

**154**

**Binnen-  
tredende  
gerechts-  
deurwaarders**

**Onderzoek en beleid**

Het machtigingsvereiste in de  
praktijk

**E.M.Th. Beenackers**

**A.Y. Guérin**



**Wetenschappelijk  
Onderzoek- en  
Documentatiecentrum**



**Gouda Quint  
1996**

© 1996 WODC

Auteursrecht voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo, het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

## Voorwoord

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de evaluatie van het zogenoemde machtigingsvereiste voor gerechtsdeurwaarders die zonder toestemming van de bewoner in een woning willen binnentreden. Een dergelijke evaluatie was toegezegd door de minister van Justitie bij de behandeling van de Algemene wet op het binnentreden. Het onderzoek is uitgevoerd in de tweede helft van 1995.

Naast de auteurs, was nog een groot aantal anderen bij het onderzoek betrokken. Onze dank gaat allereerst uit naar de leden van de begeleidingscommissie (vermeld in de bijlage), die onder het voorzitterschap van de burgemeester van Naaldwijk, de heer T. Elzenga, op prettige wijze het onderzoek kritisch gevolgd hebben. Ook de leden van de interne leescommissie zijn wij bijzonder erkentelijk: Carlijn Verwers, Mieke Kleiman en Cor Cozijn. Deze laatste heeft ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de onderzoeksopzet. Wij bedanken eveneens de collega's die voor het onderzoek op pad zijn geweest: Bartheke Docter, Ruud Kouwenberg, Desirée Laagland en Eric Wiersma. Als laatsten, maar zeer zeker niet de onbelangrijksten, danken wij de respondenten voor hun medewerking.

# Inhoud

## Samenvatting 1

### 1 Inleiding 9

- 1.1 Probleemstelling 10
- 1.2 Onderzoeksvragen 10
- 1.3 Opzet van het onderzoek 11
- 1.4 Leeswijzer 14

### 2 Achtergrond 15

- 2.1 Gerechtsdeurwaarders 15
  - 2.1.1 Functie en werkzaamheden 15
  - 2.1.2 Kosten 16
  - 2.1.3 Benoeming en opleiding 17
  - 2.1.4 Toezicht/klachten 18
  - 2.1.5 Voorstel voor een gerechtsdeurwaarderswet 19
- 2.2 Tenuitvoerlegging 20
  - 2.2.1 Beslag 21
  - 2.2.2 Ontruiming 22
  - 2.2.3 Hulp van de sterke arm – vergezellingsplicht 24
- 2.3 Algemene wet op het binnentreden 25
  - 2.3.1 Wet 25
  - 2.3.2 Bedoeling van de wet 26
  - 2.3.3 Bezwaren van de gerechtsdeurwaarders tegen de wet 29
  - 2.3.4 Parlementaire behandeling 30

### 3 Resultaten 35

- 3.1 Een eerste indruk 35
- 3.2 Het aanvragen en verlenen van een machtiging – procedures 39
  - 3.2.1 Totstandkoming van afspraken over het verlenen van machtigingen – instanties die machtigingen verlenen 39
  - 3.2.2 Procedure – tijdstip waarop machtiging aangevraagd wordt ('vooraf' of 'achteraf') 43
  - 3.2.3 Levering 48
  - 3.2.4 Tijdsbeslag 48
  - 3.2.5 Verslag 49
  - 3.2.6 Kosten 51
  - 3.2.7 Samenvatting en conclusie ten aanzien van de procedures 52
- 3.3 Het verlenen van een machtiging – toetsing 53

- 3.3.1 Gemeenten 53
- 3.3.2 Politie 54
- 3.3.3 Gerechtsdeurwaarders 57
- 3.3.4 Observaties ten aanzien van de toetsing 61
- 3.3.5 Samenvatting en conclusie ten aanzien van toetsen 61
- 3.4 Belemmeringen/schade aan de executie 62
- 3.5 Opvattingen en oordelen over het machtigingsvereiste 65

**4 Conclusies en implicaties 69**

- 4.1 Belemmeringen/schade aan de executie 69
- 4.2 Toetsing 70
- 4.3 Meningen 71
- 4.4 Implicaties 72

**Summary 75**

**Résumé 77**

**Literatuur 79**

**Bijlage: Samenstelling van de begeleidingscommissie 81**

# Samenvatting

Gerechtsdeurwaarders moeten ter uitvoering van hun werkzaamheden soms binnentreden in woningen, met name wanneer zij beslag moeten leggen of een woning moeten ontruimen. Sinds 1 oktober 1994 hebben zij een schriftelijke machtiging nodig om binnen te kunnen treden zonder toestemming van de bewoner. Toen werd namelijk de Algemene wet op het binnentreden van kracht, waarin, ter bescherming van het huisrecht, regels gegeven worden ten aanzien van het binnentreden van woningen. De vereiste machtiging moet afgegeven worden door een andere functionaris dan degene die binnentreedt. De in de wet aangewezen functionarissen zijn: de procureur-generaal, de officier van justitie, de hulpofficier van justitie of de burgemeester. Deze laatste is alleen bevoegd voor niet-strafvorderlijke doelen. De bedoeling van het afgeven van de machtiging is dat een andere functionaris dan degene die wil binnentreden, in het concrete geval toetst of het doel waartoe wordt binnentreden het binnentreden zonder toestemming van de bewoner redelijkerwijs vereist. Met andere woorden, de toetsende instantie moet nagaan of het doel waartoe de binnentreding moet leiden, niet redelijkerwijs ook langs andere weg gerealiseerd kan worden en of een inbreuk op het huisrecht in het onderhavige geval gerechtvaardigd is. De machtiging blijft ten hoogste van kracht tot en met de derde dag na die waarop zij is gegeven. Er moet door de gerechtsdeurwaarder een verslag van het binnentreden zonder toestemming worden gemaakt, dat uiterlijk op de vierde dag na het binnentreden moet worden toegezonden aan degene die de machtiging gaf en aan de bewoner. Als de machtiging door de hulpofficier van justitie is afgegeven, moet het ook aan de officier van justitie worden gezonden.

De gerechtsdeurwaarders hebben zich vóór het totstandkomen van de wet verzet tegen deze nieuwe eis, door middel van hun vereniging, de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders (KVG). Zij deden dat zowel op principiële gronden, namelijk omdat zij altijd binnentreden op grond van een rechterlijk vonnis of een soortgelijke titel, als op praktische. Zij vreesden namelijk dat zij grote problemen zouden krijgen bij het verkrijgen van deze machtiging, vooral omdat zij dachten dat de machtiging altijd bij de burgemeester verkregen zou moeten worden, en dat dit zou leiden tot belemmeringen en schade bij executies. Tijdens de parlementaire behandeling van de wet werden de bezwaren van de gerechtsdeurwaarders naar voren gebracht door een aantal kamerleden. Uiteindelijk heeft dit ertoe geleid dat in de wet is opgenomen dat ter uitvoering van een rechterlijke uitspraak tot het leggen van conservatoir beslag geen machtiging vereist is. Hierbij is namelijk spoed geboden, wegens de vrees dat spullen uit de boedel verdwijnen. Bovendien is door de toenmalige minister van Justitie toegezegd dat de wet, voor zover het de gerechtsdeurwaarders betreft, binnen één jaar na inwerkingtreden geëvalueerd zou worden.

Als de evaluatie daar aanleiding toe zou geven, zou tegemoetgekomen worden aan de bezwaren van de gerechtsdeurwaarders.

### *Vraagstelling*

De algemene vraagstelling van het onderhavige onderzoek is hoe het machtigingsvereiste voor gerechtsdeurwaarders in de praktijk werkt. De probleemstelling is in twee hoofdvragen geconcretiseerd:

- 1 Vormt het machtigingsvereiste van artikel 2 lid 1 Algemene wet op het binnentreden een belemmering voor de praktijk van de executie van voornamelijk rechterlijke uitspraken door de gerechtsdeurwaarders? Zo ja, hoe en in welke mate? Is er sprake van schade aan executies?
- 2 Wordt bij het verlenen van de machtiging tot binnentreden van een woning aan de gerechtsdeurwaarder daadwerkelijk getoetst of het doel waartoe wordt binnentreden dit binnentreden redelijkerwijs vereist?

### *Werkwijze*

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn interviews gevoerd met respondenten van vijf verschillende instanties die betrokken zijn bij het machtigingsvereiste: gerechtsdeurwaarderskantoren, politiedistricten, gemeenten, parketten, en advocatenkantoren. Er werden face-to-face interviews gevoerd met vijftien gerechtsdeurwaarders, negen hulpofficieren van justitie, en dertien burgemeesters of andere vertegenwoordigers van de gemeente (met enkelen is slechts telefonisch gesproken). Er zijn telefonische gesprekken gevoerd met drie respondenten bij parketten, en twaalf advocaten. Bovendien is met zeven gerechtsdeurwaarders meegegaan ter observatie van hun werkzaamheden. Daarnaast is een door de KVG samengesteld brievendossier als gegevensbron gebruikt. Dit dossier bevat een aantal reacties van gerechtsdeurwaarders en anderen met betrekking tot (problemen aangaande) het machtigingsvereiste. In het onderzoek is ervoor gekozen representativiteit slechts in kwalitatieve zin na te streven: alle relevante procedures, werkwijzen en problemen zijn in kaart gebracht, zonder te pogen hun aantal of onderlinge getalsverhouding vast te stellen.

### **Resultaten**

#### *Belemmeringen/schade aan de executie*

Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden (of er zich belemmeringen en problemen hebben voorgedaan, en of er sprake is van schade aan executies) is bezien bij welke instanties de machtigingen aangevraagd worden en welke de procedures zijn die hierbij gevolgd worden. Tevens is aan de gerechtsdeurwaarders gevraagd of zij belemmeringen ondervinden, en of er schade aan executies is. Geconcludeerd kan worden dat het machtigingsvereiste niet tot grote problemen en belemmeringen heeft geleid, noch tot schade aan executies.

In de praktijk blijken de gerechtsdeurwaarders de machtigingen aan te vragen bij twee van de in de wet aangegeven instanties: bij de burgemeester (c.q. gemeente), of bij de hulpofficier. Zij blijken deze noch bij de procureur-generaal, noch bij de officier van justitie aan te vragen. Dit is niet verwonderlijk, want deze functionarissen bevinden zich ver van de praktijk van de gerechtsdeurwaarder, zowel geografisch gezien, als wat werkzaamheden betreft. In één in het onderzoek betrokken gemeente en de omliggende gemeenten is het zo dat er twee instanties betrokken zijn bij het afgeven van één machtiging: de burgemeester ondertekent blanco machtigingen. Deze worden in handen gesteld van de gemeentelijk coördinator schuldsaneringen en de hulpofficieren. In de praktijk vult de hulpofficier de machtiging ter plekke in en geeft deze dan af.

Bij het inwerkingtreden van de wet hebben de gerechtsdeurwaarders en de instanties die betrokken zijn bij het afgeven van een machtiging, doorgaans gezocht naar een voor beide partijen werkbare situatie. Een reden voor gerechtsdeurwaarders om zich juist tot de burgemeester dan wel de hulpofficier te wenden, was dat men een van beide daartoe meer aangewezen vond. Daarnaast was het niet iedereen duidelijk dat de hulpofficier ook bevoegd is voor niet-strafvorderlijke doelen, of werd gedacht dat deze niet genegen zou zijn daartoe machtigingen af te geven. In een enkele gemeente dacht men dat de burgemeester de hulpofficier moest mandateren om de machtigingen af te geven. Voor sommige burgemeesters (c.q. gemeente-ambtenaren) is het onduidelijk of de burgemeester het afgeven van machtigingen kan mandateren aan zijn ambtenaren. Het afgeven van de veronderstelde hoeveelheid machtigingen door de burgemeester zelf, stuitte in een aantal gevallen op bezwaren. Een belangrijke reden om de machtigingen door de hulpofficieren af te laten geven, was en is dat deze laatsten toch altijd aanwezig moeten zijn in gevallen waarin geen toestemming tot binnentreden gegeven wordt, namelijk op grond van artikel 444 Rv. (de vergezelligingsplicht). Na wat aanvangsproblemen is de praktijk inmiddels overal uitgekristalliseerd; in een enkel geval waren er ten tijde van de interviews onderhandelingen gaande om het afgeven van de machtiging alsnog over te hevelen van de burgemeester naar de hulpofficier. Het is per gemeente verschillend geregeld.

Om problemen te voorkomen, ondernemen de gerechtsdeurwaarders stappen voordat zij ter tenuitvoerlegging op de stoep staan en duidelijk wordt dat er zonder toestemming van de bewoner binnentreden moet worden. Zij doen dit vooral bij binnentreden ten behoeve van ontruiming, omdat deze enige organisatie vergen en er meer mensen bij betrokken zijn; bij binnentreden ten behoeve van beslaglegging doen sommigen het wel en anderen niet altijd. Verkrijgen zij de machtiging van de burgemeester, dan vragen en verkrijgen zij deze voordat zij tot tenuitvoerlegging overgaan (op één gemeente na, waar de machtiging ter plekke wordt verleend door een gemeente-ambtenaar); zij wachten niet af of zij wel of geen toestemming tot binnentreden van de bewoner verkrijgen. Veelal maken zij zelf de machtiging in concept. Verkrijgen de gerechtsdeurwaarders de machtiging van een hulpofficier van justitie, dan lichten zij deze meestal van tevoren in over datum

en tijdstip van het binnentreden, zodat deze ter plekke aanwezig is. Als dan blijkt dat er geen toestemming van de bewoner is (hij is er niet, of verzet zich), dan kan de hulpofficier ter plekke de door de gerechtsdeurwaarder vervaardigde concept-machtiging tekenen. De hulpofficier verleent de machtiging dus achteraf, dat wil zeggen nadat gebleken is dat er geen toestemming tot binnentreden gegeven wordt. In een enkele gemeente moet de hulpofficier ter plekke van het binnentreden nog opgeroepen worden, wat een belemmering oplevert omdat het enige tijd kost voordat hij dan ter plaatse is. Dit hangt echter niet alleen samen met het machtigingsvereiste, maar ook met de vergezellingsplicht op grond van artikel 444 Rv. In één gemeente wordt dan vast begonnen met 'voorboren' en 'voorschroeven' van het slot. Dit is echter in strijd met de wet. In één gemeente verleent de hulpofficier de machtiging van tevoren; hij ontvangt hem per post, ondertekent en stuurt per post terug.

Wat tijdsbeslag betreft, levert een en ander geen problemen op; het aanvragen van een machtiging kost nauwelijks tijd, en de handeling als zodanig is ingebed in het dagelijkse verloop van de werkzaamheden. Als de machtiging opgestuurd wordt, moet dit wel op tijd gebeuren, omdat zij slechts drie dagen na afgifte geldig is. In één gemeente wordt dit probleem omzeild doordat de machtigingen, als zij na ondertekening teruggestuurd worden, ongedateerd blijven. Dit is uiteraard in strijd met de wet.

Tien gerechtsdeurwaarders maken altijd een verslag van binnentreden, en sturen dat ook binnen vier dagen op aan degene die de machtiging verleend heeft. Drie sturen het nooit op, en twee sturen het op als de hulpofficier duidelijk heeft gemaakt dat hij er prijs op stelt. Het is niet altijd duidelijk of dit een verslag is conform de eisen van de wet. Het was de bedoeling dat door het sturen van het verslag degene die de machtiging verleend heeft, achteraf controle kan uitoefenen op het binnentreden. Bij de huidige gang van zaken lijkt daaraan geen grote behoefte te zijn: sommige verleners van een machtiging weten niet zeker of zij verslagen ontvangen, en degenen die dat wel weten, nemen ze voor kennisgeving aan. Bij ontruiming wordt het verslag niet toegestuurd aan de bewoners, omdat zij veelal met onbekende bestemming vertrokken zijn.

De gerechtsdeurwaarders maken zelf geen kosten voor het verkrijgen van de machtiging: politie noch gemeenten rekenen legeskosten. Sommige gerechtsdeurwaarders brengen echter wel kosten in rekening aan de opdrachtgever of de schuldenaar. Deze kosten verschillen in hoogte van het bedrag (tussen de f 10,00 en f 80,65), omdat er nog geen tarief voor het verkrijgen van de machtiging vastgesteld is, of voor het opmaken van het verslag van binnentreden. Dit zal echter binnenkort anders zijn, als een tarief in het Deurwaardersreglement opgenomen wordt. Het voorstel hier toe ligt momenteel voor advies bij de Raad van State. Voorgesteld wordt een tarief van f 30,20 vast te stellen voor het aanvragen van de machtiging, en een tarief van f 10,25 voor het toezenden van het verslag aan degene die de machtiging verleende. Uit de antwoorden van de gerechtsdeurwaarders op de vraag of het machtigingsvereiste belemmeringen oplevert, blijkt niet dat er zich grote belemmeringen hebben

voorgedaan. Sommigen 'vinden het lastig', het kost wat extra tijd en moeite, maar al met al valt het wel mee. Schade aan de executie komt volgens de gerechtsdeurwaarders ook nauwelijks voor. Twee van hen, die in dezelfde grote stad werkzaam zijn, betitelen echter het wachten bij ontruiming (met een grote groep mensen) op de komst van de hulpofficier als schade aan de executie. Hierbij moet echter niet vergeten worden, dat de hulpofficier zonder meer ook moet komen op grond van artikel 444 Rv. Overigens wordt het probleem dat er (te) weinig hulpofficieren van justitie zijn, ook door een hulpofficier in een andere gemeente en in een brief van een gerechtsdeurwaarder gesignaleerd. Verder meent een gerechtsdeurwaarder dat er één keer sprake is geweest van schade aan de executie: de machtiging was op het gemeentehuis zoekgeraakt. Dit veroorzaakte oponthoud omdat de machtiging alsnog door de burgemeester getekend moest worden. Ook uit de gesprekken met advocaten blijkt niets van belemmeringen door het machtigingsvereiste; hierbij moet aangetekend worden dat advocaten het vonnis in een zaak aan de gerechtsdeurwaarders geven ter tenuitvoerlegging, en weinig zicht hebben op het verdere verloop daarvan. Uit het brievendossier van de KVG blijkt evenmin van problemen. Aangezien deze organisatie zich als belangenvertegenwoordigster van de beroeps-groep van de gerechtsdeurwaarders sterk verzet heeft tegen het invoeren van het machtigingsvereiste, is dit een duidelijke aanwijzing dat deze problemen zich ook niet voorgedaan zullen hebben.

### *Toetsing*

Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag (of er daadwerkelijk getoetst wordt of het doel waartoe wordt binnentreden dat binnentreden redelijkerwijs vereist) is dat de geïnterviewde hulpofficieren van justitie vrijwel unaniem aangeven te toetsen, dat in de helft van de gemeenten waar geïnterviewd is en waar regelmatig machtigingen afgegeven worden door de burgemeester, naar eigen zeggen getoetst wordt en dat de gerechtsdeurwaarders daarentegen bijna zonder uitzondering menen dat er niet getoetst wordt. Gebleken is dat de toetsing op verschillende manieren plaatsvindt, waarbij het niet altijd een toetsing in de zin van de wet lijkt te zijn. Het is de bedoeling van de wet dat de toetsende instantie nagaat of het doel waartoe de binnentreding moet leiden, niet redelijkerwijs ook langs andere weg gerealiseerd kan worden en of een inbreuk op het huisrecht in het onderhavige geval gerechtvaardigd is. In het geval van de gerechtsdeurwaarders, die meestal binnentreden wegens het innen van schulden, lijkt het erop dat dan getoetst kan worden of er een andere mogelijkheid is dan binnentreden zonder toestemming, om de schuld te innen. Een andere mogelijkheid is bijvoorbeeld het leggen van beslag op loon of uitkering, of op een vermogensbestanddeel dat zich buiten de woning bevindt, bijvoorbeeld een auto. Tijdens de parlementaire behandeling van de wet kwam naar voren dat getoetst kan worden of er redenen van humanitaire aard zijn om niet binnen te treden en niet tot ontruiming over te gaan (er is bijvoorbeeld sprake van een sterfbed of een bevalling).

Bezien wij in de praktijk hoe er zoal getoetst wordt, dan blijkt dat het bij de hulp-officieren soms onduidelijk is of het een toetsing is in de zin van de wet. Naar eigen zeggen bezien zij vooraf zaken als pandinformatie, het gedrag van betrokkenen, vuurwapengevaarlijkheid en dergelijke; dit lijkt geen toetsing in de zin van de wet. Ter plekke bezien zij vooral of er redenen van humanitaire aard zijn om niet binnen te treden en niet tot ontruiming over te gaan. Dit lijkt wel een toetsing in de zin van de wet. Het lijkt eveneens hetzelfde te zijn als wat zij doen (en al deden) op grond van artikel 444 Rv., bij de vergezelling van de gerechtsdeurwaarder. Zij treden dan op als vertegenwoordiger van de bewoner, en houden diens belang in het oog. In één van de vier grote steden worden vanuit een politiedistrict stappen ondernomen om tot een uitgebreidere toetsing vooraf te komen, waarbij bezien zal gaan worden of in concrete gevallen de gerechtsdeurwaarders al genoeg pogingen hebben gedaan om de schuld op een andere wijze te innen dan door binnentreden.

Voor zover zij toetsen, lijken de burgemeesters (gemeente) vooraf te toetsen of er al genoeg pogingen zijn gedaan om de schuld via andere kanalen te innen: bijvoorbeeld via beslag op loon of uitkering, of via een betalingsregeling. Dit lijkt een toetsing in de zin van de wet.

Voor degenen die de machtiging verlenen, is het vaak onduidelijk wat de toetsing zou moeten inhouden, welke criteria aangelegd kunnen worden, en op grond waarvan een machtiging geweigerd zou kunnen worden.

De gerechtsdeurwaarders ervaren het aanvragen van een machtiging vooral als een formaliteit, waar ook altijd gehoor aan wordt gegeven. Eén gerechtsdeurwaarder heeft twee keer meegemaakt dat een machtiging geweigerd werd, door twee verschillende burgemeesters. Volgens hem hebben deze burgemeesters getoetst of er een betalingsregeling of gedeeltelijke kwijting van de schuld mogelijk was. Verder heeft niemand van de respondenten een machtiging geweigerd, of meegemaakt dat een machtiging werd geweigerd. Ook al ervaren zowel degenen die een machtiging verlenen, als degenen die deze verkrijgen, dit in het algemeen als een formaliteit, toch vindt een aantal van hen dat het goed is dat het machtigingsvereiste bestaat, omdat het een waarborg voor een rechtvaardige en humane behandeling van de bewoners vormt. Over het geheel genomen vinden gerechtsdeurwaarders het toetsen door een andere functionaris overbodig, omdat zij zelf, zeker bij ontruiming, de schuld ook liever op een andere manier innen, en ook voor hen redenen van humanitaire aard aanleiding zijn niet tot ontruiming over te gaan. Er zijn gerechtsdeurwaarders die het vreemd vinden dat een machtiging vereist is bij executoriaal beslag, en niet bij conservatoir beslag.

