzicht processtappen per product

Om een totaal tijd per product te kunnen meten, is er naar analogie van het vorige onderzoek bij elk product een overzicht van onderliggende processtappen gebruikt. Met de kantoren is dit overzicht besproken om ervoor te zorgen dat de onderzoekers de procesonderdelen van de te onderzoeken producten in de tijdmetingen konden meenemen.

In dit overzicht is ook aangegeven aan welk type functionaris (uurtarief) elke processtap is gekoppeld:

- GDW = (kandidaat-)/gerechtsdeurwaarder;
- J = juridisch medewerkers;
- O = overig personeel.

Tabel B.1. Overzicht processtappen per product

	<i>dagvaarding</i>	<i>betekening titel</i>	<i>overbetekening beslag</i>	<i>beslag periodieke betalingen</i>	<i>executoriale verkoop</i>	<i>betekening faillietverklaring</i>
<i>registreren opdracht</i>	O	O	O	O	O	O
<i>Informatievoorziening</i>	GDW	GDW	GDW	GDW	GDW	GDW
<i>opstellen inleidend proces stuk</i>	J					
<i>uitbrengen dagvaarding</i>	GDW					
<i>verwerken processtuk</i>	GDW					
<i>bestuderen rechterlijke beslissing en adviseren</i>		J				
<i>bewaken rechterlijke fase</i>	O					
<i>opstellen ambtelijk stuk</i>		GDW	GDW	GDW	GDW	GDW
<i>uitbrengen ambtelijk stuk</i>		GDW	GDW			GDW
<i>verwerken ambtelijk stuk</i>		GDW		GDW	GDW	GDW
<i>corresponderen inzake executie</i>				GDW		
<i>voorbereiding tenuitvoerlegging titel</i>					GDW	
<i>tenuitvoerlegging titel</i>				GDW	GDW	
<i>bewaken in executiefase</i>		GDW	GDW	GDW	GDW	
<i>verwerken betaling in executie</i>				O	O	
<i>controleren van dossier</i>	GDW	GDW	GDW	GDW	GDW	GDW
<i>corresponderen inzake opdracht afsluiting</i>	GDW	GDW	GDW	GDW	GDW	GDW
<i>archiveren</i>	O	O	O	O	O	O
<i>retourneren stukken aan opdrachtgever</i>	O	O	O	O	O	O
<i>uitbetalen / restitutie aan opdrachtgever / debiteur</i>				O	O	

Net als in het voorgaande onderzoek geldt hierbij dat de gemiddelde tijd van de voorkomende handelingen per onderdeel is gemeten⁷², waarbij bepaalde onderdelen zijn gemeten onafhankelijk van het product (bijvoorbeeld de gemiddelde tijd voor archiveren is hierdoor gelijk voor alle producten). Dit betreft ook de reistijd die afzonderlijk in kaart is gebracht.

Op deze wijze is een totaalbeeld verkregen van de tijdsbesteding van de gehele procesgang die bestaat uit de tijd voor alle onderliggende processtappen die per product kunnen voorkomen⁷³, waarbij de processtappen zijn gekoppeld aan de medewerkers zoals in het schema is aangegeven.

⁷² Binnen de beschikbare meetdagen konden geen zaken 'van begin tot eind' worden gevolgd.

⁷³ Er is net als destijds geen beeld van situaties van eventueel in elkaar overlopende opeenvolgende producten.

C Nadere toelichting selectie van kantoren

spreiding kantoren naar verschillende omgeving

In tegenstelling tot het voorgaande onderzoek is er bij het selecteren van gerechtsdeurwaarderskantoren voor het onderhavige onderzoek ook gelet op een variatie naar omvang van de kantoren en een indeling van de (hoofd-)vestigingsplaatsen Nederland naar een viertal omgevingstypen:

1. sterk verstedelijkt gebied: gemeente en arrondissement zijn sterk verstedelijkt;
2. verstedelijkt gebied: matig verstedelijkte gemeenten in sterk verstedelijkte arrondissementen en sterk verstedelijkte gemeenten in matig verstedelijkte arrondissementen;
3. stedelijk platteland: matig verstedelijkte gemeenten in matig verstedelijkte arrondissementen en sterk verstedelijkte gemeenten in zwak verstedelijkt gebied;
4. platteland: alle overige gevallen.

Deze typeringskenmerken per vestigingsplaats zijn aan het BFT geleverd en door BFT aan de geanonimiseerde kantoren gekoppeld.

In de oorspronkelijke selectie was er sprake van een spreiding van de twaalf kantoren over de vier gebiedstypen en naar de omvang. Dit betekent dat er uit elk gebiedstype een drietal kantoren was geselecteerd: één groot kantoor, één middelgroot en één klein kantoor. Bij het benaderen van deze kantoren om mee te werken aan het onderzoek is onderweg sprake geweest van enkele kantoren die om uiteenlopende redenen niet wilden meewerken aan het onderzoek. Het is daarbij steeds gelukt om een vervangend kantoor van hetzelfde type (omgevingstype / omvang) te vinden. Voor één situatie is het echter niet helemaal gelukt om een kantoor met de vestigingsplaats in exact hetzelfde omgevingstype te vervangen. Het gaat om een type kantoor 'groot' in omgevingstype 3. Dit is vervangen door een groot kantoor in omgevingstype 2. Per saldo maakt dit voor de representativiteit voor het onderzoek weinig verschil. Het gaat om een kantoor in dezelfde regio, maar net in een andere stad. Daarnaast is bij de grote kantoren in de praktijk sprake van een veel groter bedieningsgebied dan alleen de eigen vestigingsplaats (vaak betreft het kantoren met vestigingen in grote delen van het land).