### **Conclusie en implicaties**

Alles overziend, kan geconcludeerd worden dat de door de beroepsgroep van gerechtsdeurwaarders tevoren gevreesde obstakels grotendeels blijken uit te blijven. Wat toetsing betreft, is duidelijk geworden dat deze soms wel en soms niet plaatsvindt, en dat zij op verschillende manieren uitgevoerd wordt. Gezien deze conclusies

kan de vraag gesteld worden of het machtigingsvereiste gehandhaafd moet worden. Een van de redenen om dit onderzoek uit te voeren en het machtigingsvereiste eventueel te herbezien, was dat de gerechtsdeurwaarders allerlei problemen veroorzaken bij het verkrijgen van de machtiging. Gezien het feit dat deze problemen zich in de praktijk niet voor blijken te doen, vormt dit dus geen reden het machtigingsvereiste af te schaffen. Daar staat tegenover dat het machtigingsvereiste zoals het nu in de praktijk toegepast wordt, niet tot een extra bescherming van het huisrecht leidt. Daarnaast is het zo dat in gelijke gevallen burgers op verschillende manieren behandeld worden, omdat er soms wel en soms niet getoetst wordt. Bovendien, als het machtigingsvereiste, zoals in veel gevallen blijkt, een formaliteit is en blijft, lijkt het niet juist daar kosten voor in rekening te brengen. Dit zal binnenkort mogelijk zijn, als het voorstel voor het opnemen in het Deurwaardersreglement van een tarief voor het aanvragen voor de machtiging doorgang vindt. Ten slotte veroorzaakt het machtigingsvereiste veel papieren rompslomp. Dit alles pleit ervoor het af te schaffen. Anderzijds kan men ook andere redenen aanvoeren om het te handhaven: het enkele bestaan ervan kan bijdragen aan de zorgvuldigheid die de gerechtsdeurwaarder betracht, zodat het toch een extra bescherming kan geven aan het huisrecht. Mits juist toegepast kan het ook in concrete gevallen deze functie vervullen. Bovendien wordt door handhaving niet aan de systematiek van de wet getornd.

Zou de wetgever voor handhaving kiezen, dan is er een aantal mogelijkheden om het machtigingsvereiste op een zinvolle en praktische wijze gestalte te geven. De eerste mogelijkheid is het handhaven van de wetsbepaling zoals deze nu is, waarbij het aan te bevelen is meer expliciet aan te geven dat zowel de burgemeester als de hulpofficier in civielrechtelijke zaken bevoegd zijn, en te overwegen of de burgemeester zijn bevoegdheid kan mandateren aan zijn ambtenaren, en dit dan ook duidelijk aan te geven. Een tweede mogelijkheid is het inpassen van het machtigingsvereiste en/of de toetsing in artikel 444 Rv. (de vergezellingsplicht). Het voordeel hiervan is, dat de hulpofficier op grond van dit artikel toch aanwezig moet zijn, zodat het praktisch goed uitvoerbaar is. In sommige gemeenten is het dan wenselijk er zorg voor te dragen dat er meer hulpofficieren werkzaam zullen zijn, omdat nu al in de praktijk blijkt, dat hun aantal soms (te) klein is.<sup>1</sup>

Bij handhaving van het machtigingsvereiste is het aan te bevelen criteria aan te geven aan de hand waarvan getoetst moet worden. Te denken valt aan:

- Heeft de gerechtsdeurwaarder al genoeg pogingen gedaan om het doel, het innen van de schuldvordering, op een andere manier dan door binnentreden te bereiken, bijvoorbeeld door het leggen van derdenbeslag, of door het pogen tot een betalingsregeling te komen?

<sup>1</sup> Dit is echter niet zomaar te verwezenlijken, omdat er wettelijke vereisten zijn waaraan personen moeten voldoen, willen zij tot hulpofficier benoemd kunnen worden. Het behoort tot de mogelijkheden om in die gemeenten waar dit noodzakelijk lijkt, de procureur-generaal te vragen politie-ambtenaren in een lagere schaal aan te wijzen als hulpofficier.

- Zijn er redenen van humanitaire aard om niet binnen te treden?
- Heeft de gerechtsdeurwaarder de schuldenaar voldoende ingelicht over de steeds ingrijpender maatregelen waartoe wordt overgegaan?

Bij het eerstgenoemde criterium is het mogelijk dat toetsing door de burgemeester (gemeente-ambtenaar) zinvol kan zijn, omdat deze wellicht meer mogelijkheden heeft om bij de Gemeentelijke Kredietbank of de sociale dienst te bemiddelen en tot een regeling te komen. Bij het tweede criterium lijkt toetsing door de hulpofficier de meest aangewezen weg, omdat deze ter plekke is bij het binnentreden. Het derde criterium lijkt toetsbaar door zowel burgemeester als hulpofficier.

## Inleiding

Gerechtsdeurwaarders moeten soms ter uitvoering van hun werkzaamheden binnentreden in woningen. Het door functionarissen binnentreden in een woning kan een vrij ingrijpende inbreuk in de persoonlijke levenssfeer zijn, en daarom is dit aan veel regels onderworpen. Sinds 1 oktober 1994 zijn deze regels vastgelegd in de Algemene wet op het binnentreden<sup>2</sup>. In deze wet wordt onder meer bepaald dat bij binnentreden zonder toestemming van de bewoner een schriftelijke machtiging is vereist. Dit geldt voor alle functionarissen, op een beperkt aantal na. Rechters, rechterlijke colleges, leden van het openbaar ministerie en burgemeesters hebben geen machtiging nodig, voor zover aan hen de bevoegdheid tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner is toegekend bij wet (artikel 2). Bevoegd tot het afgeven van de machtiging zijn de procureur-generaal bij het gerechtshof, de officier van justitie, de hulpofficier van justitie<sup>3</sup> en de burgemeester. Deze laatste is bevoegd voor andere doeleinden dan strafvordering (artikel 3). Het doel van de bepaling is dat een andere functionaris dan degene die wil binnentreden, toetst of binnentreden in het concrete geval redelijkerwijs vereist is.

Sinds het van kracht worden van de wet heeft ook de gerechtsdeurwaarder een machtiging nodig bij binnentreden zonder toestemming van de bewoner, zowel bij executoriaal beslag<sup>4</sup> als ontruiming<sup>5</sup>. Alleen bij conservatoir beslag<sup>6</sup> geldt deze eis niet.

Bij de parlementaire behandeling van de wet hebben de gerechtsdeurwaarders zich tegen deze voor hen nieuwe eis verzet, zowel op principiële als op praktische gronden. Uiteindelijk heeft de toenmalige minister van Justitie toegezegd dat er binnen een jaar na de inwerkingtreding van de Algemene wet op het binnentreden een evaluatie zou plaatsvinden van de uitwerking van het machtigingsvereiste in de praktijk voor de gerechtsdeurwaarders. Deze evaluatie loopt vooruit op de evaluatie

- 2 Wet van 22 juni 1994, Stb. 572, tot vaststelling van de Algemene wet op het binnentreden; inwerking-treding 1 oktober 1994.
- 3 Een hulpofficier van justitie is geen functionaris, geen rang in het openbaar ministerie, maar een kwaliteit die aan een aantal functionarissen wordt toegekend. Wie een ambtelijke functie uitoefent waaraan de bevoegdheden zijn verbonden van hulpofficier van justitie, kan allerlei beslissingen namens de officier van justitie nemen (Van Bemmelen en Van Veen, 1993). In de praktijk gaat het vaak om een politie-functionaris.
- 4 Executoriaal beslag betekent inbeslagneming en verkoop van iemands goederen wegens schuld, ter tenuitvoerlegging van een vonnis.
- 5 Een ontruiming betekent het verlaten en met name het doen verlaten volgens wettelijke bepalingen van een onroerend goed, met medeneming van alle er niet aan verbonden roerende zaken.
- 6 Conservatoir beslag betekent beslag ter bewaring, gelegd door een schuldeiser op goederen of rechten van de schuldenaar, teneinde benadeling te voorkomen. Het wordt verkregen nadat verlof van de president van de rechtbank is verleend en vóórdat er een vonnis is verkregen.

van de artikelen 1 en 2 van de wet voor alle binnentredende functionarissen. Deze zal plaatsvinden binnen vijf jaar na inwerkingtreding.

Op verzoek van de directie Wetgeving van het ministerie van Justitie heeft het WODC het onderzoek ten behoeve van de evaluatie van het machtigingsvereiste voor binnentredende gerechtsdeurwaarders uitgevoerd. In het voorliggende rapport wordt daarvan verslag gedaan.

### 1.1 Probleemstelling

De algemene vraagstelling van het onderhavige onderzoek is hoe het machtigingsvereiste voor gerechtsdeurwaarders in de praktijk werkt. De probleemstelling laat zich in twee hoofdvragen als volgt concretiseren:

- 1 Vormt het machtigingsvereiste van artikel 2 lid 1 Algemene wet op het binnentreden een belemmering voor de praktijk van de executie van voornamelijk rechterlijke uitspraken door de gerechtsdeurwaarders? Zo ja, hoe en in welke mate? Is er sprake van schade aan executies?
- 2 Wordt bij het verlenen van de machtiging tot binnentreden aan de gerechtsdeurwaarder daadwerkelijk getoetst of het doel waartoe wordt binnentreden dit binnentreden redelijkerwijs vereist?

Voor het beantwoorden van de vragen wordt de praktijk rondom het machtigingsvereiste bij alle betrokkenen nader bekeken. Dat wil zeggen dat bij de instanties die bevoegd zijn tot het verlenen van een machtiging nagegaan wordt welke procedures worden gehanteerd en wie in welke positie hiermee is belast. Bij de gerechtsdeurwaarders wordt gekeken in welke gevallen een machtiging werd (moest worden) aangevraagd en welke werkwijze daarbij gevolgd werd. Met name de vraag of in alle gevallen vooraf een machtiging wordt gevraagd (die dan in een aantal gevallen overbodig kan zijn gebleken omdat de debiteur de gerechtsdeurwaarder binnenliet), of dat de machtiging gevraagd wordt nadat het binnentreden door de bewoner werd geweigerd, is hier van belang. Daarnaast wordt getracht enig inzicht te verkrijgen in de vraag of het machtigingsvereiste in concrete gevallen daadwerkelijk schade heeft gebracht aan de executie.

### 1.2 Onderzoeksvragen

De eerdergenoemde probleemstelling met twee hoofdvragen leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- Welke procedures hanteren de functionarissen die machtigingen kunnen afgeven? Onderscheid dient gemaakt te worden tussen formele procedures en in de praktijk gehanteerde procedures. Bovendien dient de vraag aan de orde te komen hoe en waaraan getoetst wordt.
- Welke perso(o)n(en) in welke positie(s) zijn in de praktijk belast met de toetsing?
- Welke werkwijze wordt daarbij gevolgd?
- Wordt er in alle gevallen een machtiging gevraagd (vooraf)?

- Wordt er pas een machtiging gevraagd op het moment, dat blijkt dat een machtiging nodig is (achteraf)?
- In hoeveel gevallen heeft het machtigingsvereiste daadwerkelijk schade (extra kosten of wachttijd) toegebracht aan de executie?

### 1.3 Opzet van het onderzoek

De vraagstelling van het onderzoek is vooral een kwalitatieve; alleen de laatste vraag is expliciet kwantitatief. Dit had uiteraard consequenties voor de opzet, en in het bijzonder voor de wijze waarop representativiteit diende te worden nagestreefd. Gekozen is voor een benadering waarbij, zonder te zeer in details te treden, een zo groot mogelijke diversiteit aan procedures en werkwijzen zou kunnen worden beschreven. De vraag in welke mate de ene dan wel de andere procedure of werkwijze gehanteerd wordt, kon daarmee niet beantwoord worden – om die reden zijn in het rapport dan ook geen tabellen opgenomen om resultaten te presenteren, omdat deze ten onrechte zouden kunnen worden opgevat als pogingen tot kwantificatie. Met betrekking tot de vraag naar het aantal gevallen waarin schade werd toegebracht, was wel voorzien in een (globale) kwantificering, maar op grond van de resultaten van de interviews is daarvan afgezien.

Er zijn drie methoden gebruikt voor het vergaren van informatie: interviews (met semi-gestructureerde vragenlijst), observaties en een bronnenstudie.

#### *Interviews*

Voor de interviews zijn vijf verschillende instanties benaderd die betrokken zijn bij het machtigingsvereiste: gerechtsdeurwaarderskantoren, politiedistricten, gemeenten, parketten en advocatenkantoren. Uit deze verschillende groepen is een aantal potentiële respondenten geselecteerd, rekening houdend met geografische spreiding, maar ook met de grootte van het gerechtsdeurwaarders-/advocatenkantoor en de grootte van de gemeenten.

Na het maken van de keuze van respondenten is er eerst een brief geschreven aan de potentiële respondent, waarbij het doel van het onderzoek werd uiteengezet. Daarna zijn de respondenten telefonisch benaderd met de vraag of ze wilden meewerken aan een face-to-face interview. Als medewerking werd toegezegd, dan kon er op afspraak een interview plaatsvinden. In sommige gevallen heeft er alleen telefonisch contact plaatsgevonden.

- 1 *Gerechtsdeurwaarders*. Er zijn in totaal achttien gerechtsdeurwaarders benaderd. Bij het maken van een keus is onderscheid gemaakt tussen kleine(re) en grote(re) kantoren. In de volgende steden zijn gerechtsdeurwaarders bezocht: Alkmaar, Amsterdam, Assen, Breda, Den Bosch, Den Haag, Gouda, Leiden, Rotterdam, Tiel, Tilburg en Utrecht. Er zijn in drie steden twee verschillende gerechtsdeurwaarderskantoren bezocht, waardoor het aantal steden lager ligt dan het uiteindelijke aantal geïnterviewde (kandidaat-)gerechtsdeurwaarders.

Drie gerechtsdeurwaarders wilden niet meewerken aan het onderzoek. Zij gaven als reden op, dat zij geen tijd hadden.

- 2 *Politiedistricten.* Er zijn bij de politie op districtsniveau tien hulpofficieren van justitie benaderd. In de volgende steden zijn interviews afgenomen: Alkmaar, Amsterdam, Assen, Breda, Den Bosch, Gouda, Tiel, Tilburg en Utrecht. Eén politiedistrict wilde niet meewerken aan het onderzoek.
- 3 *Gemeenten.* Bij de gemeenten werden veertien burgemeesters benaderd van zowel (zeer) kleine als (zeer) grote gemeenten. In de volgende gemeenten werden interviews gerealiseerd: Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Den Haag, Houten, Leiden, Leiderdorp, Sittard, Sneek, Tilburg, Utrecht, Vries en Zaltbommel. In veel gevallen is met de burgemeester zelf gesproken. In andere gevallen vond er een gesprek plaats met een andere functionaris van de gemeente, bijvoorbeeld van de juridische afdeling. Eén gemeente wilde niet meewerken aan het onderzoek. De burgemeester was namelijk net afgetreden en de loco-burgemeester had geen ervaring met het machtigingsvereiste.
- 4 *Parketten.* Er zijn vier (hoofd)officieren van justitie benaderd. De geografische spreiding was als volgt: Amsterdam, Assen en Utrecht. Eén parket heeft niet tijdig gereageerd op het verzoek tot deelname aan het onderzoek.
- 5 *Advocaten.* In de praktijk heeft de gerechtsdeurwaarder bij het uitvoeren van zijn werkzaamheden vaak te maken met advocaten. Daarom zijn twaalf advocatenkantoren benaderd voor een interview. Dit is gebeurd in Alkmaar, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Bosch, Den Haag, Ede, Leiden, Rotterdam, Tilburg en Utrecht.

#### *Vragenlijst bij interviews*

Betrokkenen bij het machtigingsvereiste zijn in de gelegenheid gesteld om over hun praktijkervaringen te vertellen. Daarbij is gewerkt met een semi-gestructureerde vragenlijst. De respondent werd in de gelegenheid gesteld om zo veel mogelijk te vertellen over de dagelijkse praktijk, waardoor in veel gevallen het gesprek toch meer het karakter had van een open interview. Een aantal vragen echter is in alle interviews aan de orde gekomen.

Er zijn grofweg drie groepen respondenten: de gerechtsdeurwaarders, de groep van burgemeesters en (hulp)officieren van justitie, en tot slot de advocaten. Voor de verschillende groepen waren de volgende onderwerpen in de vragenlijst opgenomen.

Bij de gerechtsdeurwaarders:

- Op welk moment wordt doorgaans een machtiging gevraagd (vooraf of achteraf)?
- Wat is de procedure voor het vragen van een machtiging?
- Bij welke instantie vraagt de gerechtsdeurwaarder doorgaans een machtiging?
- Vindt er daadwerkelijk toetsing plaats door degene die een machtiging afgeeft?
- Wordt het geven van een machtiging wel eens geweigerd? Zo ja, waarom?
- Zijn er belemmeringen in de uitvoering van de werkzaamheden door het vragen van een machtiging?

- Zijn er gevallen waar daadwerkelijke schade toegebracht is door het vragen van een machtiging bij het uitvoeren van een executie?
- Zijn er kosten verbonden aan het machtigingsvereiste?
- Wordt er een verslag van binnentreden zonder toestemming gemaakt, en wordt dat opgestuurd aan degene die de machtiging verleend heeft?

Bij de burgemeesters en (hulp)officieren van justitie:

- Is er een procedure voor het afgeven van een machtiging?
- Wordt er getoetst bij het afgeven van een machtiging, en zo ja, hoe?
- Als er sprake is van mandaatverlening, hoe is dat dan geregeld?
- Wordt het geven van een machtiging wel eens geweigerd?
- Voor welke soort zaken wordt een machtiging gevraagd?
- Worden er problemen ervaren in de praktijk, en zo ja, welke?
- Wie geeft in de praktijk de machtiging af?
- Zijn er kosten verbonden aan het afgeven van de machtiging?
- Worden er verslagen ontvangen van het binnentreden zonder toestemming?

Bij de advocaten:

- Is er bekendheid met het machtigingsvereiste sinds 1 oktober 1994?
- Zijn er problemen bij het vragen van een machtiging?
- Wordt er daadwerkelijke schade toegebracht bij het uitvoeren van een executie door de noodzaak van het vragen van een machtiging?
- Vindt er daadwerkelijk toetsing plaats door degene die een machtiging verleent?
- Worden kosten voor het verkrijgen van een machtiging op advocaten afgewenteld?

Bij het interviewen van advocaten is uiteindelijk geen gebruik gemaakt van de vragenlijst, omdat al snel bleek dat de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarders zich grotendeels onttrekken aan het zicht van de advocaten.

#### *Observatie gerechtsdeurwaarders*

Zeven gerechtsdeurwaarders zijn vergezeld ter observatie van hun werkzaamheden. Het was bij de observaties tevens de bedoeling om bewoners vragen te stellen aangaande het machtigingsvereiste. In de volgende gemeenten hebben deze observaties plaatsgevonden: Alkmaar, Amsterdam, Boxtel, Capelle aan de IJssel, Den Haag en Leiden. In één van de vier grote steden is geobserveerd bij twee verschillende gerechtsdeurwaarders.

#### *Bronnenstudie*

Door de KVG is een dossier aangelegd met reacties van gerechtsdeurwaarders (en anderen) over de door hen signaleerde problemen die zich sinds de invoering van de Algemene wet op het binnentreden per 1 oktober 1994 hebben voorgedaan. Deze informatie is in het onderzoek betrokken.

#### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt op uitvoerige en gedetailleerde wijze aandacht besteed aan onder meer de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarders. In het kader van het binnentreden in woningen komen aan de orde ontruiming, executoriaal en conservatoir beslag. Tevens wordt aandacht besteed aan (de totstandkoming van) de Algemene wet op het binnentreden. In hoofdstuk 3 worden de resultaten beschreven van het onderzoek naar de alledaagse praktijk van betrokkenen bij het machtigingsvereiste. In hoofdstuk 4 worden de conclusies gepresenteerd.

## Achtergrond

Aangezien in dit onderzoek de gevolgen van de Algemene wet op het binnentreden voor gerechtsdeurwaarders aan de orde komen, wordt in dit hoofdstuk eerst een beeld van de beroepsgroep en hun werkzaamheden geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op juridische aspecten van de tenuitvoerlegging van vonnissen, een en ander toegespitst op beslaglegging en ontruiming. Daarna komt de Algemene wet op het binnentreden aan de orde: wat wordt hierin geregeld, wat zijn de achtergronden voor het invoeren ervan, en welke bezwaren kwamen bij de parlementaire behandeling naar voren, gezien vanuit het gezichtspunt van de gerechtsdeurwaarders.

### 2.1 Gerechtsdeurwaarders

#### 2.1.1 *Functie en werkzaamheden*

Gerechtsdeurwaarders moeten onderscheiden worden van belastingdeurwaarders die als ambtenaar in dienst van de overheid zijn en tot taak hebben het innen van belastingen. Gerechtsdeurwaarders worden door de Kroon in vaste dienst benoemd en zijn openbare ambtenaren. Hun benoeming, taak en honorering zijn geregeld in het Deurwaardersreglement. Zij hebben een eigen praktijk, net zoals de notaris. Zij zijn niet in dienst van enige instantie, maar oefenen een vrij beroep uit en zijn dus, behalve openbaar ambtenaar, zelfstandig ondernemer en als zodanig aansprakelijk voor de door hen geleverde diensten.

Gerechtsdeurwaarders vervullen ambtelijke en commerciële (niet-ambtelijke) werkzaamheden. De ambtelijke activiteiten worden verricht op grond van wetten en kunnen uitsluitend door gerechtsdeurwaarders worden verricht. Ter uitvoering hiervan zijn zij officiële rechtsboden van de partijen en dienaren van de gerechten. Als rechtsboden verrichten zij bepaalde ambtshandelingen in opdracht van partijen en hun procureurs: het uitbrengen van exploit<sup>7</sup>, zoals aanzeggingen, sommaties, betekeningen, en het ten uitvoer leggen van vonnissen en authentieke akten, zoals het leggen van beslagen, het doen van ontruiming, het toezicht houden bij openbare verkopen en dergelijke (Hugenholtz en Heemskerck, 1994; Gerechtsdeurwaarder, z.j.). De gedachte achter het ambt van gerechtsdeurwaarder is dat de uitoefening van dwang binnen de samenleving geconcentreerd dient te zijn in de handen van de overheid, met andere woorden dat de justitiabelen het afdwingen van het recht niet in eigen hand moeten nemen maar dat dat door middel van een

7 Een exploit is een aanzegging of mededeling door een gerechtsdeurwaarder aan de betrokkene persoonlijk of aan zijn woonplaats, net als de akte, die hij daarvan maakt.

door de overheid daartoe aangewezen ambtenaar moet geschieden. Mede om deze reden is de gerechtsdeurwaarder verplicht zijn ministerie, dat is zijn ambtshulp, te verlenen, wanneer het wordt ingeroepen.

Zoals vermeld zijn gerechtsdeurwaarders ook dienaren der gerechten: zij doen dienst bij terechtzittingen, verhoren, comparities<sup>8</sup> en vergaderingen der gerechten. Hun taak bestaat uit het afroepen van de zaken en het handhaven van de orde op de terechtzittingen. Ten aanzien van deze werkzaamheden is met de minister van Justitie afgesproken dat de aanwezigheid van een gerechtsdeurwaarder niet meer is vereist. De werkzaamheden worden nu zowel door personeelsleden van de gerechtsdeurwaarders verricht, als door griffiepersoneel (Vademecum burgerlijk procesrecht, losbladig).

De minister van Justitie stelt voor elk gerecht het aantal gerechtsdeurwaarders vast en wijst hun standplaatsen aan. Een gerechtsdeurwaarder wordt bij een of meer gerechten in een arrondissement aangesteld. Zijn bevoegdheid tot het verrichten van ambtshandelingen is beperkt tot dat arrondissement, behoudens door de minister te maken uitzonderingen.

De niet-ambtelijke, commerciële diensten van een gerechtsdeurwaarder bestaan uit het incasseren van vorderingen, het geven van juridische adviezen, het opstellen van akten en contracten, het maken van processen-verbaal van constatering, het doen van taxaties, en het als proces- en rolgemachtigde optreden in kantongerechtszaken.

In 1993 waren er 399 gerechtsdeurwaarders en kandidaat-deurwaarders actief, verspreid over 197 deurwaarderskantoren. In totaal werkten er 1779 mensen. Van de 197 deurwaarderskantoren waren er 47 met minder dan 5 werkzame personen, 84 met 5 tot 10 werkzame personen, en 66 met 10 en meer werkzame personen. Een gerechtsdeurwaarder besteedde in dat jaar gemiddeld 60% van zijn tijd aan ambtelijke werkzaamheden. Deze activiteiten droegen voor 55% bij aan de omzet. Van de commerciële activiteiten waren het vooral de incassodiensten die met 77 miljoen gulden een grote bijdrage leverden aan de omzet (40%). Hoe groter het deurwaarderskantoor, hoe kleiner het aandeel van de ambtelijke activiteiten: het zwaartepunt komt dan meer te liggen op commerciële activiteiten, met name op de incassopraktijk. De netto-omzet van alle deurwaarderskantoren tezamen was 192 miljoen gulden (Produktiestatistiek, 1995).

### 2.1.2 Kosten

De bedragen die aan de gerechtsdeurwaarders verschuldigd zijn voor bepaalde ambtshandelingen, zijn vastgesteld in de artikelen 14 en volgende van het Deurwaardersreglement. Dit is de laatste keer gewijzigd op 11 januari 1994 (Stb. 31,

8 Een comparitie is de verschijning van partijen in persoon voor de rechter in raadkamer bij de wet of door de rechter gelast, om inlichtingen te geven of om hen tot een schikking te bewegen.

1994), zodat er nog geen tarief voor het vragen van een machtiging in is opgenomen. Sommige genoemde bedragen zijn voor het onderhavige onderzoek van belang. Hier worden alleen de belangrijkste genoemd. Voor ontruiming, inbeslagneming en executoriale verkoping wordt *f* 70,55 in rekening gebracht, alsmede voor verrichtingen ter plaatse *f* 20,25 voor ieder uur of gedeelte daarvan of in geval van ontruiming *f* 40,35 voor ieder uur of gedeelte daarvan; indien de ontruiming, inbeslagneming of verkoping ondanks de daartoe gegeven opdracht of ingevolge betaling na herhaald bevel geen voortgang vindt, is het bedrag *f* 50,50. Voor vacatie ter verkrijging van de nodige hulp van de sterke arm of andere door de wet vereiste bijstand wordt *f* 30,20 in rekening gebracht. Het Deurwaardersreglement zal aangepast worden wegens het inwerkingtreden van de Algemene wet op het binnentreden: een voorstel voor een tarief voor het verkrijgen van de machtiging en het toezenden van het verslag aan degene die de machtiging verleende, ligt ter advies bij de Raad van State. Het voorgestelde tarief is respectievelijk *f* 30,20 en *f* 10,25. De niet-ambtelijke tarieven van de leden van de KVG worden beheerst door het Reglement Niet-ambtelijke rechtspraktijk van die vereniging.

### 2.1.3 Benoeming en opleiding

Om tot gerechtsdeurwaarder benoemd te kunnen worden, moet men ten minste 23 jaar zijn. Tevens moet men kandidaat-deurwaarder zijn, en moet men dus het staatsexamen hebben afgelegd, conform het Reglement Deurwaardersexamens, en een jaar praktijkervaring hebben. Als vooropleiding is vereist tenminste MEAO, HAVO, atheneum of gymnasium. De opleiding wordt verzorgd door het Molengraaff instituut voor privaatrecht van de Universiteit Utrecht, in opdracht van de Stichting Vakopleiding Candidaat-deurwaarder, waarin zowel de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders als de 'bond van personeel werkzaam in de rechtspraktijk en van Candidaat-Deurwaarders' JUPECA samenwerken. De opleiding vindt gedurende vier jaar plaats: gedurende de eerste drie jaar op een middag en avond in de week, met een modulaire opzet. De opleiding is specifiek gericht op het uitbrengen van exploten en het ten uitvoer leggen van vonnissen. Het zwaartepunt ligt op het terrein van burgerlijke wetgeving, zoals verbintenissenrecht, arbeidsrecht, huurrecht, pachtrecht, handelsrecht. Na het met goed gevolg afleggen van de tentamens, verkrijgt men de hoedanigheid van kandidaat-gerechtsdeurwaarder. In het vierde jaar moet het geleerde in de praktijk worden gebracht op een gerechtsdeurwaarderskantoor. In deze tijd krijgt de kandidaat aanvullende scholing: kantoormanagement, conflictbeheersing e.d. (Vademecum burgerlijk procesrecht, losbladig; Gerechtsdeurwaarder, z.j.). De kandidaat-gerechtsdeurwaarders voeren dezelfde werkzaamheden uit als de gerechtsdeurwaarders. Bijna alle gerechtsdeurwaarders zijn aangesloten bij de KVG, die regels geeft met betrekking tot de juiste uitoefening van het beroep.

#### 2.1.4 Toezicht/klachten

Wat betreft zijn ambtelijke taken staat de gerechtsdeurwaarder onder disciplinair toezicht van de minister van Justitie en van de president van het college of van de kantonrechter, waarbij hij is aangesteld (hoofden van dienst). De Ambtenarenwet en het Algemeen rijksambtenarenreglement zijn op hem van toepassing (Hugenholtz en Heemskerk, 1994; Vademecum burgerlijk procesrecht, losbladig). Het initiatief tot een klacht over het functioneren van een gerechtsdeurwaarder kan genomen worden door justitiabelen en door opdrachtgevers. Ook de minister van Justitie of de leden van de rechterlijke macht die op grond van het Deurwaardersreglement fungeren als hoofd van dienst, kunnen het initiatief nemen tot onderzoek met betrekking tot het functioneren van een gerechtsdeurwaarder. De meeste klachten die op het ministerie ontvangen worden, kunnen worden verwezen naar de leden van de rechterlijke macht. Deze klachten hoeven niet alleen ambtelijke werkzaamheden te betreffen, maar ook die niet-ambtelijke werkzaamheden die de ambtelijke positie van de gerechtsdeurwaarder direct raken. In de gevallen waarin een nader onderzoek naar de ambtsuitoefening nodig lijkt, wordt de klacht meestal afgehandeld door het betreffende hoofd van dienst. Als dit geen resultaat heeft of kan hebben, volgt een onderzoek van de kant van het ministerie, waarbij de betreffende gerechtsdeurwaarder wordt gehoord. Een of meer disciplinaire maatregelen kunnen worden opgelegd (berisping, schorsing, ontslag).

Het aantal door het ministerie ontvangen klachten is in de jaren 1990, 1991, en 1992 beperkt gebleven tot enkele tientallen. Er kwamen over die jaren 64 klachten binnen bij de hoofden van dienst, waarvan 40 met betrekking tot ambtelijke werkzaamheden. De door de hoofden van dienst behandelde klachten betroffen het weigeren van een opdracht, het onjuist uitvoeren van opdrachten, het onjuist doorberekenen van kosten, onhoffelijke bejegening en het onjuist betekenen van stukken. In de periode van 1990 tot en met 1992 hebben de klachten die het ministerie bereikten slechts in één geval geleid tot het opleggen van een disciplinaire maatregel. De betreffende gerechtsdeurwaarder is ontslagen.

Voor de controle op de niet-ambtelijke werkzaamheden kent de KVG een aantal instanties: een Landelijke Tuchtkamer (en een Kamer van beroep), een klachtencommissie, en een arbitragecommissie. De Landelijke Tuchtkamer heeft als doel 'het weren en beteugelen van misslagen in de uitoefening van de praktijk en het voorkomen van inbreuken op de normen van moraal en fatsoen welke bij de uitoefening van het ambt van gerechtsdeurwaarder in de ruimste zin van het woord in acht genomen dienen te worden'. Dit orgaan is bevoegd disciplinaire maatregelen te nemen tegen de leden van de KVG. De Tuchtkamer behandelde 29 klachten in 1990, 16 in 1991, en 32 in 1992. De klachtencommissie is een informeel orgaan, dat tracht bemiddelend op te treden tussen gerechtsdeurwaarder en justitiabele. Deze commissie behandelde 35 klachten in 1990, 58 klachten in 1991, en 78 in 1992. Geschillen over declaraties kunnen aan een arbitragecommissie worden voorgelegd. Van zulke geschillen zijn er in 1990 vier, in 1991 één en in 1992 vier behandeld.

Het oordeel van de minister van Justitie over het functioneren van de gerechtsdeurwaarder was, rekening houdend met het feit dat het aantal klachten slechts een beperkte indicatie voor een algemene beoordeling van het functioneren van de gerechtsdeurwaarder in de praktijk geeft, niet negatief, zeker niet als de omstandigheden waaronder het beroep wordt uitgeoefend in aanmerking worden genomen (Memorie van antwoord bij Gerechtsdeurwaarderswet, 1992-1993)

#### *2.1.5 Voorstel voor een gerechtsdeurwaarderswet*

Sinds september 1992 is het voorstel tot een Gerechtsdeurwaarderswet aanhangig (Gerechtsdeurwaarderswet, 1992-1993). De regering beoogt daarmee, behalve een regeling voor de controle op de gerechtsdeurwaarders, een regeling te geven van het ambt en de rechtspositie van de gerechtsdeurwaarder, aangezien zaken aangaande gerechtsdeurwaarders tot nu toe in verschillende wetten en reglementen vastgelegd zijn. Bovendien komt de wijze waarop het ambt en de rechtspositie van gerechtsdeurwaarder zijn geregeld, niet langer overeen met zijn maatschappelijke positie en zijn positie binnen het rechtsbestel. De aanduiding 'gerechtsdeurwaarder' krijgt een hechtere, wettelijke basis, en de titel van gerechtsdeurwaarder wordt beschermd. De KVG kan instemmen met het wetsvoorstel, op twee punten na: de KVG had een publiekrechtelijke beroepsorganisatie ingesteld willen zien, en de KVG had het wetsvoorstel willen uitstrekken tot de niet-ambtelijke werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder. De wetgever onderkent dat gerechtsdeurwaarders naast hun ambtelijke werkzaamheden ook niet-ambtelijke werkzaamheden verrichten, en eist derhalve dat juiste vervulling van het deurwaardersambt niet wordt geschaad of belemmerd door deze werkzaamheden. De regering ziet echter geen aanleiding voor een verdergaande regeling van deze niet-ambtelijke werkzaamheden, en ook niet voor een omschrijving van de wettelijke taak van de gerechtsdeurwaarder waarbij deze werkzaamheden zouden zijn inbegrepen. Het is niet de bedoeling om gerechtsdeurwaarders meer dan nu het geval is in een ambtelijke positie te brengen.

De wettelijke regeling richt zich vooral op de benoeming en het ontslag van de personen die met deze taak belast worden, de wijze waarop zij binnen het overheidsapparaat georganiseerd zijn, hun ambtsplichten voor zover deze losstaan van de specifieke ambtshandelingen en het toezicht daarop. Anders dan nu zullen gerechtsdeurwaarders niet bij een bepaald rechterlijk college worden benoemd maar op een bepaalde standplaats. Benoeming en beëdiging blijven vrijwel onveranderd. Ook blijft de bevoegdheid van de gerechtsdeurwaarder beperkt tot het arrondissement waarin zijn standplaats is gelegen. Bepalingen met betrekking tot administratie en boekhouding zijn uitgebreid ten opzichte van de bestaande regeling in het Deurwaardersreglement. Een goede registratie van de ambtshandelingen ten behoeve van latere raadpleging wordt daardoor beter verzekerd.

Wat het toezicht betreft, wordt in het wetsontwerp voorgesteld dat de minister van Justitie primair belast blijft met het toezicht op de naleving. Daartoe verkrijgt hij

controle-bevoegdheden met betrekking tot de boekhouding en de administratie. Voorgesteld wordt om een tuchtrechtelijk college, een kamer voor gerechtsdeurwaarders gevestigd te Amsterdam, te belasten met de beoordeling van eventuele misslagen in de uitvoering van het deurwaardersambt en met de bestraffing daarvan. Naast rechters zullen ook gerechtsdeurwaarders deel uitmaken van dit college. In hoger beroep wordt de tuchtrechtspraak uitgeoefend door het gerechtshof te Amsterdam. Vervolgens is alleen cassatie in het belang der wet mogelijk. De tuchtrechtspraak is erop gericht, in het algemeen belang een optimaal functioneren van het ambt van gerechtsdeurwaarder binnen het rechtsbestel te verzekeren door in individuele gevallen tegen inbreuken op de ambtsplichten en de ambtsethiek op te treden. Ook particulieren kunnen door middel van een klacht een bezwaar tegen een gerechtsdeurwaarder aanhangig maken.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd tuchtrechtspraak alleen voorgesteld voor de ambtelijke werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder. Nadat echter op verzoek van de Tweede Kamer bezien was hoeveel klachten er waren over het functioneren van gerechtsdeurwaarders, leidden de uitkomsten daarvan tot uitbreiding van de reikwijdte van het tuchtrecht en van het toezicht op de gerechtsdeurwaarderspraktijk in het aanhangige voorstel. De reikwijdte wordt uitgebreid tot de niet-ambtelijke werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder, omdat deze erg verstrengeld zijn met de ambtelijke werkzaamheden: zo is de rechtsbescherming van de burger beter gewaarborgd. De volgende sancties worden voorgesteld: berisping, geldboete, schorsing en ontzetting uit het ambt. Voor de geschillen waarvoor de kamer voor gerechtsdeurwaarders niet bevoegd is (bijvoorbeeld de overige rechtspositionele geschillen) blijft de ambtenarenrechter bevoegd.

## 2.2 Tenuitvoerlegging

Nadat de rechter een vonnis heeft gewezen waarin hij een partij veroordeelt tot het leveren van een bepaalde prestatie (bijvoorbeeld het betalen van schadevergoeding of het ontruimen van een pand) kan tot tenuitvoerlegging van dat vonnis worden overgegaan, dat wil zeggen het effectueren dat de veroordeelde de hem opgelegde prestatie levert. Dit zal lang niet altijd vrijwillig gebeuren. De wederpartij kan dan de gerechtsdeurwaarder inschakelen: deze kan op grond van de bepalingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering het vonnis ook tegen de wil van de schuldenaar ten uitvoer leggen, oftewel executeren.

De opdrachtgever zal hiertoe een zogenaamde executoriale titel (dat is een geschrift dat vatbaar is voor gerechtelijke tenuitvoerlegging, of, in gewoon Nederlands, een geschrift op grond waarvan tot tenuitvoerlegging overgegaan kan en mag worden) aan de gerechtsdeurwaarder overhandigen. Deze is dan volgens art. 434 Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering gemachtigd tot het doen van de gehele executie. Alleen om een persoon te gijzelen (dat is het toepassen van lijfswang door een persoon in bewaring te stellen in een huis van bewaring) heeft hij een bijzondere volmacht nodig. De belangrijkste executoriale titel is de grosse: dat is een authentiek, in

executoriale vorm uitgegeven afschrift van een vonnis of rechterlijke beschikking, of van een authentieke (notariële) akte. Iedere partij ontvangt van de griffier kosteloos een grosse van alle vonnissen en beschikkingen die op de zaak betrekking hebben. De gerechtsdeurwaarder betekent de grosse aan de partij tegen wie de executie zich zal richten<sup>9</sup>. De betekening vindt plaats door het uitbrengen van een exploit aan de betrokkene persoonlijk, een huisgenoot of aan zijn woonplaats. Na het uitbrengen van het exploit kan het vonnis ten uitvoer worden gelegd (art. 430 lid 3) (Hugenholtz en Heemskerk, 1994).

Als de verliezende partij bezwaar heeft tegen executie, dan kan hij in kort geding een executiegeschil aan de president van de rechtbank voorleggen. In een executiegeschil kan alleen de executie zelf voorwerp van geschil zijn: in de hoofdzaak is al vonnis gewezen, zodat er al bevoegdheid is tot tenuitvoerlegging. De president kan onder andere de executie schorsen, of een beslag opheffen (Oudelaar, 1995). In dit onderzoek gaat het om het binnentreden in woningen. Dat zal in de praktijk voornamelijk gebeuren voor het leggen van beslagen of het uitvoeren van ontruiming. Daarom wordt in het volgende nader ingegaan op beslag en ontruiming.

### 2.2.1 Beslag

Beslaglegging is een handeling waarbij een gerechtsdeurwaarder vermogensbestanddelen aan de vrije beschikkingsmacht van de eigenaar of anderen onttrekt. Hij doet dit door een geschrift (proces-verbaal van beslag of beslagexploot genoemd) op te stellen en te ondertekenen, waarin hij verklaart dat hij bepaalde vermogensbestanddelen in beslag genomen heeft. Het beslag heeft tot gevolg dat na de beslaglegging verrichte rechtshandelingen (bv. verkoop van een goed) niet geldig zijn ten opzichte van de beslaglegger. Beslag heeft dus een blokkerende werking. Er zijn twee vormen van beslag: conservatoir beslag en executoriaal beslag. Conservatoir beslag kan gelegd worden als de schuldeiser (nog) niet in het bezit is van een executoriale titel, en wil voorkomen dat goederen verdwijnen voordat deze er is. Voor conservatoir beslag is verlot van de president van de rechtbank nodig. Dit verlot wordt meestal binnen enkele uren na indiening van het verzoekschrift daartoe gegeven. Meteen na het verkrijgen van het verlot, kan tot beslaglegging worden overgegaan. De rechterlijke toetsing die plaatsvindt voordat het verlot gegeven wordt, stelt in de praktijk niet zo veel voor: het is slechts een formele toetsing of het verzoekschrift voldoet aan de door de wet gestelde eisen. Daardoor kan het gemakkelijk voorkomen dat een conservatoir beslag ten onrechte wordt gelegd, bijvoorbeeld omdat de door de beslaglegger gestelde vordering op de beslagene niet bestaat (Oudelaar, 1995). Conservatoir beslag wordt ook gebruikt als pressiemiddel (Snijders e.a., 1994). Executoriaal beslag wordt gelegd krachtens een executoriale titel, bijvoorbeeld een rechterlijk vonnis, inhoudende veroordeling tot betaling van een geldsom. Het

9 Betekening van de executoriale titel aan de geëxecuteerde is een voorwaarde en geldigheidsvereiste voor iedere executie in de zin van Boek II Rv. Verzuim daarvan heeft nietigheid van de executie tot gevolg.

executoriale beslag is direct gericht op de verwezenlijking van het in een executoriale titel neergelegd recht: het doel is in vele gevallen dat de executoriale verkoop van het beslagen goed geld opbrengt, waaruit de vordering van de schuldeiser voldaan kan worden<sup>10</sup> (Oudelaar, 1995). Naast beslag onder de schuldenaar is derden-beslag mogelijk: loonbeslag, en sinds 1 april 1991 beslag op uitkeringen. De gerechtsdeurwaarder moet beschikken over gedetailleerde informatie over de debiteur (zoals de hoogte van de beslagvrije voet) voordat hij beslag kan leggen op loon of uitkering (Snijders e.a., 1994).

Uit een onderzoek in België naar de gedwongen tenuitvoerlegging van vonnissen (Van Loon e.a., 1994) blijkt dat de openbare verkoop geldt als het ultieme middel om de uitvoering van een vonnis te verkrijgen. Veelal worden afbetalingsregelingen tussen de gerechtsdeurwaarder (zijn opdrachtgever) en de schuldenaar gesloten. Slechts weinig schuldenaren laten het zo ver komen dat er openbare verkoop plaatsvindt. Het doel van beslag en (vooral) verkoop is echter, behalve geld opbrengen, ook een signaalfunctie naar het grote publiek: schulden moeten worden afgelost. Deze boodschap zou beter doordringen met het afschrikwekkende voorbeeld van burgers waarvan de eigendom wordt beslagen en verkocht. Reeds in de beslagfase is dit element duidelijk aanwezig: het 'komen opschrijven' van de boedel wordt door vele beslagenen aangevoeld als een zware inbreuk op de huiselijke privacy (Van Loon e.a., 1994). Deze bevindingen zijn ook voor de Nederlandse situatie geldig (hoewel er in Nederland geen onderzoek naar is gepleegd): zo is ook uit perspublicaties in ons land bekend dat openbare verkoop zowel voor de schuldeiser als voor de schuldenaar onaantrekkelijk is. Soms wordt het doel van de beslaglegging getorpedeerd: kennissen van de schuldenaar kopen goederen op de veiling voor belachelijk lage prijzen, en geven de aldus gekochte goederen terug. Dit blijkt bijvoorbeeld uit perspublicaties met betrekking tot beslaglegging en verkoop van goederen bij personen die weigerden belasting voor defensiedoelen te betalen.

### 2.2.2 Ontruiming

Veroordeling tot ontruiming van een onroerende zaak kan gericht zijn tot gebruikers, die een persoonlijk of zakelijk recht (huur, vruchtgebruik) met betrekking tot de zaak hebben of hebben gehad, of tot gebruikers die nooit enig recht hadden (krakers). De vordering van de eiser tot ontruiming kan berusten op een persoonlijk recht (uit overeenkomst of onrechtmatige daad) of op een zakelijk recht (eigendom, vruchtgebruik, hypotheek). Veelal zal het om ontruiming van huurders gaan die in verzuim zijn. De verhuurder kan dan ontbinding van de overeenkomst vorderen, en ontruiming. Voorbeelden van verzuimen van de huurder, die tot toewijzing van de vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst kunnen leiden, zijn: niet (tijdige) betaling van de huur, overlast aan anderen, overbewoning, onbevoegde onderhuur, gebruik van de woning in strijd met de bestemming. Een geringe huurachterstand

10 Er zijn echter ook beslagen tot afgifte of levering mogelijk.

zal niet snel aanleiding zijn om de huurovereenkomst te ontbinden; er zal minstens twee à drie maanden achterstand moeten zijn. Als de kantonrechter het verzuim ernstig genoeg vindt om de ontbinding uit te spreken, kan hij de huurder nog een termijn van hooguit één maand geven om alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een voorwaardelijke ontbinding, die inhoudt dat de huurovereenkomst wordt ontbonden als de huurder binnen de gestelde termijn zijn verplichtingen niet alsnog nakomt. Als de kantonrechter de vordering toewijst, stelt hij tevens het tijdstip van de ontruiming vast (art. 1623d lid 2 BW).<sup>11</sup>

De gedwongen ontruiming van onroerende zaken is geregeld in de artikelen 555-558 Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (Rv). De ontruiming gebeurt door een gerechtsdeurwaarder; hij moet eerst exploit uitbrengen, met het bevel om binnen drie dagen aan de executoriale titel te voldoen. Artikel 444 Rv., waarover later meer, is van overeenkomstige toepassing.

Een ontruimingsvonnis kan in beginsel alleen ten uitvoer worden gelegd jegens degenen tegen wie het vonnis is uitgesproken en hun huisgenoten die niet de positie van wettelijk of contractueel medehuurder hebben. De wettelijke medehuurders zoals de echtgenoot van de huurder, hebben een eigen (huur)recht ten opzichte van de verhuurder en kunnen alleen worden gedwongen tot ontruiming op basis van een vonnis dat tegen henzelf is gericht.