geen kantoren geselecteerd die onder verscherpt (intensief) toezicht BFT stonden

In de onderzoeken die ten grondslag lagen aan de adviezen van de Commissie Van der Winkel is in de selectieprocedure als doelmatigheids criterium gebruikt dat vooral kantoren met de hoogste netto omzet per fte werden gekozen. In het huidige onderzoek is om meerdere redenen de selectiewijze van destijds niet gevolgd. Hierbij zijn de volgende elementen van belang:

- er zijn voor dit doel (bepaling netto omzet per fte) geen betrouwbare gegevens beschikbaar voor alleen de ambtelijke praktijk (ook niet bij BFT). De gegevens over personeel, opbrengsten en kosten lopen steeds door elkaar met die van de niet ambtelijke activiteiten (incasso, advisering e.d.) van de kantoren. Zowel direct personeel als indirect ondersteunend personeel kan voor beide activiteiten werken. Dit betekent dat het relateren van inkomsten aan fte-gegevens op zichzelf al lastig is en derhalve in de meeste gevallen ook een vertekend beeld zou opleveren van de ambtelijke praktijk;
- inhoudelijk is de netto omzet per fte als indicator voor doelmatigheid onvoldoende. In het kader van kostenonderzoeken heeft het begrip doelmatigheid de betekenis van kosteneffectiviteit. Daarbij gaat het om de volgende definitie: het beleid is meer efficiënt wanneer bepaalde baten bereikt worden met minder kosten of wanneer met bepaalde kosten meer baten worden bereikt.

Een hogere of lagere netto omzet per fte hoeft niet direct te wijzen op een hogere of lagere doelmatigheid. Dit hangt immers ook af van de bijbehorende kosten. Bij verschillende afbakening van activiteiten (ambtelijk/niet-ambtelijk), maar ook andere organisatie modellen en/of productmixen binnen de ambtelijke praktijk (soms wordt relatief meer goedkoper personeel ingezet, soms relatief duurder) is er immers ook een ander kostenbeeld per fte relevant. Hetzelfde geldt voor allerlei ondersteunende

kosten (bijvoorbeeld meer kosten van automatisering). Een lagere omzet per fte kan goed samengaan met een hogere doelmatigheid en andersom;

- de onderzoeksvraag was een beeld te geven van de huidige integrale kosten als afspiegeling van de huidige uitvoeringspraktijk van ambtshandelingen. Dat impliceert dat alle typen kantoren mee moeten doen en niet alleen kantoren met een hoge doelmatigheid.

Gegeven het probleem van het niet kunnen beschikken over bruikbare gegevens, de wens om een afspiegeling van de huidige praktijk te hebben en de theoretische bezwaren tegen het hanteren van omzet per fte als doelmatigheidscriterium, is overwogen of het hanteren van een bepaald winstbegrip nuttig zou kunnen zijn. Dit is echter afgewezen, omdat:

- de winstgevendheid van kantoren ook alleen bekend is voor de totale kantoren inclusief de niet-ambtelijke praktijk;
- een mogelijke scheefheid in de tarieven juist ook de winstgevendheid (negatief) kan hebben beïnvloed. Daarom moeten juist allerlei verschillende praktijksituaties wel worden meegenomen, om te voorkomen dat de selectie cq. onderzoeksresultaat wordt beïnvloed door de mogelijke scheefheid in de tarieven, die nu juist onderwerp van studie zijn (kip-ei probleem).

Tegen bovenstaande achtergrond is tenslotte besloten om alleen kantoren buiten de selectie te houden die onder verscherpt (intensief) financieel toezicht van BFT stonden.

D Vergelijking Btag-tarief 2015 met huidige kostenbeeld

In de eerdere onderzoeken die ten grondslag liggen aan de huidige Btag-tarieven is een kostenbedrag per product berekend met behulp van tijdmetingen en kostengegevens per productief uur.

In dit toetsende onderzoek is met behulp van de geactualiseerde tijdmetingen en kostengegevens per productief uur op dezelfde wijze als destijds een indicatief beeld van de integrale kosten berekend voor een viertal veelvoorkomende producten. De uitkomst hiervan is in onderstaande tabel opgenomen. Om de relatieve afwijking in beeld te brengen, zijn de basistarieven voor deze producten uit het Btag 2015 als uitgangspunt genomen (100%). De berekende integrale kostenbedragen (zoals beschreven in hoofdstuk 3) zijn vervolgens uitgedrukt in procenten ten opzichte van dit Btag-tarief.

Tabel D. 1. Indicatieve vergelijking huidige integrale kostprijsberekening met Btag-tarief 2015

<i>nr</i>	<i>product</i>	<i>Btag-tarief 2015</i>	<i>Huidig integrale kostprijs</i>
1	<i>Dagvaarding</i>	100%	116%
2	<i>Betekening titel</i>	100%	133%
3	<i>Overbetekening diverse beslagen</i>	100%	99%
4	<i>Beslag periodieke betalingen</i>	100%	116%

E Begeleidingscommissie

- de heer prof. dr. mr. F. van der Wel (Vrije Universiteit, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde), voorzitter;
- de heer prof. dr. T.L.C.M. Groot (Vrije Universiteit, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde), lid;
- de heer M.J.C. van Leeuwen (Flanderijn Incasso Gerechtsdeurwaarders), lid;
- de heer mr. M. Mulder (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtsbestel), lid;
- mevrouw dr. M.J. ter Voert (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, afdeling RWI), lid;
- mevrouw dr. F. Zwenk (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, afdeling EWB), lid.