Als er sprake is van een huurachterstand, kan de huurder een schikkingsvoorstel doen, buiten de procedure om, waarbij eventueel de Gemeentelijke Sociale Dienst en/of de gemeentelijke kredietbank kunnen worden ingeschakeld. De verhuurder is vaak bereid in te stemmen met een betalingsregeling, als toegezegd wordt dat de regeling stipt nagekomen zal worden. Hij zal het ontruimingsvonnis, zolang de regeling wordt nagekomen, niet ten uitvoer laten leggen.

Als de omstandigheden op grond waarvan de vordering tot beëindiging van de huurovereenkomst is toegewezen, zijn gewijzigd, kan een executiegeschil aan de rechter in kort geding voorgelegd worden: een verbod van tenuitvoerlegging kan worden gevraagd, met als reden dat de tenuitvoerlegging van het vonnis misbruik van recht zou opleveren. Dit kan bijvoorbeeld als de redenen die de verhuurder aanvoerde voor de stelling dat hij het gehuurde dringend nodig had voor eigen gebruik, zijn weggevallen of als de huurder na het vonnis alsnog de huurachterstand, de (buiten-) gerechtelijke kosten en de lopende huurtermijnen betaalt (Wiegman en Zuidema, 1994). Ook de gerechtsdeurwaarder die met de executie is belast en daarbij op een bezwaar stuit, kan zich met een daarvan door hem opgemaakt proces-verbaal tot de president wenden (Oudelaar, 1995).

Voldoet een huurder niet vrijwillig aan een ontruimingsvonnis, en wordt hij gedwongen ontruimd, dan leidt dit tot hoge kosten: deze bedragen al gauw meer dan f 1500, inbegrepen de kosten van opslag van de huisraad (Wiegman en Zuidema, 1994).

11 Er is ook de mogelijkheid tot beëindiging van de huurovereenkomst (artikel 1623e lid 1 BW). In het algemeen wordt echter ontbinding van de overeenkomst gevraagd.

Alvorens over te gaan tot ontruiming dient de gerechtsdeurwaarder volgens art. 13 Deurwaardersreglement de burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de ontruiming plaats zal hebben, zo spoedig mogelijk kennis te geven van het tijdstip, waarop hij daartoe zal overgaan.

### 2.2.3 Hulp van de sterke arm – vergezellingsplicht

Zoals beschreven, is de gerechtsdeurwaarder bevoegd tot tenuitvoerlegging; hij heeft echter niet altijd de feitelijke macht hiertoe. Hij kan bijstand door politie of militairen inroepen, vooral in gevallen waarin tegenstand tegen de executie wordt geboden of kan worden verwacht, zoals bij beslag, ontruimingen en gijzeling. Het gaat hierbij om de bescherming van de executerende gerechtsdeurwaarder. Dit wordt hulp van 'de sterke arm' genoemd. Er is geen algemeen artikel waarin de verplichting van de overheid om deze hulp te bieden, is vastgelegd. Er zijn genoeg argumenten die verplichting aan te nemen; aan eventuele twijfel is een eind gemaakt door een artikel van Dubbink (1983), waarin de voorgeschiedenis en de geschiedenis van de totstandkoming van art. 430 Rv. zijn beschreven. Een machtiging door de rechter om het vonnis zo nodig met de sterke arm ten uitvoer te leggen, is dus eigenlijk overbodig. In de praktijk kan een dergelijke machtiging nuttig zijn voor de executant en de gerechtsdeurwaarder om de nodige bijstand ook werkelijk te verkrijgen (Hugenholtz en Heemskerk, 1994). Onder bijzondere omstandigheden is het te verdedigen dat de gevraagde politie-assistentie (en daarmee de ontruiming) uitgesteld wordt: dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als er kraakpanden ontruimd moeten worden, waarbij ook rellen verwacht worden (Oudelaar, 1995).

Op grond van artikel 444 lid 1 Rv. heeft de gerechtsdeurwaarder ter inbeslagneming toegang tot elke plaats, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Zowel voor beslaglegging (op grond van artikel 444 lid 2 Rv.) als voor ontruiming (artikel 557 Rv. verklaart artikel 444 lid 2 Rv. van overeenkomstige toepassing bij ontruiming<sup>12</sup>) is het echter in een aantal gevallen noodzakelijk dat de gerechtsdeurwaarder zich laat vergezellen door de burgemeester. Het gaat om de volgende gevallen: indien de deuren gesloten zijn of de opening daarvan geweigerd wordt, indien geweigerd wordt enige kamer of stuk huisraad te openen, alsmede wanneer bij niet-tegenwoordigheid van de geëxecuteerde er niemand gevonden wordt om hem te vertegenwoordigen. De burgemeester kan zich doen vertegenwoordigen door een ambtenaar van politie, die tevens hulpofficier van justitie is. Voordat artikel 444 lid 2 Rv. gewijzigd werd,<sup>13</sup> kon de burgemeester zich door andere politie-ambtenaren dan hulpofficieren van justitie doen vertegenwoordigen.

Artikel 444 lid 2 Rv. moest bij invoering voldoen aan de eis van de Grondwet (artikel 172 (oud)) dat de wet de vormen moest regelen waaraan de uitoefening van de binnentredingsbevoegdheid gebonden was. Er is toentertijd door de wetgever

12 In de praktijk spreekt men telkens over artikel 444 Rv., niet over 557 Rv.

13 Bij wet van 22 juni 1994, Stb. 573 (inwerkingtreding 1 oktober 1994).

gekozen voor bepaalde functionarissen 'wier rang en ervaring een waarborg bieden voor een juiste wijze van optreden' (Oudelaar, 1995). Als vertegenwoordiger van de burgemeester heeft de hulpofficier tot taak op te treden als belangenbehartiger van de bewoner. In deze rol kan het voorkomen dat hij het niet eens is met de wijze waarop de gerechtsdeurwaarder het vonnis van de rechter ten uitvoer legt. Hij moet dat dan als belangenbehartiger van de bewoner aan de gerechtsdeurwaarder duidelijk maken (Keulen en Konings, losbladig). Het voorschrift van artikel 444 Rv. is dus vooral in het belang van de bewoner geschreven, en heeft een ander doel dan de verplichting van de overheid om zo nodig politie-assistentie te verlenen; het doel daarvan is vooral bescherming van de gerechtsdeurwaarder en het breken van verzet tegen de executie door de geëxecuteerde en/of derden (Oudelaar, 1995). De gerechtsdeurwaarder moet een proces-verbaal van beslag maken.

### 2.3 Algemene wet op het binnentreden

Aangezien gerechtsdeurwaarders, zoals gezien, voor het uitoefenen van hun taak binnen moeten gaan in woningen, heeft de Algemene wet op het binnentreden gevolgen voor hen.

Na een korte uiteenzetting over de bedoeling van deze wet wordt de bespreking van de totstandkoming van de wet vooral toegespitst op de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarders.

#### 2.3.1 Wet

Op 1 oktober 1994 trad de Algemene wet op het binnentreden in werking. Er waren twee redenen om tot deze wet te komen: wegens de hernieuwde formulering van artikel 12 met betrekking tot de onschendbaarheid van de woning en de bescherming van het huisrecht, waardoor onder andere de waarborgen voor de bewoner versterkt zijn, én wegens de harmonisatie van onoverzichtelijke en nodeloos gedifferentieerde wetgeving inzake binnentreden.

Door deze wet wordt de ambtenaar die binnentreedt, verplicht zich te legitimeren en mededeling te doen van het doel van binnentreden (artikel 1). Tevens is, als de ambtenaar wil binnentreden zonder toestemming van de bewoner, een schriftelijke machtiging vereist. Dit geldt tenzij en voor zover bij wet aan rechters, rechterlijke colleges, leden van het openbaar ministerie en burgemeesters de bevoegdheid is toegekend tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner.

Overigens geldt dat als terstond binnengetreten moet worden ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen geen machtiging nodig is (artikel 2).

Een aantal functionarissen is bevoegd tot het afgeven van deze machtiging (artikel 3). Dat zijn (a) de procureur-generaal bij het gerechtshof, (b) de officier van justitie, (c) de hulpofficier van justitie. Daarnaast is, voor zover de wet niet anders bepaalt, de burgemeester bevoegd tot het geven van een machtiging tot binnentreden in een

woning gelegen binnen zijn gemeente voor andere doeleinden dan strafvordering. Tevens wordt bepaald dat degene die bevoegd is een machtiging te geven, daartoe slechts overgaat indien het doel waartoe wordt binnentreden, het binnentreden zonder toestemming van de bewoner redelijkerwijs vereist.

In artikel 4 wordt bepaald dat de machtiging uitsluitend kan worden gegeven aan degene die bij of krachtens de wet bevoegd is verklaard zonder toestemming van de bewoners in een woning binnen te treden.

In artikel 6 wordt bepaald welke gegevens op de machtiging vermeld moeten zijn. Bovendien wordt bepaald dat de machtiging ten hoogste van kracht blijft tot en met de derde dag na die waarop zij is gegeven.

Op grond van de bepalingen in de artikelen 10 en 11 moet door de gerechtsdeurwaarder een verslag van het binnentreden zonder toestemming worden gemaakt, dat uiterlijk op de vierde dag na het binnentreden moet worden toegezonden aan degene die de machtiging verleende. Is de machtiging gegeven door een hulpofficier van justitie, dan wordt het verslag ook aan de officier van justitie gezonden. Een afschrift ervan moet binnen dezelfde termijn aan de bewoners worden uitgereikt of toegezonden.<sup>14</sup>

Indien het niet mogelijk is dit afschrift uit te reiken of toe te zenden, houdt degene aan wie het verslag is toegestuurd, dan wel degene die zijn bevoegdheid zonder machtiging binnen te treden heeft uitgeoefend, het afschrift gedurende zes maanden voor de bewoner beschikbaar.

In artikel 13 is ten slotte bepaald dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet (uiterlijk 1 oktober 1999 dus) door de regering verslag zal worden gedaan aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en effectiviteit van de artikelen 1 en 2 van deze wet in de praktijk.

### 2.3.2 *Bedoeling van de wet*

Uit de memorie van toelichting (Algemene wet op het binnentreden, 1984-1985) blijkt dat het doel van het machtigingsvereiste voor gevallen waarin men zonder toestemming van de bewoner wil binnentreden, is om te bewerkstelligen dat, hoewel de betrokkene bevoegd is om binnen te treden, een ander dan degene die wil binnentreden, toetst of het binnentreden in het concrete geval noodzakelijk is. Met andere woorden, de toetsende instantie moet nagaan of het doel waartoe de binnentreding moet leiden, niet redelijkerwijs ook langs andere weg gerealiseerd kan worden en of een inbreuk op het huisrecht in het onderhavige geval gerechtvaardigd is. In elk concreet geval kan de noodzaak tot het binnentreden zonder toestemming van de bewoner afgewogen worden tegen het belang van de bewoner. Als geen machtiging vereist zou zijn, zouden betrokken ambtenaren, indien hun de toegang tot de

14 Het verslag dient overigens in alle gevallen waarin wordt binnentreden zonder toestemming van de bewoners, te worden opgemaakt. Dus ook in de gevallen waarin de machtiging niet vereist is, zoals bij gevaarsituaties.

woning wordt ontzegd, onder bepaalde voorwaarden dadelijk en op eigen gezag kunnen besluiten zich toegang tot de woning te verschaffen. Degene die de machtiging geeft, zal door zijn functie in staat moeten zijn de wenselijkheid van het binnentreden in een ruimer verband te zien. Hij zal voldoende afstand moeten kunnen nemen van een incidentele aanleiding om het belang van het binnentreden af te wegen tegen het belang van de bewoner. Bij deze afweging dient derhalve redelijkerwijs vast te staan dat de belangen van het doel waartoe zal worden binnentreden, het achterwege laten van het binnentreden zonder toestemming van de bewoner niet gedogen.

De bevoegdheid tot het geven van machtigingen wordt bij enkele categorieën functionarissen geconcentreerd. De justitiële functionarissen zijn ook bevoegd machtigingen tot binnentreden voor niet-strafvordelijke doeleinden te geven – bijvoorbeeld toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. De uitoefening van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften en de opsporing van in die voorschriften strafbaar gestelde feiten houden nauw verband met elkaar en liggen in elkaars verlengde.

Voor niet-strafvordelijke doeleinden zal in beginsel naast de genoemde justitiële functionarissen de burgemeester van de gemeente waarin de woning is gelegen, bevoegd zijn een machtiging tot binnentreden te geven. Dit wordt beargumenteerd door te wijzen op het feit dat ook ten tijde van het tot stand komen van de wet de burgemeester op grond van tal van wetten bevoegd was een last tot binnentreden te geven, of dat het een wettelijk vereiste voor het binnentreden door een ambtenaar was dat een burgemeester hem vergezelde. Bovendien draagt de burgemeester de eerste verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde.

De begrippen 'woning' en 'bewoner' worden noch in de Algemene wet op het binnentreden noch in andere wetgeving ter zake van binnentreden gedefinieerd. Het grondrecht van onschendbaarheid van de woning beschermt de huisvrede, dat wil zeggen het ongestoord verblijf in een ruimte die tot exclusief verblijf voor een persoon of voor een beperkt aantal in een gemeenschappelijke huishouding levende personen ingericht en bestemd is. Het huisrecht strekt tot bescherming van dit ongestoorde gebruik van de woning, en dus niet tot bescherming van de eigendom of de huur daarvan. Of een ruimte een woning is, wordt niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en huisraad, maar ook door de daaraan werkelijk gegeven bestemming. Volgens Remmelink<sup>15</sup> gaat het om de 'bewoningswil'. Een woning kan in een woonhuis gelegen zijn, maar ook in een woonwagen, woonschip, tent, caravan, keet of barak. Het huisrecht strekt ook tot bescherming van hen die ergens illegaal wonen, bijvoorbeeld krakers, of van bewoners die na de beëindiging van de huur in een woning blijven wonen.

15 Aangehaald in de memorie van toelichting; oorspronkelijk in het losbladige werk 'Het wetboek van strafrecht' (Noyon, Langemeijer en Remmelink, artikel 138, aantekening 15).

In de Algemene wet op het binnentreden is gekozen voor de formulering 'zonder toestemming' en niet voor de formulering, zoals in de Grondwet, 'tegen de wil van de bewoner'. Dit is gedaan omdat deze laatste formulering tot veel onzekerheid geleid heeft. Volgens vaste jurisprudentie doet zich namelijk geen geval van binnentreden tegen de wil van de bewoner voor, als bij het binnentreden geen weigering of verhindering heeft plaatsgevonden. Als de bewoner zich niet uitspreekt, of als er bijvoorbeeld binnengetreden wordt door een open deur, dan hoeft volgens deze jurisprudentie niet onder alle omstandigheden voldaan te zijn aan de wettelijke vereisten voor binnentreden tegen de wil van de bewoner. Het zo geïnterpreteerde begrip 'tegen de wil van de bewoner' kan gemakkelijk tot onzekerheid leiden over de rechtmatigheid van het binnentreden, met name als de bewoner wel bezwaar heeft tegen het binnentreden, maar als gevolg van onbekendheid met zijn rechten of andere omstandigheden nalaat de toegang uitdrukkelijk te weigeren. Nu in de Algemene wet op het binnentreden de formulering 'zonder toestemming' is opgenomen, moet de bewoner toestemming geven. Dit is een scherper criterium dan 'tegen de wil van de bewoner'. De ambtenaar die wil binnentreden in een woning, zal in de regel aan de bewoner vragen om te mogen binnentreden in diens woning. De ambtenaar zal zich bij zijn verzoek om toestemming tot binnentreden legitimeren en mededelen wat het doel van het binnentreden is. De bewoner zal dan toestemming geven, of niet. De bewoner zal zijn toestemming meestal uitdrukkelijk geven: hij verklaart dat de ambtenaar mag binnentreden. Soms zal hij stilzwijgend toestemming geven. Dan blijkt uit zijn gedraging dat hij besloten heeft de ambtenaar binnen te laten. Ook dan treedt de ambtenaar met toestemming van de bewoner binnen. Het gaat erom dat de toestemming van de bewoner een voor de ambtenaar kenbare uiting moet zijn van zijn vrijelijk genomen beslissing om de ambtenaar binnen te laten. Deze toestemming ontbreekt bij afwezigheid van de bewoner, wanneer de bewoner toestemming tot binnentreden weigert of als hij niet in de gelegenheid is zijn toestemming al dan niet te geven. De bewoner die toestemming tot binnentreden heeft gegeven, behoudt het recht om de ambtenaar de verdere aanwezigheid in de woning te ontzeggen. De ambtenaar moet dan weggaan, tenzij hij voldoet aan de vereisten voor binnentreden zonder toestemming.

De toezending van een verslag van binnentreden aan degene die de machtiging heeft gegeven, en het uitreiken of toezenden van een afschrift aan de bewoner is van belang voor controle achteraf op de uitoefening van deze in de persoonlijke levenssfeer ingrijpende bevoegdheid. Door de verplichte inzending krijgt degene die de machtiging heeft afgegeven, de nodige informatie over het gebruik dat van de machtiging is gemaakt. In verband met de verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de verrichtingen van de aan hem ondergeschikte hulpofficieren, is bepaald dat het verslag aan de officier van justitie wordt toegezonden, indien de machtiging door een hulpofficier is gegeven.

Voor de bewoner zijn in het verslag de nodige gegevens opgenomen, voor het geval hij zich zou willen beklagen. De term verslag wordt gebruikt, omdat proces-verbaal

associaties met het constateren van een strafbaar feit heeft. Men verwachtte enige beperkte toename van de werkbelasting voor de functionarissen die de machtigingen zouden gaan afgeven.

### 2.3.3 *Bezwaren van de gerechtsdeurwaarders tegen de wet*

Aanvankelijk was het de gerechtsdeurwaarders niet duidelijk dat de wet ook voor hen gevolgen zou hebben, omdat deze vooral in een staatsrechtelijk, bestuursrechtelijk en strafvorderlijk kader geplaatst werd. Gaandeweg bleek echter dat op grond van deze wet ook de gerechtsdeurwaarders een machtiging nodig zouden hebben als zij binnen willen treden zonder toestemming van de bewoner. Dit was tot dan toe niet vereist. De beroepsgroep heeft toen via haar vereniging, de KVG, krachtig geprotesteerd. Zij heeft zich tweemaal tot de minister van Justitie en de Vaste Kamercommissie voor justitie gewend, door middel van een nota en een notitie (Van Gorkum, 1993).

Een van de bezwaren van de KVG was dat het machtigingsvereiste de aan de gerechtsdeurwaarders opgedragen ambtelijke taken onnodig zou bemoeilijken, en dat het kostenverhogend zou werken. Zij meende op principiële gronden dat de gerechtsdeurwaarder vermeld moest worden in artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden, als een van de functionarissen die geen machtiging behoeven: aan de gerechtsdeurwaarders zijn bij wet bijzondere taken opgedragen, evenals dat het geval is bij rechters en de andere in artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden genoemde autoriteiten; de gerechtsdeurwaarder behoort tot de uitvoerende macht, is een verlengstuk van de rechterlijke macht, aan wie bij de wet een staats-taak is opgelegd tot tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen, beschikkingen en daarmee gelijk te stellen titels. Aan de binnentredingsbevoegdheid van een gerechtsdeurwaarder ligt een rechterlijke beslissing ten grondslag; het huisrecht kan niet als groter belang worden gezien dan het belang tot binnentreding ter tenuitvoerlegging van een executoriale titel. Op grond van een aantal wetsartikelen, onder andere artikel 444 lid 1 Rv., heeft de gerechtsdeurwaarder toegang tot elke plaats, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. De wet geeft de gerechtsdeurwaarder dus de expliciete bevoegdheid tot binnentreden.<sup>16</sup>

De KVG dacht dat men zich voor een machtiging alleen tot de burgemeester zou kunnen wenden. Zij meende dat, zelfs als de andere in de wet genoemde functionarissen bevoegd zouden zijn een machtiging af te geven, deze zouden verwijzen naar de burgemeester, omdat zij niet op civielrechtelijk gebied maar op strafrechtelijk gebied werken.

Het vragen van een machtiging bij de burgemeester zou in de praktijk op grote problemen stuiten, omdat deze lang niet altijd aanwezig is, evenmin als de loco-

<sup>16</sup> Echter, in de systematiek van de Algemene wet op het binnentreden is deze bepaling juist een noodzakelijke voorwaarde om binnen te kunnen treden; op grond daarvan kan een machtiging verleend worden.

burgemeester. Bovendien zou de burgemeester nooit een machtiging kunnen weigeren, aangezien hij niet kan treden in een rechterlijk vonnis. Dat zou de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen frustreren. Omdat de burgemeester in de praktijk dus niet kan weigeren een machtiging af te geven, zou deze een formeel papier worden. Tevens werd erop gewezen dat het machtigingsvereiste vooral bij conservatoir beslag problemen op zou leveren, omdat dan vaak spoed geboden is, aangezien in beslag te nemen zaken dreigen te verdwijnen.

De KVG wees erop dat in de gevallen waarin de Algemene wet op het binnentreden van toepassing is, er ook altijd sprake is van toepasselijkheid van artikel 444 Rv: als de bewoner weigert binnen te laten of als hij afwezig is, is de aanwezigheid van een politiefunctionaris verplicht. Het vinden van een functionaris die de burgemeester vervangt op grond van artikel 444 Rv. stuit volgens de KVG in de praktijk veelal niet op bezwaren, omdat er over het algemeen goede regelingen bestaan tussen gerechtsdeurwaarders en politie-autoriteiten.<sup>17</sup>

Van Gorkum (1994) geeft in zijn kritiek op het toepassen van de Algemene wet op het binnentreden op gerechtsdeurwaarders ook als argument dat gerechtsdeurwaarders veel te maken hebben met notoire dwarsliggers en vraagt zich af waarom het huisrecht van zo'n dwarsligger zou prevaleren boven het recht van degene die tegenover die schuldenaar zijn recht heeft gezocht bij de rechter en een veroordelend vonnis heeft verkregen.

#### 2.3.4 *Parlementaire behandeling*

Kamerleden hebben de bezwaren van de KVG tijdens de parlementaire behandeling (Algemene wet op het binnentreden, 1994a) naar voren gebracht. Zo vroegen zij zich af, wat de functie van een machtiging in civielrechtelijke gevallen zou kunnen zijn, en hoe een andere functionaris van oordeel zou kunnen zijn dat niet binnengetreden moet worden als er al een rechterlijk vonnis ligt. In beide Kamers werd de discussie toegespitst op het afgeven van de machtiging door de burgemeester, terwijl volgens de wet ook de hulpofficier van justitie bevoegd is. Als bezwaar tegen het afgeven van een machtiging door de burgemeester werd genoemd dat deze zich zou mengen in de uitvoering van de rechterlijke beslissing. Het bestuur en de rechterlijke macht zijn twee aparte staatsrechtelijke machten, die gescheiden moeten blijven. Het is in strijd met de Grondwet dat het openbaar bestuur of de uitvoerende macht enige bemoeienis heeft met de tenuitvoerlegging van beslissingen van een rechter of dat zij daar toestemming voor moeten geven.

Als praktisch bezwaar tegen het afgeven van een machtiging door de burgemeester zagen de kamerleden het feit dat een burgemeester een beslissing op afstand zal nemen; de praktijk zal namelijk zijn dat een gerechtsdeurwaarder zich van tevoren voorziet van een machtiging, en dan aanbelt, niet dat hij ter plekke de burgemeester

17 Overigens was toentertijd het oude artikel 444 Rv. nog van kracht, zodat de politiefunctaris geen hulpofficier van justitie hoefde te zijn.

gaat zoeken. Als de bewoner dan bezwaar heeft tegen het binnentreden, en wellicht zeer gegronde bezwaren, is het de vraag of hij ter plekke naar de burgemeester kan bellen om de machtiging in te trekken. Dit leek niet aannemelijk. Ook was er de vrees dat de burgemeester in de praktijk altijd een machtiging af zou geven (misschien behoudens de burgemeester in een zeer kleine gemeente), zodat de machtiging een dode letter zou worden. Het werd ook als weinig zinvol gezien dat er een hele stapel voorgetekende machtigingen zou zijn, waarbij de ambtenaar alleen nog het adres in zou moeten vullen. Bewoners zouden zich tot hun advocaat kunnen wenden, die dan een schriftuur aan de burgemeester zou kunnen sturen, om het geven van een machtiging te voorkomen. De burgemeester zou dan tot een zorgvuldige afweging moeten komen. Dit lijkt op een kortgeding-achtige situatie en dat zou zeer onjuist zijn.

Tevens werd aandacht gevraagd voor het feit dat geen enkele voorziening getroffen was voor de kosten die ontstaan wanneer een gerechtsdeurwaarder langdurig tijd moest besteden aan het verwerven van een machtiging om aldus zijn taak uit te kunnen oefenen. Het zou niet redelijk zijn om een eisende partij die zich al op correcte wijze heeft voorzien van een vonnis ook nog met die kosten te belasten. Er werd ook nog op een praktisch bezwaar gewezen: de machtiging is slechts vier dagen geldig.

Het aanhangige wetsvoorstel inzake gerechtsdeurwaarders kwam ter sprake. Indien de positie van de gerechtsdeurwaarder daarin in alle opzichten deugdelijk en qua toezicht sluitend geregeld zou worden, en van waarborgen zou zijn voorzien, zou diens positie bij het binnentreden wellicht wat ruimhartiger beoordeeld kunnen worden. Een kamerlid wees erop dat er al een normale controle op het beleid van een gerechtsdeurwaarder in civiele zaken is. Die controle wordt uitgeoefend door de president van de rechtbank, tot wie de gerechtsdeurwaarder zich in twijfelgevallen kan wenden. Hij kan de president vragen of hij al dan niet over moet gaan tot binnentreden. De gerechtsdeurwaarder moet namelijk gedekt zijn, omdat hij schadeplichtig is.

Een belangrijke vraag tijdens het debat in beide Kamers was of er één grond aangegeven kon worden waarop de burgemeester in weerwil van een rechterlijke uitspraak de machtiging kan weigeren. Het antwoord in de Tweede Kamer van minister Hirsch Ballin was dat er zich een situatie zou kunnen voordoen waarin binnentreden een onevenredige maatregel is.

De minister meende dat er iets heel bijzonders aan de hand moet zijn, als de organen die bevoegd zijn tot het geven van machtigingen, in een bepaald geval een machtiging weigeren. Toch kan een evenredigheidstoetsing vereist zijn van een andere soort dan die de rechter maakt op het moment dat hij de executoriale titel verschaft. Het was de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever blijkend uit de geschiedenis, inclusief de grondwetsgeschiedenis, om enkele centrale autoriteiten aan te wijzen ten aanzien van het binnentreden van woningen. Het zou tegen de systematiek van de wet ingaan het machtigingsvereiste niet te stellen voor gerechtsdeurwaarders.

Ook tijdens de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer, in juni 1994 (Algemene wet op het binnentreden, 1994b en 1994c), bleef de toenmalige minister van Justitie Kosto bij de mening dat het zinvol is een apart afwegingsmoment te hebben voor het binnentreden omdat er dan invloed uitgeoefend kan worden op de wijze waarop van de binnentredingsbevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Hij gaf als voorbeeld dat als een gerechtsdeurwaarder een machtiging zou vragen op een voor degene bij wie hij wenst binnen te treden wel uiterst ongelukkig tijdstip – er zou een bevalling gaande zijn of er zou sprake zijn van een sterfbed – de machtiginggever hierover overleg zou kunnen plegen met de gerechtsdeurwaarder. Van Gorkum (1994) noemt dit voorbeeld diepbedroevend.

De vraag werd gesteld of het machtigingsvereiste een verzwaring inhield tot de al bestaande verplichting voor de gerechtsdeurwaarder om zich in de in artikel 444 lid 2 Rv. genoemde gevallen te laten vergezellen door een politiefunctionaris. De vraag werd echter gesteld met het idee dat het hierbij zou gaan om de hulp van de sterke arm. Een kamerlid wees erop dat het herhaaldelijk is voorgekomen dat een burgemeester in zijn afweging de hulp van de sterke arm weigerde, met name bij ontruiming van kraakpanden. In feite doet zich bij het verlenen van medewerking door de sterke arm een zelfde soort evenredigheidsafweging voor als bij het verlenen van de machtiging. Dit riep de vraag op of die afweging twee keer moet worden gemaakt. De minister meende dat het twee verschillende afwegingen zijn, die niet los van elkaar staan. De ene afweging is of de inzet van de sterke arm gerechtvaardigd is; daarin heeft de burgemeester een – zij het kleine – beleidsmarge, en gaat het om redenen van handhaving van openbare orde. De andere afweging is of het binnentreden redelijkerwijs is vereist. De reden om een machtiging te weigeren op grond van redenen van handhaving van de openbare orde, is een heel andere dan die zich bij een 'gewone' ontruiming zal voordoen.

Een aantal zaken werd tijdens de behandeling duidelijk. Zo kan een gerechtsdeurwaarder zich van tevoren van een machtiging voorzien, als hij wil binnentreden in een woning terwijl hij verwacht dat de bewoner hem daartoe geen toestemming zal verlenen.

Ook bij het ontruimen van kraakpanden is een machtiging nodig, als de bewoners geen toestemming geven tot binnentreden: het maakt niet uit of een bewoner rechtmatig of onrechtmatig in een woning verblijft, aangezien het om de bescherming van het huisrecht gaat.

De politiefunctionaris die binnentreedt in het kader van art. 444 lid 2 Rv., heeft zelf geen machtiging nodig, omdat alleen de verantwoordelijke voor het binnentreden een machtiging nodig heeft. In dit geval is dat dus de gerechtsdeurwaarder. Overigens was in de memorie van toelichting ook gesteld dat alleen de eerst verantwoordelijke ambtenaar een machtiging behoeft, en dat deze vergezeld kan worden door degene die hem de machtiging heeft gegeven. De minister wees er uitdrukkelijk op dat ook de hulpofficier van justitie op grond van de wet bevoegd is een machtiging te verlenen.

Ten aanzien van de mogelijkheid van mandaatverlening door de burgemeester werd door de minister het volgende gezegd: 'Mandaatverlening is geoorloofd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Daaruit mag je afleiden dat in de regel de bevoegdheid van de burgemeester tot het verlenen van een machtiging om binnen te treden zich tegen mandaatverlening verzet. Toetsing zal steeds dienen plaats te vinden om in concrete gevallen te kunnen beoordelen of de bevoegdheid zich verzet tegen mandaatverlening' (Algemene wet op het binnentreden, 1994a, p. 3324).

Op één punt hadden de gerechtsdeurwaarders succes met hun protest: in de Tweede Kamer werd een amendement aangenomen op grond waarvan een gerechtsdeurwaarder die optreedt ter uitvoering van een rechterlijke uitspraak tot het leggen van conservatoir beslag geen machtiging behoeft. Bij conservatoir beslag is immers spoed geboden omdat er gevaar is dat de goederen verdwijnen. Bij executoriaal beslag is niet steeds een spoedeisend belang aanwezig, zodat het daar niet nodig is van de systematiek van de wet af te wijken.

Al met al bleef het voor sommige kamerleden in de Eerste Kamer onduidelijk wat nu precies het nut is van de machtiging. Zij zagen niet in dat de machtiging in geval van executie van rechterlijke beslissingen een onmisbare bijdrage levert aan de concrete bescherming van het huisrecht. Sommigen meenden dat de minister te weinig antwoord op de principiële bezwaren had gegeven. Ook bleef onduidelijk wat de beoordelingsmarge en de criteria zijn van degene die de machtiging verstrekt; het enige genoemde criterium is dat het tijdstip waarop binnengetreden wordt, ongelukkig is.

Minister Kosto deed de toezegging dat de wet wat betreft de gerechtsdeurwaarders binnen een jaar na inwerkingtreding geëvalueerd zou worden, met het vaste politieke voornemen van de dan zittenden om consequenties te verbinden aan het resultaat van de evaluatie. Een wetgevingstraject tot bijstelling zou dan kunnen worden gestart, eventueel door een nota van wijziging in het kader van het voorstel voor een Gerechtsdeurwaarderswet. Toen konden de kamerleden (op die van één partij na) instemmen met de totale Algemene wet op het binnentreden. De wet trad op 1 oktober 1994 in werking.

Na deze bespreking van de parlementaire behandeling van de wet, waarbij zoals gezien de aandacht vooral gericht is geweest op het binnentreden ten behoeve van ontruimingen, en de genoemde mogelijkheden voor toetsing vooral betrekking hebben op de vraag of er geen redenen van humanitaire aard zijn om niet tot binnentreden over te gaan, brengen wij ter afsluiting in herinnering wat eveneens de bedoeling van de wet is: als er geen toestemming tot binnentreden gegeven wordt, moet een andere functionaris dan degene die binnentreedt toetsen of het in het concrete geval noodzakelijk is binnen te treden. De toetsende instantie moet nagaan of het doel waartoe binnengetreden wordt, ook niet redelijkerwijs langs een andere weg bereikt kan worden. In het geval van de gerechtsdeurwaarders is het doel van

het binnentreden veelal het innen van schulden. Hoewel dit niet met zoveel woorden in de wetsgeschiedenis aan de orde is geweest, lijkt het voor de hand te liggen dat de toetsende instantie na kan gaan of andere mogelijkheden tot het innen van deze schuld mogelijk zijn, bijvoorbeeld door middel van loonbeslag, of beslag op uitkering, en of pogingen daartoe al voldoende zijn ondernomen. De toetsende instantie kan wellicht ook nagaan of een betalingsregeling mogelijk is.

## Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek besproken. Op grond van de gegevens verkregen uit interviews, observaties en uit schriftelijke stukken die ons ter hand gesteld werden (zowel het brievendossier aangelegd door de KVG als andere stukken) wordt geschetst hoe in de praktijk met het machtigingsvereiste wordt omgegaan. Beschreven wordt de gang van zaken rond het aanvragen en verkrijgen van een machtiging. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de vraag of er, zoals de wet voorschrijft, door de verleners van de machtiging getoetst wordt of het noodzakelijk is binnen te treden. Uit al deze gegevens zal blijken of het machtigingsvereiste problemen heeft opgeleverd, of er belemmeringen zijn, en er schade aan executies is ontstaan. Tot slot komen opvattingen en oordelen over het machtigingsvereiste ter sprake.

### 3.1 Een eerste indruk

Voordat de resultaten uit het onderzoek besproken worden, volgt eerst de beschrijving van twee geobserveerde binnentredingen ten behoeve van ontruimingen (in twee verschillende gemeenten), zodat een idee gevormd kan worden over hoe dat in de praktijk toegaat. Daarna worden enkele opmerkingen gemaakt over het machtigingsvereiste in relatie tot ontruimingen en beslagleggingen.

Bij de observaties was het oorspronkelijke doel vooral te zien hoe het verkrijgen van de machtiging in de praktijk in zijn werk gaat. Toen wij aan de te interviewen gerechtsdeurwaarders vroegen of wij hiertoe met hen mee konden gaan, bleek dat het weinig zin had om bijvoorbeeld mee te gaan naar het gemeentehuis om daar een machtiging te verkrijgen, omdat daar als zodanig niets aan te zien is. Het leek interessanter ontruimingen mee te maken. Het machtigingsvereiste speelt in de praktijk namelijk een grotere rol bij ontruimingen dan bij beslagleggingen. Bij observatie van ontruimingen kon eveneens gekeken worden hoe ter plekke met het machtigingsvereiste omgegaan wordt.

#### *Observatie 1*

Om half negen 's ochtends verzamelen degenen zich die gaan ontruimen wegens huurschuld. Het is een bont gezelschap: de gerechtsdeurwaarder, de hulpofficier, verhuizers/sjouwers, een slotenmaker, een ambtenaar van stedelijk beheer (de opzichter), twee chauffeurs van vrachtwagens van de gemeentereiniging. Er is ook een 'knijpkar' om goederen te vernietigen.

De gerechtsdeurwaarder belt aan, en de bewoner *doet niet open*. De hulpofficier *tekent de machtiging* en onderwijl is de slotenmaker al bezig het slot te forceren.

Iedereen *treedt binnen*. Het huis is vergeven van de kakkerlakken, en er bevinden zich nog veel meubels en andere goederen. De bewoner is er niet. De opzichter maakt van elke kamer een foto en stelt daarna dat alle goederen afgevoerd kunnen worden en vernietigd. De goederen zijn namelijk niet waardevol, anders waren zij opgeslagen. De sjouwers kunnen dus alles naar buiten brengen.

#### *Observatie 2*

Ook bij deze ontruiming is een (iets anders samengesteld) gezelschap aanwezig. De gerechtsdeurwaarder belt beneden bij de flat aan en zegt door de huistelefoon 'Deurwaarder!'. Reactie 'Deurwaarder?!'. 'Ja, dat weet u toch', 'Nee, deurwaarder??..'. Maar er wordt wel opengedaan, zodat het gezelschap de trap op kan naar de woning. Boven belt de gerechtsdeurwaarder aan; een jonge vrouw doet open. De gerechtsdeurwaarder blijft voor de deur staan, en *treedt nog niet binnen*. Hij zegt dat hij komt om de woning te ontruimen, waarop de vrouw zeer verbaasd reageert. Na enig geharrewar geeft ze toe dat ze zijn brieven over de huurachterstand en ook over de ontruiming heeft ontvangen en gelezen. Ze vraagt of nu echt alles meteen buiten gezet wordt. De gerechtsdeurwaarder antwoordt dat als er nu niet onmiddellijk (over 5 minuten) geld op tafel komt, dat inderdaad gaat gebeuren. De huurachterstand is circa f 4.000; verder komen daar de kosten van de verhuizers, gerechtsdeurwaarder en dergelijke bij (nog weer zo'n f 1.000). De gerechtsdeurwaarder ziet dat de vrouw nog in nachtkleding is, dus hij zegt: 'Maar u bent nog niet aangekleed, gaat u dat eerst maar doen.' 'Mag dat dan?' 'Ja, hoor, dan bel ik over 10 minuten weer aan.' Bij opnieuw aanbellen, blijkt ze zelf voor f 1.000 te kunnen zorgen en blijkt ze haar halfzus aan de telefoon te hebben, die voor f 4.000 kan zorgen. De halfzus moet wel uit een andere plaats komen, dus dat zal even duren. De gerechtsdeurwaarder zegt dat hij over een uur terugkomt (hij heeft het namelijk niet druk).

Een uurtje later is het hele gezelschap weer aanwezig (politie enz.). Iedereen *wordt binnengelaten*; met andere woorden, de bewoonster geeft *toestemming tot binnentreden*, zodat *geen machtiging* nodig is. Als er geen toestemming tot binnentreden gegeven was, dan had de aanwezige gemeente-ambtenaar de machtiging af kunnen geven. Eenmaal binnentreden, blijkt er nog steeds geen geld te zijn. De gerechtsdeurwaarder kan op dat moment niet over verhuizers beschikken omdat die elders zijn ingezet. Hij wil dus nog wel even wachten. Was dit niet het geval geweest, dan waren de verhuizers met het inpakken van de boedel begonnen. Iedereen behalve de gerechtsdeurwaarder verlaat het pand. Na een tijdje komt de vriend van de vrouw met geld; zelf gaat ze naar de bank en haalt eveneens geld op. Na nog weer een tijd wachten komt de halfzus, eveneens met een bedrag. Het bijeen gebrachte bedrag van f 4.000 blijkt echter niet genoeg te zijn. Dan volgt enig onbegrip van de bewoonster omdat dat het bedrag was van de huurschuld. De gerechtsdeurwaarder legt uit dat hij ook kosten gemaakt heeft, die betaald moeten worden. Het bijeengebrachte bedrag is in ieder geval genoeg om niet tot ontruiming over te gaan. Wel wordt door de gerechtsdeurwaarder nog uitgelegd dat eerst zijn kosten worden verrekend,

daarna wordt met het resterende bedrag de huurschuld afbetaald. Dit betekent dat de vrouw over het resterende bedrag van de huurschuld nog contact moet opnemen met de woningbouwvereniging.

Deze twee voorbeelden zijn beschreven, omdat zij de twee meest voorkomende gevallen van binnentreden ten behoeve van ontruimingenvormen, waarbij een machtiging nodig is/kan zijn. In het eerste voorbeeld is sprake van binnentreden zonder toestemming, omdat er niemand thuis is.<sup>18</sup> Er bevinden zich echter nog veel spullen in de woning, zodat deze waarschijnlijk nog bewoond is. In dit geval is dus een machtiging tot binnentreden nodig. Deze wordt zonder meer door de hulpofficier afgegeven. Ook in de overige geobserveerde gevallen waarin een hulpofficier de machtiging afgaf, deed hij dit zonder meer. In het tweede voorbeeld is de bewoner wél thuis. In dit geval wordt toestemming tot binnentreden gegeven, zodat geen machtiging nodig is. Was dit wel het geval geweest, dan had de aanwezige gemeente-ambtenaar de machtiging af kunnen geven. Gebruikelijker is dat de gerechtsdeurwaarder, als hij de machtiging van de burgemeester (gemeente) verkrijgt, deze getekend op zak heeft: de machtigingen worden van tevoren door de burgemeester afgegeven.

In de praktijk zullen zich ook gevallen voordoen, waarin de bewoner aanwezig is en geen toestemming zal geven tot binnentreden: dan heeft de gerechtsdeurwaarder een machtiging nodig. Bij de geobserveerde gevallen heeft deze laatstgenoemde situatie zich niet voorgedaan.

Naast deze gevallen doet zich in de praktijk vaak het geval voor dat van buitenaf gezien de woning geheel leeg lijkt. Het is de vraag of dan een machtiging nodig is: er lijkt dan geen sprake te zijn van een 'bewoningswil', zodat er geen toestemming tot binnentreden nodig is. Door de wet is echter heel duidelijk het criterium 'zonder toestemming' in plaats van 'tegen de wil' van de bewoner opgenomen, zodat uitdrukkelijk toestemming gegeven moet worden juist als de bewoner er niet is. Bovendien, het huis kan wel leeg lijken, maar het kan zijn, dat er bijvoorbeeld in een achterkamer nog spullen staan, en iemand daar zijn woonplaats nog heeft. Een machtiging lijkt dus toch nodig.

Tevens is er de situatie dat er al voor de ontruiming een afstandsverklaring van de boedel door de bewoner getekend is, of dat de sleutel al afgegeven is. In dit soort gevallen lijkt geen machtiging nodig, omdat ervan uitgegaan kan worden dat er toestemming tot het binnentreden is, of dat de rechten aangaande de woning door de (voormalige) bewoner zijn opgegeven.

Uit deze voorbeelden wordt vooruitlopend op de precieze resultaten al enigszins duidelijk welke instanties de machtiging afgeven: de hulpofficier van justitie, of de burgemeester (c.q. gemeente-ambtenaar).

Iets anders dat uit deze voorbeelden naar voren komt, is dat ontruimingenvormen meestal

18 Om binnen te komen in een woning waar niemand thuis is, kan de slotenmaker of een klusjesman het slot forceren, of men kan zich toegang verlenen door bijvoorbeeld het inslaan van een ruitje.

plaatsvinden wegens huurschuld. De mogelijkheid tot ontruiming wordt veelal bij de rechter gevraagd met als eerste doel het innen van de geldvordering; de ontruiming geldt dan als stok achter de deur. Uit het tweede voorbeeld blijkt dat het doel inderdaad vooral het innen van de schuld is, zozeer dat zelfs ter plekke voor de aanvang van de ontruiming alsnog (een groot gedeelte) van de schuld voldaan kan worden, en een betalingsregeling getroffen kan worden, zodat niet tot ontruiming overgegaan wordt.<sup>19</sup> Maar wat heeft het feit dat het bij ontruiming gaat om het innen van een schuld nu met het verlenen van een machtiging te maken? Bij het verlenen van een machtiging gaat het erom, dat een andere functionaris dan degene die binnentreedt, toetst of het doel waartoe wordt binnentreden het binnentreden zonder toestemming van de bewoner redelijkerwijs vereist en of er een andere mogelijkheid is om het doel waartoe wordt binnentreden, te bereiken. Het ligt voor de hand (de wet noch de memorie van toelichting bij de wet geven hier uitsluitel over) dat als het doel van het binnentreden het innen van een geldschuld is, degene die de machtiging verleent kan toetsen of er al genoeg pogingen zijn gedaan om deze vordering te innen op een manier waarbij niet binnentreden hoeft te worden, bijvoorbeeld via loonbeslag of beslag op een uitkering, of dat er pogingen zijn gedaan om tot een betalingsregeling te komen.

Er is nog iets wat duidelijk wordt uit de voorbeelden: een ontruiming vergt nogal wat organisatie van de gerechtsdeurwaarder. Hij moet afspraken maken met mensen van allerlei instanties (gemeente, politie, woningbouwvereniging) om ervoor te zorgen dat zij aanwezig zijn. Daarnaast moet hij verhuizers/sjouwers inhuren om de inboedel naar een opslagplaats te vervoeren.<sup>20</sup> Tevens moet de gemeentereiniging ingeschakeld worden, om de boedel af te voeren als deze erg vies en oud is. Gezien deze organisatie zal de gerechtsdeurwaarder niet de kans willen lopen dat alle moeite vergeefs was, omdat hij geen toestemming krijgt tot binnentreden. Hij zal dus voorzorgen nemen om de vereiste machtiging al in zijn bezit te hebben op het moment dat hij gaat ontruimen, of om deze zeer snel te kunnen verkrijgen als deze nodig blijkt.

Beslagleggingen vergen niet zoveel organisatie, en er zijn niet zoveel mensen bij betrokken. Daarom wordt er in de praktijk (soms) ook op een andere manier met het machtigingsvereiste omgegaan. De gerechtsdeurwaarder gaat meestal een aantal keren ter beslaglegging bij de schuldenaar langs. Is er steeds niemand thuis, dan maakt hij een speciale beslagroute voor deze adressen, waarbij hij zorgt dat hij de benodigde machtigingen bij zich heeft (of ter plekke kan verkrijgen) en dat een hulpofficier hem vergezelt (op grond van artikel 444 Rv.).<sup>21</sup>

19 Overigens is dit voorbeeld, volgens de geobserveerde gerechtsdeurwaarder, enigszins uitzonderlijk, omdat veelal meteen wordt begonnen met het inpakken van de boedel, en de gerechtsdeurwaarder wat minder tijd neemt met het wachten op het betalen van de geldvordering.

20 Veelal wordt (goede) huisraad opgeslagen; dit is overigens niet altijd het geval: soms wordt de boedel slechts op straat gezet.

21 Dit werd ons meegedeeld door de vice-voorzitter van de KVG, als lid van de begeleidingscommissie van het onderhavige onderzoek.

### 3.2 Het aanvragen en verlenen van een machtiging – procedures

Na deze schets van de praktische context waarin het machtigingsvereiste een rol speelt, en een voorproefje van hoe met het machtigingsvereiste wordt omgegaan, zal, ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag, de wijze beschreven worden waarop de gerechtsdeurwaarders in de praktijk een machtiging verkrijgen. Hieruit zal namelijk blijken of het machtigingsvereiste problemen en belemmeringen veroorzaakt heeft, of nog veroorzaakt. Bij de beschrijving past een waarschuwing: het ambtsgebied van een gerechtsdeurwaarder omvat verschillende gemeenten, en verschillende politiedistricten. De interviews waarop wij ons baseren hebben plaatsgevonden met gerechtsdeurwaarders, die de manier van werken voor de gemeenten in hun hele gebied kunnen beschrijven, met hulpofficieren van justitie, die over (gemeenten in) hun district spreken (een politiedistrict kan in een grote stad kleiner zijn dan een gemeente), of met vertegenwoordigers van gemeenten, die het over hun gemeente hebben. Niet steeds is met vertegenwoordigers van alle partijen in een zelfde gebied gesproken.

#### 3.2.1 *Totstandkoming van afspraken over het verlenen van machtigingen – instanties die machtigingen verlenen*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag welke instanties de machtigingen verlenen, en op welke wijze de afspraken daartoe tot stand gekomen zijn. Toen de Algemene wet op het binnentreden in werking getreden was, was het voor de gerechtsdeurwaarders noodzakelijk een goed werkbaar praktijk te scheppen voor het verkrijgen van machtigingen. De wet wijst vier soorten functionarissen aan die bevoegd zijn tot het afgeven hiervan: de procureur-generaal bij het gerechtshof, de officier van justitie, de hulpofficier van justitie, en de burgemeester. De wet geeft hierbij alleen aan, dat de burgemeester bevoegd is voor niet-strafvordelijke doelen. De gerechtsdeurwaarders kunnen zich in principe dus tot alle vier soorten functionarissen wenden. De eerste twee komen voor de gerechtsdeurwaarders nauwelijks in aanmerking: procureur-generaal en officier van justitie bevinden zich zowel geografisch gezien als wat werkzaamheden betreft, ver van de praktijk van de gerechtsdeurwaarder. Dit geldt zowel vanuit het gezichtspunt van de gerechtsdeurwaarder als vanuit het gezichtspunt van het parket: zo werd op een parket gemeld dat deze taak niet verricht wordt door de officieren van justitie, maar door de hulpofficieren van justitie, omdat het takenpakket van de officieren van justitie te omvangrijk is en te veel andere prioriteiten kent.

In de praktijk komen dus twee soorten functionarissen in aanmerking om de machtiging te verlenen: hulpofficieren en burgemeesters. De gerechtsdeurwaarders hadden (of hebben nog steeds) grofweg vier redenen om zich tot de ene of de andere functionaris te wenden. De eerste reden was dat gedacht werd dat slechts één van beide instanties bevoegd was, of genegen zou zijn machtigingen af te geven. Zo vertelt een gerechtsdeurwaarder dat op zijn kantoor gedacht werd dat de burgemeester de enige

bevoegde instantie was, omdat gerechtsdeurwaarders een machtiging altijd nodig hebben voor civielrechtelijke doeleinden. Een andere gerechtsdeurwaarder vertelt dat, hoewel de hulpofficieren ook bevoegd zijn, dezen (naar zijn mening) liever geen machtigingen afgeven voor doelen anders dan strafvordering. Een tweede reden om juist de ene of de andere functionaris te benaderen, was de mening over diens geschiktheid. Zo vindt een gerechtsdeurwaarder de burgemeester de meest geschikte persoon omdat deze in een eerder stadium bij een ontruiming wordt betrokken, en hij handhaving van de openbare orde als taak heeft; een andere gerechtsdeurwaarder (in een van de vier grote steden van het land) meent juist dat de burgemeester niet geschikt is, omdat deze zijn prioriteiten wel elders zal hebben liggen. Een derde reden die genoemd werd, is de voorkeur voor de functionarissen die toch altijd op grond van artikel 444 Rv. bij binnentreden zonder toestemming betrokken zijn, namelijk de hulpofficieren van justitie. Dit is een belangrijk argument, dat vaker terug zal komen. De laatste reden is het al hebben van goede contacten bij de functionarissen van een instantie. Voor een deel ligt deze reden in de voorgaande besloten: er waren uiteraard al contacten met de hulpofficieren.<sup>22</sup> Maar ook een goed contact met de gemeente kon ervoor zorgen dat juist daar een machtiging gevraagd werd. Contact zoeken met hulpofficieren lag echter het meest voor de hand, en het bleek ook goed uit te werken. Zo merkte een gerechtsdeurwaarder toen hij op een politiebureau tot afspraken wilde komen met de hulpofficieren die hij ook voorheen al inschakelde, dat zij bijzonder goed op de inwerkingtreding van de wet voorbereid waren, en dat er reeds een standaardformulier van een machtiging opgenomen was in de PC.

De gerechtsdeurwaarders wendden zich dus tot de burgemeester (gemeente), of tot de hulpofficieren (politie). De reacties van deze instanties waren plaatselijk verschillend. In een aantal gevallen ging de instantie die daartoe benaderd was, zonder meer over tot het afgeven van de machtigingen. Dit geldt zowel voor burgemeesters (gemeenten) als voor hulpofficieren. In een aantal gevallen echter hadden met name burgemeesters, c.q. gemeente-ambtenaren (vooral in de grote steden) allerlei argumenten om de machtigingen niet door hen, maar door de hulpofficieren af te laten geven. In verschillende gemeenten kwamen deze argumenten pas later naar voren, zodat een machtiging direct na de invoering van de wet door de burgemeester verleend werd, maar dit in de loop der tijd overging naar de hulpofficier van justitie. Een drietal argumenten is naar voren gebracht. Een argument is al eerder ter sprake geweest: de hulpofficier is altijd aanwezig bij binnentreden zonder toestemming, op grond van artikel 444 Rv. Een ander argument was dat het voor burgemeesters ondoenlijk zou zijn de veronderstelde hoeveelheid machtigingen af te geven. Sommige burgemeesters, c.q. gemeente-ambtenaren meenden namelijk dat de burgemeester zijn bevoegdheid tot het afgeven van een machtiging niet zou kunnen

22 Op een parket werd eveneens gemeld dat de hulpofficieren van justitie ook voorheen al meer met gerechtsdeurwaarders te maken hadden, zodat aansluiting bij deze praktijk is gezocht.

mandateren aan zijn ondergeschikten. In de gevoerde interviews komt dit slechts één keer expliciet naar voren; uit de overige interviews blijkt dit impliciet, aangezien de burgemeesters en/of gemeente-ambtenaren denken dat de burgemeester alle machtigingen zelf moet tekenen. In één gemeente, waar de burgemeester<sup>23</sup> meende dat de bevoegdheid tot het afgeven van een machtiging niet gemandateerd kan worden, maar hij wel een werkbare praktijk wilde scheppen, is een speciale oplossing bedacht. In deze gemeente (en volgens de geïnterviewde gerechtsdeurwaarder vrijwel alle omliggende kleinere gemeenten, waarnaar deze procedure 'is uitgestraald') tekent de burgemeester oningevulde machtigingen; deze 'blanco' machtigingen zijn in de afzonderlijke gemeenten in handen gesteld van de chefs van de wijkteams van de politie (die tevens als hulpofficier van justitie fungeren), en van de gemeentelijk coördinator schuldsanering; deze bepalen of zij in het concrete geval de gegevens invullen en de machtiging afgeven.<sup>24</sup> In de praktijk geeft de hulpofficier de machtigingen af. In deze gevallen zijn dus twee functionarissen betrokken bij het afgeven van een machtiging, terwijl zij beiden op zich bevoegd zijn. Een derde genoemd argument om de machtiging niet door de burgemeester te laten verlenen, was dat de burgemeester bij het afgeven van een machtiging een enigszins zinloze positie inneemt, omdat hij niets toevoegt. Zo kan een gemeente-ambtenaar in een van de vier grote steden zich maar een paar gevallen voorstellen, waarbij – als uitzondering op de regel – een machtiging tot binnentreden onthouden kan worden. Dit kan als een andere vorm van beslag de voorkeur geniet, of het een slecht tijdstip is wegens vrees voor verstoring van de openbare orde. Alleen in het laatste geval heeft volgens hem toetsing door de burgemeester voorrang boven die van de hulpofficier. Het is in die gemeente dan ook zo geregeld, dat de hulpofficier de machtiging afgeeft en dat alleen in het geval van vrees voor verstoring van de openbare orde de politie het verzoek van de gerechtsdeurwaarder voorlegt aan de burgemeester.

In een (klein) aantal onderzochte gemeenten waar de burgemeesters en/of gemeente-ambtenaren de machtigingen liever door de hulpofficieren wilden laten afgeven, werd gedacht dat de burgemeester de hulpofficier zou kunnen mandateren de machtigingen af te geven. Hier zag men kennelijk over het hoofd, dat de hulpofficier een eigen bevoegdheid op grond van de wet heeft, en hij dus niet gemandateerd kan worden, of men dacht dat deze bevoegdheid alleen voor strafrechtelijke doeleinden zou gelden.

Een en ander blijkt uit een aantal voorbeelden. Zo staat in een schriftelijk stuk van een regionaal politiekorps: 'Gelet op art. 12 van de Politiewet kan de burgemeester zijn bevoegdheid ex art. 444 mandateren aan de hulpofficier van justitie omdat een

23 Overigens is noch deze burgemeester, noch iemand van zijn gemeente geïnterviewd; de informatie is verkregen door middel van interviews met een gerechtsdeurwaarder en een hulpofficier van justitie uit dit gebied.

24 Ook uit een brief aan de KVG van een burgemeester van een van de omliggende gemeenten blijkt dat het in die gemeente zo geregeld is.

dergelijk mandaat in het kader van dit artikel wordt geacht te zijn gelegen binnen de kring van zijn bevoegdheden. Dit impliceert mede dat de burgemeester het op verzoek van de gerechtsdeurwaarder afgeven van de machtiging tot binnentreden, kan mandateren aan de hulpofficier van justitie. Ook de minister van Justitie heeft aangegeven dat niet alleen de burgemeester maar ook de hulpofficier bevoegd is om bijvoorbeeld bij ontruiming van een pand aan de gerechtsdeurwaarder de machtiging af te geven'. Na overleg van de politie in deze regio met het openbaar ministerie, is de politie tot de conclusie gekomen dat de burgemeester inderdaad de hulpofficier kan mandateren een machtiging ten behoeve van de deurwaarder af te geven, terwijl wel ingezien wordt dat ook de hulpofficier bevoegd is. Wellicht wordt echter niet ingezien dat de hulpofficier zelfstandig bevoegd is.

In een andere gemeente is iets soortgelijks gebeurd: op onze vraag naar de schriftelijke vastlegging van de afspraken inzake het afgeven van machtigingen werd een besluit opgestuurd van de burgemeester, waarin hij gelet op het bepaalde in artikel 444 lid 2 Rv. besluit als zijn vertegenwoordiger aan te wijzen de korpschef van de politieregio, of de door deze aan te wijzen hulpofficier van justitie van het korps. De burgemeester reageert hiermee op een verzoek hiertoe van de korpschef.

Een fraai voorbeeld van de verwarring die een enkele keer is ontstaan, is het volgende: in een van de vier grote steden wilde de burgemeester de machtigingen niet ondertekenen, maar wilde hij de korpschef van de regiopolitie machtigen tot het afgeven ervan. Uit schriftelijke stukken die wij van de politie ontvingen, blijkt dat de burgemeester een brief gestuurd heeft naar de hoofdofficier van justitie met de mededeling dat hij hem alsmede de 'naast hem optredende (hulp)officiëren van justitie bij mandaat machtigt tot het uitvoeren van de hem – ingevolge het bepaalde van art. 3 lid 2 van de Algemene wet op het binnentreden – toegekende bevoegdheid tot het geven van een machtiging tot binnentreden in een woning in de gemeente (...) voor andere doelen dan strafvordering'. De hoofdofficier schreef terug dat hij geen gebruik kan maken van dat mandaat, omdat dat slechts kan gelden voor personen die onder gezag staan van hem die mandaat geeft: tussen de burgemeester en de hoofdofficier bestaat echter geen gezagsrelatie. Bovendien heeft hij geen bevoegdheid op het terrein waarvoor hij mandaat krijgt (?!), dus zal het openbaar ministerie deze niet hanteren. Hij doet de suggestie zich tot de korpschef te wenden, en deze te mandateren, zodat hij op zijn beurt de bevoegdheid door kan mandateren aan de hulpofficiëren van justitie. De burgemeester heeft de suggestie opgevolgd, en aan de korpschef van de regiopolitie geschreven dat hij hem en de voor hem optredende hulpofficiëren van justitie bij wijze van mandaat machtigt tot de bevoegdheid enzovoort. De korpschef heeft vervolgens door zijn afdeling Bijzondere wetten laten uitzoeken of dit kan. Dit heeft geleid tot een nota. De opsteller hiervan heeft de nodige twijfels over de juistheid van dit mandaat, en meent dat het moet worden ingetrokken. Zonder in te gaan op alle kwesties rond het mandaat (hiërarchische lijn ten aanzien van hulpofficiëren van justitie, gezagsverhouding burgemeester-politie) zijn de belangrijkste punten: de afgifte van een machtiging is geen formaliteit van

geringe betekenis, maar bewust door de wetgever neergelegd bij bepaalde functionarissen. Alle in art. 3 Algemene wet op het binnentreden genoemde functionarissen mogen de machtiging afgeven, dus ook de hulpofficier van justitie. Het betreffende mandaat is in een aantal gevallen overbodig omdat de hulpofficier van justitie al bevoegd is of het stemt niet overeen met de bedoeling van de wet (in geval van bestuursdwang). De opsteller van de nota meent dat conform art. 444 Rv. de burgemeester een besluit kan maken zodat de ambtenaar van politie, die tevens hulpofficier van justitie is, hem bij de toepassing van genoemd artikel kan vertegenwoordigen. In de praktijk worden de machtigingen in deze gemeente inmiddels afgegeven door de hulpofficieren van justitie.

Uit deze paar voorbeelden blijkt dat het niet iedereen duidelijk is of was dat de hulpofficieren een zelfstandige bevoegdheid tot het afgeven van machtigingen hebben, en dus niet gemandateerd hoeven te worden om namens een andere functionaris een machtiging af te geven. De burgemeester kan natuurlijk wel 'gewoon' met de politie *afspreken* dat deze door de hulpofficieren afgegeven zullen worden, in plaats van door de burgemeester. Hiertoe is mandaat niet nodig. In een aantal gemeenten zijn inderdaad afspraken gemaakt over welke instantie de machtiging zou gaan verlenen.

Na het inwerkingtreden van de Algemene wet op het binnentreden is er, gezien het voorgaande, in het begin in een aantal gevallen sprake geweest van verwarring. Inmiddels is echter voor vrijwel alle gerechtsdeurwaarders de praktijk volledig uitgekristalliseerd en zijn er vaste procedures voor het aanvragen en verkrijgen van de machtiging, hoewel er ook ten tijde van de interviews in sommige gemeenten onderhandelingen gaande waren over het verplaatsen van het afgeven van de machtigingen, van de burgemeester naar de hulpofficier. In het algemeen kan gezegd worden dat er overal een voor alle betrokkenen herkenbare praktijk ontstaan is. Dat wil echter niet zeggen dat de regelingen in het ambtsgebied van de gerechtsdeurwaarder voor alle gemeenten hetzelfde zijn: het kan zijn dat in de grootste gemeente de machtiging aangevraagd moet worden bij de politie, en in kleinere omliggende gemeenten bij de burgemeester. Het aanspreekpunt kan dus verschillend zijn. De gerechtsdeurwaarder weet wel van alle gemeenten in zijn ambtsgebied tot wie hij zich kan wenden.

In drie van de vier grote steden van het land worden de machtigingen afgegeven door de hulpofficieren van justitie; in één door de burgemeester.

### 3.2.2 Procedure – tijdstip waarop machtiging aangevraagd wordt ('vooraf' of 'achteraf')

Nu duidelijk geworden is bij welke functionarissen de machtigingen aangevraagd en verkregen worden, wordt de aandacht gericht op de procedures die gevolgd worden. Bij het tot stand komen van de procedures wilden de gerechtsdeurwaarders in het

algemeen een soepel verlopende praktijk scheppen, waarbij zij geen problemen ondervinden als zij ter tenuitvoerlegging op de stoep staan en blijkt dat zij geen toestemming tot binnentreden verkrijgen. Zeker bij ontruiming, waar een groot aantal mensen bij betrokken is, zou dit tot groot oponthoud leiden. Uit de in het navolgende beschreven procedures zal blijken hoe dit probleem in de meeste gevallen is opgelost, en hoe het in een klein aantal gevallen nog wel voor problemen kan zorgen. Ook zal blijken of de gerechtsdeurwaarders vooraf een machtiging vragen, dus voordat het hen duidelijk is of er toestemming tot binnentreden gegeven wordt, of dat zij pas een machtiging vragen als gebleken is dat zij geen toestemming verkrijgen. De gevolgde procedures hangen samen met de verlenende instantie: gemeente of politie.

Als de machtigingen bij de *gemeente* worden gevraagd, worden zij meestal *vooraf aangevraagd en verleend*, dat wil zeggen voordat het duidelijk is dat er zonder toestemming binnentreden zou moeten worden. De burgemeester gaat namelijk niet mee naar de plaats van het binnentreden. Op het moment dat de gerechtsdeurwaarder moet binnentreden, heeft hij de getekende machtiging dus op zak. In ons onderzoek was hier één uitzondering op: in een gemeente waar een ontruiming geobserveerd werd, wordt de gemeente-ambtenaar van tevoren ingelicht over de ontruiming, en neemt hij de machtiging mee naar de plaats van de ontruiming (hij is dus ter plekke aanwezig) en tekent deze, indien nodig.

In de andere gemeenten verloopt de procedure (met kleine variaties per gemeente) als volgt: de gerechtsdeurwaarder vraagt de machtiging aan enige weken tot enige dagen voor de tenuitvoerlegging van het vonnis. Hij maakt veelal zelf de machtigingen in concept, waarbij hij de benodigde gegevens invult, zoals het adres en de gegevens met betrekking tot het vonnis op grond waarvan hij optreedt, en zorgt dat deze op het gemeentehuis ontvangen worden: dit gebeurt zowel per post of fax, als in persoon. De ondertekende machtigingen worden teruggestuurd of opgehaald. Zo kan in een kleine(re) gemeente in de Randstad de machtiging worden opgehaald op de dag van het binnentreden zelf en wel een uur van tevoren. In een andere gemeente is het machtigingsformulier – zonder handtekening – aanwezig bij de secretaresse. De burgemeester wordt, naar zijn zeggen, regelmatig gestoord omdat de gerechtsdeurwaarders een machtiging nodig hebben.<sup>25</sup> De interne procedure bij een andere gemeente wekt niet de indruk dat het afgeven van machtigingen als een bijzondere handeling wordt gezien: de gerechtsdeurwaarder brengt de machtigingen bij het hoofd van de juridische dienst. Deze brengt ze naar de secretaresse van de burgemeester, die ze in het 'tekenboek' doet, en er zorg voor draagt dat ze zo snel mogelijk getekend worden. Daarna worden ze per post naar de gerechtsdeurwaarder gestuurd.<sup>26</sup>

25 De gerechtsdeurwaarder in deze gemeente vertelt dat hij de machtigingen zelf in concept maakt, en deze bij de burgemeester brengt; ze worden getekend teruggefaxt.

26 Inmiddels is in deze gemeente afgesproken dat de machtigingen door de hulpofficier worden afgegeven.

Sommige gerechtsdeurwaarders vragen de machtigingen zowel voor beslag als ontruiming vooraf. Anderen vragen ze alleen vooraf voor ontruiming. Zo vertelt een gerechtsdeurwaarder dat hij bij executoriaal beslag geen machtiging aanvraagt, omdat dit zich nauwelijks voordoet: meestal wordt een regeling getroffen.<sup>27</sup>

Wie ondertekent de machtigingen? In veel gemeenten doet de burgemeester dat zelf. In één van de vier grote steden in ons land wordt gebruik gemaakt van een stempel van de handtekening van de burgemeester, afgegeven door de juridische afdeling van deze gemeente. Het gebruik van stempels van de burgemeester werd ook gesignaleerd in een paar kleine(re) gemeenten. In een enkel geval wordt de machtiging getekend door de loco-burgemeester, of een wethouder. In een al genoemd geval tekent de burgemeester oningevulde, 'blanco' machtigingen, en stelt deze in handen van de gemeentelijk coördinator schuldsanering en van de hulpofficieren van justitie.

Niet in alle gemeenten waar de burgemeester verantwoordelijk is voor het verlenen van machtigingen, doet zich dit ook daadwerkelijk voor: in twee kleine gemeenten uit ons onderzoek komt het afgeven van een machtiging niet of nauwelijks voor. De burgemeester van de ene gemeente vertelt dat hij wel eens iets tekent waarvan hij denkt dat het een machtiging is, maar hij is hier niet zeker van. In de andere gemeente is nog nooit een machtiging afgegeven door de burgemeester.

Daar waar de machtigingen worden afgegeven door de *politie*, zijn er verschillende mogelijkheden. De eerste, volgens het onderzoek meest voorkomende, mogelijkheid is dat de gerechtsdeurwaarder de hulpofficier *vooraf* inlicht over de aanstaande ontruiming of beslaglegging, en dat de hulpofficier *ter plekke* van het binnentreden aanwezig is. De hulpofficier moet namelijk in de gevallen dat een machtiging nodig is, ook aanwezig zijn op grond van artikel 444 Rv., aangezien het er in beide gevallen om gaat dat er geen toestemming is. Indien nodig tekent hij dan de machtiging. Dat is dus *achteraf*, nadat gebleken is dat er geen toestemming gegeven wordt. Het tijdstip waarop de gerechtsdeurwaarder de hulpofficier inlicht over de binnentreding kan variëren van een maand tot enkele dagen van tevoren. Vaak wordt vlak van tevoren gebeld of de ontruiming of beslaglegging daadwerkelijk doorgaat. In het al genoemde geval van de blanco machtiging die door de burgemeester is getekend, heeft de hulpofficier van justitie de machtiging bij zich, en vult deze zonodig ter plekke in.

De tweede mogelijkheid is, dat de hulpofficier niet op afspraak meegaat naar de plaats van binnentreden. Zo moet in een van de vier grote steden de hulpofficier ter plekke van de ontruiming opgeroepen worden indien blijkt dat er geen toestemming is tot binnentreden. In deze stad neemt de gerechtsdeurwaarder een door hem zelf gemaakte machtiging mee naar de plek van de uitvoering van zijn werkzaamheden.

27 Overigens is bij de interviews niet expliciet gevraagd of er verschil gemaakt wordt bij het aanvragen van machtigingen voor ontruiming of inbeslagneming.

Als gezien kan worden dat de woning helemaal leeg is en er niemand thuis is, dan wordt binnengetreten zonder een getekende machtiging.<sup>28</sup> Is niet geheel duidelijk dat de woning leeg is, dan wordt de hulpofficier van justitie gebeld, zowel voor het afgeven van de machtiging als op grond van artikel 444 Rv. Wanneer die is gearriveerd, kan met zijn handtekening op de machtiging worden binnengetreten. In dit geval wordt dus niet alleen *achteraf* gevraagd om een machtiging, dus nadat duidelijk geworden is, dat er geen toestemming gegeven wordt tot binnentreden, maar wordt de hulpofficier ook pas ingelicht over het binnentreden, nadat duidelijk is geworden dat er geen toestemming tot binnentreden verkregen wordt. Een gerechtsdeurwaarder vertelt dat het in deze stad geen enkele zin heeft de hulpofficier eerder in kennis te stellen, ook niet als zeker is dat er problemen te verwachten zijn. Een derde mogelijkheid is dat de hulpofficier niet ter plekke aanwezig is om de machtiging af te geven, maar dat hij de machtiging *vooraf* afgeeft. Deze mogelijkheid werd door één hulpofficier uit ons onderzoek genoemd. Hij krijgt de door de gerechtsdeurwaarder gemaakte machtiging per post opgestuurd, ondertekent en stuurt haar per post terug; hij kijkt overigens ook alleen of er een vonnis is op grond waarvan de gerechtsdeurwaarder op kan treden. Als dan ter plekke blijkt dat zonder toestemming binnengetreten moet worden (d.w.z. de bewoner is niet thuis, of verzet zich) is de gerechtsdeurwaarder al in het bezit van de benodigde machtiging; de hulpofficier van justitie moet dan echter toch komen, op grond van artikel 444 Rv., en wordt hiertoe dan ter plekke opgeroepen.<sup>29</sup>

Er zijn nog enkele andere mogelijkheden, die *niet* in overeenstemming met de wet zijn: blijkens een brief aan de KVG worden bij een gerechtsdeurwaarder de machtigingen ter plaatse van de tenuitvoerlegging getekend door de hulpofficier, maar komt het ook voor dat in gevallen waarin de bewoner niet aanwezig is, de hulpofficier de machtiging meeneemt naar het bureau, en hem enkele dagen later ingevuld en ondertekend terugstuurt. Dit is in strijd met de wet, omdat de machtiging afgegeven moet worden, vóórdat tot binnentreden overgegaan kan worden. Men zou evenwel kunnen zeggen dat door de aanwezigheid van de hulpofficier het binnentreden informeel gewettigd wordt, en dat het later geformaliseerd wordt door het opmaken van de machtiging. In een ander politiedistrict vertelt de hulpofficier van justitie dat zijn aanwezigheid het binnentreden machtigt, en dat hij meestal niets tekent. Deze handelwijze is niet juist.

Voor ontruiming wordt de hulpofficier bijna altijd *vooraf* ingelicht, en is hij ter plekke aanwezig om indien nodig de machtiging te tekenen. Voor inbeslagnemingen geldt dat een machtiging vaak pas gevraagd wordt op het moment dat gebleken is

28 Het is de vraag of dit in overeenstemming is met de wet: gezegd kan worden dat als de woning leeg is en de bewoner is niet aanwezig, er geen sprake meer is van een 'bewoningswil'; men kan er echter bijna nooit zeker van zijn dat de woning helemaal leeg is; misschien woont er in een achterkamer toch nog iemand.

29 Volgens deze hulpofficier is het zo dat als de woning leeg is en de bewoner afwezig, deze diens rechten aangaande de woning heeft opgegeven: er is dan geen hulpofficier nodig.

dat de bewoner geen toestemming geeft tot binnentreden. De gerechtsdeurwaarder gaat eerst een aantal keren langs, waarbij hij een aantal mensen niet thuis treft; voor deze adressen maakt hij een beslagroute, waarbij hij ervoor zorgt dat de hulpofficier hem vergezelt.<sup>30</sup> Een gerechtsdeurwaarder vertelt dat hij als de bewoner geen toestemming geeft, en zich verzet, ter plekke de hulpofficier van justitie belt, die dan komt en de machtiging invult en ondertekent.

Gerechtsdeurwaarders hebben dus voor het binnentreden zonder toestemming de hulp van de politie nodig, zowel voor het afgeven van de machtiging, als op grond van artikel 444 Rv. De politie stelt in sommige gevallen regels voor het verlenen van die hulp. In een gemeente is een vaste hulpofficier belast met de afgifte van machtigingen, en met de vergezelling van de gerechtsdeurwaarders. Hoewel deze handelwijze overzichtelijk lijkt, werd door een gerechtsdeurwaarder de angst geuit dat er problemen zouden kunnen ontstaan over gemaakte afspraken, wanneer een ander persoon deze functie zou gaan bekleden. In een van de vier grote steden is binnen het politiekorps een rooster gemaakt waarbij elke hulpofficier verbonden is aan een of meer gerechtsdeurwaarders. Per gerechtsdeurwaarder is een dag vastgesteld waarop eventuele ontruiming/beslagleggingen plaats moeten vinden. In de praktijk is het zo, dat een gerechtsdeurwaarder ongeveer een week voorafgaand aan een ontruiming een hulpofficier belt om de namen en adressen door te geven van de panden waar ontruiming of beslaglegging plaats zal vinden. Soms belt de hulpofficier zelf naar de gerechtsdeurwaarder. De regeling hiervoor is schriftelijk vastgelegd in het stuk 'Instructie assistentie-deurwaarder' uit 1994. Er wordt een rooster samengesteld voor ontruiming, dat aan de coördinatoren van de districten c.q. diensten verzonden wordt, en aan de deurwaarderskantoren. Enige dagen tevoren dient de politiefunctionaris contact op te nemen met de vermelde deurwaarder. Indien er geen deurwaarder is vermeld, vervalt de assistentie. De politiefunctionaris moet op de afgesproken tijd bij de eerst te ontruimen lokatie aanwezig zijn.

Ook in een brief van een wijkteam van de politie in dezelfde stad, in juni 1995 aan de gerechtsdeurwaarders verstuurd, wordt een regeling getroffen om enige structuur aan te brengen in het toenemende aantal beslagleggingen waarbij een beroep wordt gedaan op de politie. De planning van de inzet ten aanzien van beslagleggingen wordt uitsluitend door de chef van het wijkteam vastgesteld; beslagleggingen vinden op een vastgestelde ochtend in de week plaats; de lijst met te bezoeken adressen moet op een vastgestelde dag binnen zijn. De gerechtsdeurwaarder moet zorgen voor de benodigde machtigingen, en voor de recente bescheiden van het bevolkingsregister.<sup>31</sup> Geconstateerd is namelijk dat niet altijd met de vereiste zorgvuldigheid een vooronderzoek door de gerechtsdeurwaarders gedaan wordt: herhaaldelijk wordt getracht binnen te treden op basis van bevolkingsregister-uitreksels die

30 Dit werd ons verteld door de vice-voorzitter van de KVG als lid van de begeleidingscommissie van het onderhavige onderzoek; het is niet uit het onderzoek gebleken, omdat wij niet expliciet gevraagd hebben of er verschil gemaakt wordt bij beslag en ontruiming.

31 Dit lijkt een plaatselijke eis te zijn.

ouder zijn dan twee dagen. Bovendien moet de gerechtsdeurwaarder voor vervoer zorgen en de betreffende inspecteur ophalen op het politiebureau. Nadat een aantal gerechtsdeurwaarders op deze brief van de politie heeft gereageerd, en zij met name vroegen om wat voor onzorgvuldigheden het dan ging, heeft de politie nog een brief geschreven; het blijkt dat de vorige brief vooral een opstapje geweest is naar het doel om de toetsing in het kader van de Algemene wet op het binnentreden meer inhoud te geven. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.3.

### 3.2.3 *Levering*

Zoals gezien maken de meeste gerechtsdeurwaarders de concept-machtiging zelf. Zij hebben een formulier waarop zij de betreffende gegevens invullen. In sommige gevallen wordt de machtiging gemaakt door de hulpofficieren of door de gemeente. Een voorbeeld is dat het standaardformulier voor de machtiging door de hulpofficieren van één politiebureau in een van de vier grote steden wordt meegenomen en, indien nodig, ter plekke ingevuld en getekend. Omdat er altijd binnentredingen zijn waarbij geen machtiging nodig is omdat de bewoner toestemming geeft tot binnentreden, wordt het niet van tevoren invullen van de machtiging door de hulpofficier – aldus de geïnterviewde gerechtsdeurwaarder – gezien als werkbesparing. Overigens blijkt dit in dezelfde gemeente niet in ieder politiedistrict zo geregeld te zijn.<sup>32</sup> Een hulpofficier vertelde dat hij hoogst zelden een machtiging zelf maakt: hij vult dan het betreffende formulier (dat standaard in de computer zit) zelf in. In een ander geval betreft het een door de burgemeester voorgetekende, blanco machtiging die meegenomen wordt door de hulpofficier van justitie en ter plekke nog moet worden ingevuld. In sommige (kleinere) gemeenten worden de machtigingen op het gemeentehuis gemaakt.

### 3.2.4 *Tijdsbeslag*

Het hangt af van de te volgen procedure hoeveel tijd het vragen van een machtiging in beslag neemt. Het vragen van een machtiging is doorgaans ingebed in het dagelijks verloop van de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder, zodat het wachten erop geen extra tijd kost. Als de machtiging bij de gemeente aangevraagd wordt, wordt hij meestal enige weken of dagen van tevoren gebracht én/of per post opgestuurd; hij wordt getekend opgehaald of per post geretourneerd. Omdat de machtiging slechts drie dagen na afgifte geldig is, moet zij op tijd teruggestuurd worden. Dit is doorgaans ook het geval. In een gemeente wordt dit probleem omzeild doordat de machtigingen ongedateerd blijven, zodat zij nadat zij eenmaal

32 Er zijn in deze gemeente drie interviews geweest: één gerechtsdeurwaarder heeft altijd met een bepaald politiebureau te maken, waarvandaan de hulpofficieren standaard-machtigingsformulieren meenemen; een andere gerechtsdeurwaarder en een hulpofficier vertellen dat het formulier door de gerechtsdeurwaarders verzorgd wordt.

getekend zijn, te allen tijde gebruikt kunnen worden.<sup>33</sup> Dit is een voordeel voor de gerechtsdeurwaarders, maar het is in strijd met de wet, die uitdrukkelijk een geldigheidslimiet van drie dagen na afgifte stelt. Bij de politie is het veelal zo dat de machtiging ter plekke getekend wordt. Er is dan wel van tevoren te kennen gegeven dat er een ontruiming plaatsvindt, zodat de hulpofficier ter plekke aanwezig is. Dan treedt geen tijdverlies op, omdat de benodigde machtiging direct voorhanden is. Een gerechtsdeurwaarder waagde zich in dit kader aan een tijdsbeslag van vijftien seconden om te omschrijven hoe lang het duurde voordat hij de benodigde machtiging had. Dit is uiteraard anders als de betreffende hulpofficier nog ter plaatse gebeld moet worden, en deze op zich laat wachten.

### 3.2.5 *Verslag*

Volgens de wet moet een verslag opgemaakt worden als binnentreden wordt zonder toestemming. Dit proces-verbaal, waarin gedetailleerde informatie rondom het binnentreden wordt opgenomen waaronder het tijdstip van binnentreden, moet gestuurd worden aan degene die de machtiging verleende. Het verslag moet, als de machtiging afgegeven is door de hulpofficier van justitie, daarnaast ook gestuurd worden aan de officier van justitie. Tevens moet het verslag aan de bewoner worden gestuurd.

De gerechtsdeurwaarders maakten in het verleden altijd al een proces-verbaal op van de ontruiming of beslaglegging. Dit is niet het verslag van binnentreden zoals de wet eist, maar een aantal gegevens komt wel overeen. In de praktijk blijkt men op verschillende manieren al of niet aan de eisen van de wet te voldoen. Een aantal gerechtsdeurwaarders maakt een proces-verbaal waarbij zij expliciet aangeven dat het voldoet aan de eisen die de wet stelt. Een gerechtsdeurwaarder vertelt dat hij niet het in de wet bedoelde verslag maakt, maar wel een proces-verbaal van ontruiming waarin beschreven wordt hoe men is binnengekomen. Dit gaat in het dossier en later naar de opdrachtgever. Een andere gerechtsdeurwaarder merkt op dat de term verslag die in de wet is opgenomen, vreemd is: het opmaken van een proces-verbaal van binnentreden is standaard. Weer een andere gerechtsdeurwaarder noemt het een proces-verbaal van binnentreden, op grond van artikel 444 Rv. Vaak wordt de machtiging aan het proces-verbaal gehecht.

De meeste onderzochte gerechtsdeurwaarders sturen altijd een verslag naar degene die de machtiging heeft verleend. Zo stuurt een gerechtsdeurwaarder met het verslag alle machtigingen weer retour aan de burgemeester. Op deze manier is op het gemeentehuis duidelijk hoeveel machtigingen zijn afgegeven en hoeveel ontruimingen hebben plaatsgevonden.

Drie van de vijftien geïnterviewde gerechtsdeurwaarders sturen echter nooit een verslag aan degene die de machtiging verleende. Eén gerechtsdeurwaarder maakte na de inwerkingtreding van de wet wel enkele malen een verslag en stuurde het ook

33 Inmiddels is in deze gemeente afgesproken dat de machtigingen door de hulpofficier afgegeven worden.

op naar degene die de machtiging verleende, in dit geval de burgemeester. Vanuit het gemeentehuis werd echter te kennen gegeven dat er geen behoefte (meer) was aan het ontvangen van dergelijke verslagen. Sindsdien is de gerechtsdeurwaarder helemaal opgehouden met het maken ervan.<sup>34</sup> De tweede stuurt het niet op wegens onbekendheid met de regel. De derde stuurt het gewoon niet op. Er zijn twee gerechtsdeurwaarders die soms of meestal een verslag opsturen: zij doen dit als de hulpofficier erom vraagt, of duidelijk is dat er prijs op gesteld wordt.

In een van de vier grote steden wordt er door een van de twee geïnterviewde gerechtsdeurwaarders ook een verslag naar het parket gestuurd (conform de wet). Ook vanuit het betreffende parket werd gemeld dat deze verslagen door de gerechtsdeurwaarders toegestuurd behoren te worden aan een centraal punt op het parket, namelijk het secretariaat van het Hoofd Parketorganisatie. De verslagen worden voor de duur van enkele jaren in het archief opgeslagen. Er wordt geen controle uitgeoefend naar aanleiding van de verslagen. Ook een gerechtsdeurwaarder in een andere stad stuurt het afschrift van het proces-verbaal van ontruiming zowel aan de betrokken politiefunctionaris als aan de officier van justitie.<sup>35</sup> Alle andere gerechtsdeurwaarders doen dit niet. Een mogelijke verklaring hiervoor is, dat zij in de praktijk weinig te maken hebben met parketten.

Het verslag zou aan de betrokken bewoner moeten worden gestuurd, maar dit levert een probleem op bij ontruiming: de woon-/verblijfplaats van de (soms op voorhand) vertrokken bewoner is veelal onbekend. Het moet in elk geval bewaard worden, zodat de bewoner het kan krijgen als hij erom vraagt. Bij inbeslagnemingen kan het wel toegestuurd worden.

De verslagen worden vrijwel steeds binnen de wettelijk vastgestelde termijn van vier dagen opgestuurd, hoewel één van de gerechtsdeurwaarders dat soms pas na een week doet.

De bedoeling van het opsturen van het verslag aan degene die de machtiging verleend heeft, is dat dan controle op de uitoefening van deze in de persoonlijke levenssfeer ingrijpende bevoegdheid mogelijk is. In de praktijk blijkt van deze controle geen sprake te zijn. Zo meent een hulpofficier van justitie dat de functie van het verslag het schriftelijk vastleggen van de situatie is en dat het geen functie heeft in de zin dat de politie zodoende de situatie achteraf nog eens toetst/controleert. Hij meldt tevens dat de verslagen maximaal een jaar bewaard worden. Een andere hulpofficier meldt dat hij de ontvangen verslagen op een stapel legt: hij is zelf bij het binnentreden aanwezig geweest, en weet dus wat zich heeft voorgedaan. Hoewel hier niet expliciet naar gevraagd is<sup>36</sup>, blijkt uit de manier waarop degenen die de machtiging verlenen, op het ontvangen van verslagen reageren, dat er bij de huidige gang van zaken ook geen grote behoefte aan is. Zoals gezien heeft één burgemeester

34 Inmiddels worden de machtigingen in deze gemeente niet meer door de burgemeester, maar door de hulpofficieren afgegeven.

35 Dit blijkt uit een brief aan de KVG.

36 Er is alleen gevraagd of zij verslagen ontvangen.

te kennen gegeven dat hij geen verslagen meer wil ontvangen. Een andere ontvangt ze niet (of ziet ze in elk geval niet) en heeft daar ook geen behoefte aan. Weer een andere kijkt ze even door om te zien of het vermoeden dat de bewoners afwezig waren, klopt. Hij weet niet wat hij er verder mee moet doen, aangezien dat niet in de wet staat. In een gemeente worden de verslagen voor kennisgeving aangenomen. Sommige hulpofficieren van justitie (drie) weten zeker dat zij verslagen ontvangen van het binnentreden zonder toestemming van de bewoner. Eén politie-ambtenaar dacht van wel, één heeft er nooit een gezien, maar denkt dat ze wellicht bij de administratie binnenkomen. Een meent dat de hulpofficier van justitie alleen een verslag ontvangt als hij zijn belangstelling daarvoor kenbaar maakt aan de gerechtsdeurwaarder. De politie maakt in dit geval echter wel een eigen verslag van de ontruiming (mutatie), dat binnen de eigen organisatie blijft.

### 3.2.6 Kosten

Heeft het machtigingsvereiste tot extra kosten geleid? De gemeenten, noch de politie berekenen kosten voor het afgeven van een machtiging (legeskosten). De meeste gerechtsdeurwaarders brengen geen kosten in rekening voor de machtiging; zij maken geen extra kosten voor het verkrijgen ervan, het is maar een 'velletje papier'. Vijf van de vijftien geïnterviewde gerechtsdeurwaarders brengen wel kosten voor de machtiging in rekening bij de schuldeiser of de debiteur. Deze kosten liggen tussen f 10,00 en f 80,65. De kosten van de laatste worden alleen in rekening gebracht als de machtiging ook wordt gebruikt. In één van de vier grote steden van het land wordt door een gerechtsdeurwaarder f 10,00 in rekening gebracht, en door een andere f 20,25, terwijl een hulpofficier uit dezelfde gemeente meldt dat de gerechtsdeurwaarder voor de vergezelling van de politie en het machtigingsvereiste circa f 50,00 in rekening brengt. Vreemd aldus de politieman, aangezien de gerechtsdeurwaarder daarvoor zelf geen kosten heeft gemaakt.<sup>37</sup>

Een gerechtsdeurwaarder die een brief aan de KVG geschreven heeft, meldt dat hij als kostenpost in het proces-verbaal het aantal vacaties met een uur verhoogt, omdat het tarief niet 'in al deze extra werkzaamheden voorziet'.

Degenen die kosten in rekening brengen, beroepen zich op de wettelijk vastgestelde standaardtarieven, terwijl andere gerechtsdeurwaarders die geen kosten in rekening brengen aan dezelfde wettelijke tarieven refereren. Er is één tarievenlijst (de tarieven zijn opgenomen in het Deurwaardersreglement), waarin nog geen tarief voor het aanvragen van een machtiging is opgenomen. Afhankelijk van de interpretatie van de gerechtsdeurwaarder biedt de tarievenlijst echter mogelijkheden voor het al dan niet in rekening brengen van kosten. Opgemerkt moet worden, dat één gerechtsdeurwaarder die geen kosten in rekening brengt wel graag een vast tarief wil zien als het machtigingsvereiste blijft. Op deze manier levert het geld op. Een voorstel voor

37 Voor de vergezelling door de politie kan de gerechtsdeurwaarder volgens het Deurwaardersreglement f 30,20 in rekening brengen.

een vast tarief voor het verkrijgen van de machtiging en het toesturen van het verslag aan degene die de machtiging verleend heeft, ligt momenteel ter advies bij de Raad van State. Het voorgestelde tarief is f 30,20 voor het aanvragen van de machtiging tot binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner, en f 10,15 voor het toezenden van het verslag van binnentreden aan degene die de machtiging heeft gegeven.

### *3.2.7 Samenvatting en conclusie ten aanzien van de procedures*

In deze paragraaf is gebleken dat er na wat verwarring en onduidelijkheid in het begin over de vraag welke instantie de machtiging af moest gaan geven, overal vaste procedures zijn ontstaan of afgesproken voor het verkrijgen van de benodigde machtigingen. Zij worden aangevraagd bij en verleend door de burgemeester of door de hulpofficier van justitie. Het is niet iedereen duidelijk dat zowel de burgemeester als de hulpofficier een eigen bevoegdheid hebben. Ook de meningen over welke de meest aangewezen instantie is voor het afgeven van machtigingen, zijn verschillend. Een belangrijke reden om de machtigingen niet af te laten geven door de burgemeester, maar door de hulpofficieren van justitie, is dat deze toch al betrokken zijn bij binnentreden ten behoeve van civielrechtelijke doeleinden, namelijk op grond van artikel 444 Rv. Bovendien zou het voor de burgemeester ondoenlijk zijn, alle machtigingen te ondertekenen. De gerechtsdeurwaarders ondernemen van tevoren stappen om problemen inzake het machtigingsvereiste te voorkomen: in de gevallen waarin zij de machtiging van de gemeente verkrijgen, vragen en verkrijgen zij deze voordat zij tot tenuitvoerlegging overgaan; zij wachten niet af of zij toestemming tot binnentreden van de bewoner verkrijgen. Verkrijgen zij de machtiging van een hulpofficier van justitie, dan lichten zij deze meestal van tevoren in over datum en tijdstip van het binnentreden, zodat deze ter plekke aanwezig is. Blijkt dan dat er geen toestemming van de bewoner is, dan vraagt de gerechtsdeurwaarder ter plekke een machtiging aan de hulpofficier. De hulpofficier verleent de machtiging dus nadat gebleken is dat de bewoner geen toestemming verleent (omdat hij er niet is, of omdat hij zich verzet). In een enkel geval moet de hulpofficier ter plekke nog opgeroepen worden, wat een belemmering oplevert omdat het enige tijd kost voordat hij dan ter plaatse is. Dit hangt echter niet alleen samen met het machtigingsvereiste, maar ook met de vergezellingsplicht op grond van artikel 444 Rv. Overigens worden maatregelen om problemen te voorkomen door de meeste gerechtsdeurwaarders altijd genomen voor alle ontruiming, en lang niet altijd voor alle beslagleggingen. De machtigingen worden veelal door de gerechtsdeurwaarders in concept gemaakt. De meeste gerechtsdeurwaarders maken een verslag van binnentreden, en sturen dat ook op aan degene die de machtiging verleend heeft. De gerechtsdeurwaarders maken zelf geen kosten voor het verkrijgen van de machtiging: noch politie noch gemeenten rekenen legeskosten. Sommige gerechtsdeurwaarders brengen echter wel kosten in rekening aan de opdrachtgever of de schuldenaar. Een voorstel voor het vast-

stellen van een tarief voor het aanvragen van de machtiging en het versturen van het verslag aan degene die de machtiging heeft gegeven, ligt ter advies bij de Raad van State. Over het geheel genomen zijn er door het machtigingsvereiste geen grote problemen ontstaan. Bij de gevolgde procedures wordt hier en daar in strijd met de wet gehandeld.

### 3.3 Het verlenen van een machtiging – toetsing

Een van de hoofdvragen van het onderzoek is of in de praktijk degene die de machtiging verleent, alvorens dit te doen, toetst of binnentreden in het concrete geval noodzakelijk is. Volgens de memorie van toelichting bij het voorstel voor een Algemene wet op het binnentreden gaat het erom dat een ander dan de binnentredende functionaris toetst of het doel waartoe binnengetreden wordt, dit binnentreden redelijkerwijs vereist. De toetsende instantie moet nagaan of het doel waartoe de binnentreding moet leiden, ook langs andere weg gerealiseerd kan worden, en of een inbreuk op het huisrecht in het onderhavige geval gerechtvaardigd is. In elk concreet geval kan de noodzaak tot het binnentreden zonder toestemming van de bewoner afgewogen worden tegen het belang van de bewoner. Passen wij deze algemene bedoeling van de wet toe op het binnentreden door gerechtsdeurwaarders, dan lijkt het erop dat volgens de bedoeling van de wet getoetst moet worden of het doel, het innen van de schuldvordering, dit binnentreden rechtvaardigt, en of dit doel ook niet op andere wijze bereikt kan worden (bijvoorbeeld via loonbeslag, of beslag op uitkering), of dat wellicht een betalingsregeling mogelijk is. Bij de parlementaire behandeling van de wet is naar voren gekomen dat het om een evenredigheidstoetsing gaat die van een andere soort is dan die de rechter maakt op het moment dat hij de executoriale titel verschaft. Er kan bij deze toetsing invloed uitgeoefend worden op de wijze waarop van de binnentredingsbevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Als enige voorbeeld werd toen gegeven dat getoetst kan worden of het tijdstip waarop binnengetreden wordt, niet zeer ongelukkig is: er is een bevalling gaande, of er is sprake van een sterfbed. In zo'n geval moet geen machtiging afgegeven worden, en moet dus ook niet ontruimd worden. Aan de hand van de in het onderzoek verkregen gegevens, wordt beschreven wat er in de praktijk gebeurt. Hierbij wordt de aandacht allereerst gericht op degenen die de machtigingen verlenen: de burgemeesters (gemeenten) en de hulpofficieren van justitie (politie).

#### 3.3.1 Gemeenten

Zoals in paragraaf 3.2.2 is gebleken, worden de machtigingen bij de gemeente zowel *vooraf* aangevraagd als verleend. Toetsing vindt dus plaats voordat duidelijk is dat binnengetreden moet worden zonder toestemming van de bewoner. Op grond van de interviews blijkt dat er, in de praktijk, in sommige gemeenten getoetst wordt, en in sommige niet, en dat men verschillende dingen onder toetsen verstaat. In

sommige gemeenten is duidelijk dat er niet getoetst wordt: een burgemeester tekent de machtigingen die in het 'tekenboek' gestoken zijn. Toetsing vindt hier ook niet door een andere ambtenaar plaats.<sup>38</sup> Een andere burgemeester kijkt slechts of er een vonnis is op grond waarvan opgetreden kan worden, omdat hij ervan uitgaat dat de gerechtsdeurwaarder terecht wil binnentreden; bovendien vraagt hij zich af hoe hij kan weten dat er omstandigheden zijn om niet binnen te treden. Hij zou dat hoogstens van de afdeling burgerzaken van zijn gemeente kunnen horen. In een al in paragraaf 3.2.2 genoemde gemeente is een gemeente-ambtenaar ter plekke aanwezig, die, indien nodig, de machtiging tekent. Deze ambtenaar zou dus ook ter plekke kunnen toetsen. Uit het gesprek dat met de aanwezige ambtenaar gevoerd werd op de dag dat geobserveerd werd in die gemeente<sup>39</sup> blijkt niet dat dit als belangrijk gezien wordt: hij bleek iemand te vervangen en zou niet weten om wat voor redenen hij een machtiging kan weigeren.

In andere gemeenten wordt wel getoetst: één burgemeester toetst wel degelijk en handelt dus overeenkomstig de bedoeling van de wet. Hij gaat af op het verhaal van de gerechtsdeurwaarder, en leest de betreffende formulieren nauwkeurig door; hij kijkt of het om een zwaar of licht geval gaat en noemt het bepalend of alle andere middelen zijn uitgeput. Deze burgemeester heeft zich in zijn vorige werkpraktijk als burgemeester van een andere stad een keer bemoeid met een geval waarvan hij de achtergronden toevallig kende. Hij heeft toen een nader onderzoek verricht, omdat hij meende dat 'er wat kort door de bocht' gegaan werd. Uiteindelijk bleek het machtigingsverzoek terecht, zodat hij niet geweigerd heeft de machtiging af te geven.

Een gemeente-ambtenaar in een andere gemeente vertelt dat zowel de sociale dienst als het hoofd Juridische zaken betrokken is bij het afgeven van een machtiging. Er wordt bezien of er 'terecht' een machtiging aangevraagd wordt: moet er binnentreden worden om het doel (betalen van de schuld) te bereiken, of is er nog een andere mogelijkheid. Ook moet het vonnis worden overgelegd door de gerechtsdeurwaarder. In de helft van de gemeenten waar geïnterviewd is, en waar ook regelmatig machtigingen afgegeven worden, blijkt dus getoetst te worden (de twee gemeenten waar zij nauwelijks afgegeven worden, laten wij hier buiten beschouwing). Tot nu toe is door de burgemeesters van de gemeenten waar interviews hebben plaatsgevonden, nooit een machtiging geweigerd. Een gerechtsdeurwaarder heeft echter wel meegemaakt dat hem twee machtigingen door twee verschillende burgemeesters werden geweigerd. Dit komt verderop ter sprake.

### 3.3.2 Politie

Verplaatsen wij nu de aandacht naar de politie, de hulpofficieren van justitie. Alle geïnterviewde hulpofficieren op één na zeggen dat zij toetsen. Zij verstaan hieronder

38 In deze gemeente is het afgeven van de machtigingen inmiddels naar de hulpofficieren overgegaan.

39 In deze gemeente is niet uitvoerig geïnterviewd.

echter verschillende dingen. Wij proberen de opvattingen in te delen aan de hand van het tijdstip waarop getoetst wordt.

#### *Vooraf toetsen*

Hiermee bedoelen wij dat de betreffende hulpofficier van justitie een aantal zaken beziet, nadat hij de aankondiging van ontruiming binnen heeft gekregen en vóór het tijdstip dat daadwerkelijk tot ontruiming wordt overgegaan.

De hulpofficier van justitie die naar zijn zeggen niet toetst, krijgt de machtiging per post toegestuurd en stuurt hem ook per post terug; hij kijkt slechts of er een vonnis is op grond waarvan binnengetroten kan worden. Dit is een formele toetsing. Hij gaat ook niet mee naar de plaats van ontruiming. Hij vermeldde er overigens wel bij dat een wijkagent dan al contact heeft gehad met de gerechtsdeurwaarder en eventuele problemen heeft gesignaleerd. Deze wijkagent regelt verder alles, ook ter plaatse van de ontruiming.

In de districten waar men naar eigen zeggen wel toetst, bekijken de hulpofficieren een aantal zaken. Genoemd worden: het vonnis op grond waarvan opgetreden wordt, 'pandinformatie', mogelijke antecedenten, 'om welke betrokkene het gaat', het gedrag van de betrokkene (of er sprake is van fysiek of verbaal geweld enz.), het opvragen van informatie bij de Centrale Recherche Informatiedienst, het bezien of bewoner(s) vuurwapengevaarlijk zijn, en controle bij het bevolkingsregister. Overigens noemde een hulpofficier dit 'checken', en niet toetsen. Het nagaan van deze zaken, lijkt geen toetsing in de zin van de wet.

Deze lijkt wel plaats te vinden in een politiedistrict waar zowel door de gemeentelijk coördinator schuldsanering van de gemeente informatie verzameld wordt, als door de hulpofficier.<sup>40</sup> Hoe de gemeentelijk coördinator precies toetst (en of hij toetst) is ons niet bekend: wij hebben niet met iemand van deze gemeente gesproken.

Een hulpofficier in een ander district lijkt ook een toetsing in de zin van de wet uit te voeren: hij spreekt de ontruiming van tevoren door en beoordeelt dan of het binnengetroten, gezien de omstandigheden, op dat moment echt nodig is. Hij geeft een voorbeeld (overigens van voor de tijd dat er een machtiging nodig was; hij was toen zelf nog wijkagent). Hij heeft toen in overleg met de gerechtsdeurwaarder geweigerd hulp te verlenen bij de ontruiming van het huis waarin een vrouw van in de zestig woonde: zij woonde in het pand van haar zoon, en wist van niks. Er moest eerst een oplossing voor deze vrouw gevonden worden, in de zin dat er voor vervangende woonruimte gezorgd moest worden. Uit schriftelijke stukken van het politiedistrict waar deze hulpofficier werkzaam is, blijkt dat de korpsleiding via interne instructie de hulpofficieren van justitie de opdracht heeft gegeven, pas tot het afgeven van een machtiging over te gaan, indien is vastgesteld dat door de betrokken gerechtsdeurwaarder vooraf overleg is geweest met de gemeente terzake onderwerpen als vervangende huisvesting, opslag van huisraad, enzovoort.

40 Dit is de gemeente waar de burgemeester blanco machtigingen tekent, en de hulpofficier ze in het concrete geval invult en afgeeft.

In een schriftelijk stuk van de burgemeester aan de politie in het district waar de burgemeester blanco machtigingen tekent, wordt er door de burgemeester alleen op gewezen dat bij het afgeven van een machtiging gecontroleerd moet worden of de gerechtsdeurwaarder beschikt over een vonnis.

In een van de vier grote steden van het land worden door de chef van het wijkteam van een politiedistrict aanzetten gegeven tot het toetsen door de hulpofficieren van binnentredingen ten behoeve van beslagleggingen.<sup>41</sup> In het verleden werd volgens deze politiechef namelijk nogal eens ruimhartig omgegaan met de zorgvuldigheidstoets, omdat verondersteld dat het wel in orde zou zijn. Inmiddels is hem echter gebleken, dat dit niet altijd het geval is (waaraan hij toevoegt dat er kantoren zijn die het uiterst zorgvuldig aanpakken). Om onterechte binnentredingen te voorkomen, moet de hulpofficier het binnentreden toetsen. Om hier richtlijnen voor te kunnen geven, heeft de politiefunctionaris onderzocht wat de mogelijke werkwijze van de gerechtsdeurwaarders is. Volgens hem moet de gerechtsdeurwaarder ten eerste proberen tot beslag op inkomen of uitkering over te gaan (hij kan hiertoe informatie inwinnen bij de Gemeentelijke Sociale Dienst). Als dit niet lukt, dan moet de gerechtsdeurwaarder de schuldenaar eerst schriftelijk waarschuwen, door middel van een soort stappenplan, waarin informatie gegeven wordt over de steeds ingrijpendere acties die ondernomen worden. De gerechtsdeurwaarders moeten zodanige maatregelen treffen dat afdoende blijkt dat de schuldenaar aldus op de hoogte is gebracht. Pas daarna behoort een beslag op de inboedel tot de mogelijkheden. De chef van het wijkteam meent dat de vordering waartoe tot beslag overgegaan wordt, een redelijk bedrag moet zijn; een bedrag van ten minste f 500, lijkt hem gepast, gezien het belang van het aan te tasten woonrecht.

Een ander punt dat hij noemt, is dat er niet altijd zorgvuldig nagetrokken wordt, of het woonadres juist is: een schriftelijk verzoek om een uittreksel uit het bevolkingsregister is vaak ruim van tevoren gevraagd, en verstrekt, zodat soms de betrokkene al verhuisd is. In dit district eist de politie dat het uittreksel uit het bevolkingsregister niet ouder mag zijn dan twee dagen.<sup>42</sup> De wijkteamchef wil nadere afspraken maken, en een projectgroep instellen, waarin ook gerechtsdeurwaarders zitting zullen nemen. De gerechtsdeurwaarder die ons deze brief toestuurde, meent dat deze politiechef zijn bevoegdheden op grond van de Algemene wet op het binnentreden ver te buiten gaat. Naar zijn mening kan degene die de machtiging verleent, slechts toetsen of het binnentreden zonder toestemming van de bewoner noodzakelijk is gelet op het door de gerechtsdeurwaarder aangegeven doel. Het doel dat de gerechtsdeurwaarder aangeeft, dient de machtiginggever te zien als een gegeven.

41 Dit blijkt uit een brief van deze politiechef aan de gerechtsdeurwaarders. Wij kregen deze brief 'spontaan' opgestuurd door een gerechtsdeurwaarder die van het onderhavige onderzoek gehoord had; ook in paragraaf 3.2.2 is de brief al ter sprake gekomen.

42 Er is inmiddels afgesproken dat als een verkregen uittreksel later geverifieerd wordt, dit kosteloos kan, tenzij de betrokkene verhuisd is (dan moet een nieuw uittreksel uit het bevolkingsregister verstrekt worden).

De gerechtsdeurwaarder vindt dat de machtigingverlener niet mag toetsen of het door de gerechtsdeurwaarder gegeven doel wel de meest aangewezen wijze van executie is. Op grond van de Algemene wet op het binnentreden, is het echter juist de bedoeling dat een ander dan de binnentredende functionaris toetst of het doel waartoe binnengetreden wordt, niet op een andere wijze bereikt kan worden (bijvoorbeeld door beslag op loon of uitkering). De politiefunctiearis gaat zijn boekje dus niet te buiten als hij vindt dat dit aspect door de hulpofficier getoetst moet kunnen worden. De eis dat het uittreksel uit het bevolkingsregister niet ouder mag zijn dan twee dagen, is een eis die door de politie in deze stad gesteld wordt. Wij zijn hem niet elders tegengekomen. Het is de vraag of de politie uit kan maken wat de hoogte van het bedrag van de vordering moet zijn, wil men binnentreden zonder toestemming van de bewoner.

#### *Ter plekke toetsen*

Nadat in het voorgaande gezien is of en hoe er *vooraf* getoetst wordt, gezien wij in het in het volgende of er *ter plekke* getoetst wordt. Hiermee bedoelen wij dat de betreffende hulpofficier op de plaats van ontruiming, alvorens binnen te treden, beziet of binnentreden op dat tijdstip noodzakelijk is, dat wil zeggen of het tijdstip niet zeer ongelukkig is. Drie hulpofficieren van justitie zeggen dat zij ter plekke toetsen (waaronder degene die ook van tevoren toetst of het op dat moment nodig is binnen te treden). Zij laten humane overwegingen meespelen: een hulpofficier noemt slecht en koud weer, of het feit dat het bijvoorbeeld gaat om een alleenstaande vrouw met kleine kinderen. Een ander geeft als voorbeeld dat op het tijdstip van de ontruiming alleen een dochter van de bewoner thuis was, die er niets van begreep. In overleg met de gerechtsdeurwaarder is toen besloten de ontruiming niet door te laten gaan. Het is niet duidelijk of dit voorbeeld van voor of na de invoering van de Algemene wet op het binnentreden is. Deze voorbeelden lijken een toetsing in de zin van de wet, of in elk geval van de bedoeling van de wet zoals deze tijdens de parlementaire behandeling aan de orde is gekomen.

Geen van de ondervraagde hulpofficieren van justitie had tot nu toe een machtiging geweigerd.

Sommige hulpofficieren noemen een aantal andere dingen die zij in dit kader van belang vinden: twee hulpofficieren noemen de bemiddelende, deëscalerende rol van de politie; sommigen benadrukken dat zij het als hun primaire taak beschouwen de rechtsbescherming van de bewoner te waarborgen en dat zij het als secundaire taak zien te zorgen voor de veiligheid van de gerechtsdeurwaarder.

#### 3.3.3 Gerechtsdeurwaarders

Verplaatsen wij nu de aandacht naar degenen die de machtiging nodig hebben: merken de gerechtsdeurwaarders dat er toetsing plaatsheeft, en hebben zij al meegemaakt dat een machtiging geweigerd werd?

Op een paar uitzonderingen na zeggen alle gerechtsdeurwaarders dat toetsing niet plaatsvindt. Slechts één geïnterviewde gerechtsdeurwaarder had op het moment van interviewen in zijn dagelijkse praktijk ooit meegemaakt dat een machtiging werd geweigerd. Deze had al twee keer meegemaakt dat hem door een burgemeester (twee verschillende) een machtiging geweigerd werd. In deze gevallen ging het om ontruiming in twee kleine gemeenten buiten de Randstad. Zo bleek op de dag dat met deze gerechtsdeurwaarder meegelopen werd ter observatie, dat een van de ontruiming niet door zou gaan, omdat de burgemeester geweigerd had een machtiging te geven. Volgens de gerechtsdeurwaarder heeft de burgemeester blijkbaar gebruik gemaakt van zijn toetsingsrecht, en is hij tot de conclusie gekomen dat ontruiming in verband met een langlopende huurschuld niet zo noodzakelijk was, dat daarvoor zonder toestemming van de bewoner kon worden binnengetroden. De burgemeester wilde nader onderzoeken of er toch niet een betalingsregeling of gedeeltelijke kwijting kon worden overeengekomen met de sociale dienst of dat er eventueel een lening bij de gemeentelijke kredietbank geregeld kon worden. Het betrof hier een gezin, waarmee in het verleden al eerder veel problemen waren geweest met huurschuld en in verband daarmee agressief gedrag. Waarschijnlijk is deze achtergrond bepalend geweest voor de voorzichtige houding van de burgemeester en de weigering van de machtiging, zo vermoedde de gerechtsdeurwaarder. Ook in het andere geval dat de machtiging geweigerd werd, heeft de burgemeester de zaak aangehouden om nog nader te onderzoeken of er een betalingsregeling kon worden getroffen. Deze gevallen kunnen worden aangemerkt als uitoefening door de bevoegde functionaris van de toetsing in de zin van de wet.

Naast deze gerechtsdeurwaarder, die dus gemerkt heeft dat er getoetst wordt doordat een machtiging werd geweigerd, is slechts één gerechtsdeurwaarder van mening dat er getoetst wordt. Het relatief uitgebreide contact met de politie wordt hier gezien als toetsing. Dit houdt verband met het feit dat alles goed moet worden doorgesproken, waarbij de vragen over het hoe en waarom niet worden geschuwd. Bovendien dienen de benodigde papieren ook te worden overlegd.

Sommige gerechtsdeurwaarders vinden het toetsen door een andere functionaris of wel binnengetroden moet worden overbodig. Zij wijzen er daarbij op dat zij zelf in de praktijk al sinds jaar en dag bezien of ontruiming op dat moment echt noodzakelijk is: het is ook voor hen het allerlaatste middel. Zij bewerkstelligen veel liever een afbetalingsregeling voor het aflossen van de schulden tussen de betrokkenen (zij bezien dus altijd al of het doel op een andere manier, zonder binnen te treden bereikt kan worden). Dit wordt zowel getracht in het voortraject, voordat om een vonnis van de rechter gevraagd wordt, als nadat een vonnis verkregen is. Een deurwaarderskantoor heeft zelfs iemand in dienst die zo'n vijf dagen voor de ontruiming op huisbezoek gaat en probeert of er alsnog iets te regelen valt. Als echter de betrokkene geen enkele reactie geeft op het verzoek tot betaling van de schulden, dan moet uiteindelijk tot ontruiming worden overgegaan. Een hulpofficier vertelt dat gerechtsdeurwaarders kosten moeten maken voor ontruiming/beslagleggingen en dus alleen tot tenuitvoerlegging overgaan bij werkelijk serieuze gevallen,

waarin een betalingsregeling vaak is uitgesloten gezien de voorafgaande ervaringen van de gerechtsdeurwaarder met betrokkene.

Dat het uiteindelijk doel van een ontruiming het innen van de huurschuld is, en dat dit doel in een aantal gevallen bereikt wordt zonder binnen te treden, omdat uiteindelijk gekomen wordt tot betaling van de schuld, of tot een betalingsregeling, blijkt ook uit het feit dat een aantal ontruiming(en) op het laatste moment niet doorgaat. Dit blijkt ook uit de observaties: bij het maken van afspraken voor interviews werd getracht daar meteen observaties aan vast te knopen; de waarschuwing van de gerechtsdeurwaarder was dan, dat het niet zeker was of de voor die dag geplande ontruiming(en) wel door zou gaan, omdat de schuld alsnog op het laatste moment betaald kon worden, of een afbetalingsregeling getroffen kon worden. Zo is de observatie bij een gerechtsdeurwaarder niet doorgegaan, omdat de drie ontruiming(en) die in die tijd gepland waren, uiteindelijk niet doorgingen, en bleek een van de keren dat meegelopen werd met een gerechtsdeurwaarder op de dag zelf dat één op die dag geplande ontruiming niet doorging omdat het grootste gedeelte van de huurschuld alsnog betaald was.<sup>43</sup>

Zelfs als men al ter plaatse is, is er nog ruimte tot onderhandeling; uit de in het begin van dit hoofdstuk beschreven observatie blijkt dit zeer duidelijk; maar ook uit een andere observatie, waarbij het uiteindelijk niet lukte. In dit geval wilde de gerechtsdeurwaarder tot ontruiming overgaan van een flatwoning. Nadat met toestemming binnengetroten was in een keurig verzorgd en chique interieur zei de ietwat overblufte bewoner direct f 1.000 te willen betalen, met een afbetalingsregeling van f 1.000 per maand. De woordvoerder van de woningbouwvereniging kon echter niet met deze betalingsregeling instemmen, omdat de schuld in de loop der tijd zo hoog opgelopen was (het ging om een huurschuld van circa f 13.000). Bovendien zou er dan wel afbetaald worden, maar zouden er ook nieuwe huurpenningen betaald moeten worden. De volgende punten speelden ook mee. De rayonagent had de avond tevoren nog een bezoek gebracht aan deze bewoner om aan te dringen om alsnog, hoewel op het allerlaatste moment, een betalingsregeling te treffen. Ook dit was een vruchteloze poging. Bovendien werkte de bewoner gedeeltelijk in een strandtent, maar was voor het grootste gedeelte werkloos. Een dergelijke financiële situatie maakt het afbetalen ook moeilijker, aldus de vertegenwoordiger van de woningbouwvereniging.

De gerechtsdeurwaarders wijzen erop dat redenen van humanitaire aard voor hen zeer zeker een rol spelen, en dat zij op grond daarvan in een aantal gevallen niet tot ontruiming overgaan. Deze reden is tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel naar voren gekomen, namelijk of het tijdstip niet uiterst ongelukkig is wegens een sterfbed of een bevalling. Zo vertelt een gerechtsdeurwaarder in een grote gemeente in de Randstad dat hij – puttend uit zijn in tien jaar opgedane werk-

43 Overigens is ook meegelopen met gerechtsdeurwaarders van grote kantoren (vooral in de grote steden), die zoveel ontruiming(en) doen, dat zeker een aantal daarvan doorgaat.

ervaring – ongeveer drie keer te maken heeft gehad met een terminale patiënt. Er is toen besloten om niet te ontruimen. Bovendien heeft deze gerechtsdeurwaarder met verschillende instanties contact. Mochten er dan redenen zijn om niet te ontruimen, dan verneemt hij het wel van bijvoorbeeld de wijkagent. Ook andere gerechtsdeurwaarders wijzen op het feit dat zij met verschillende instanties contacten onderhouden. Bij een observatie waar wel tot ontruiming overgegaan werd, blijkt dat ook de opdrachtgever rekening houdt met redenen van humanitaire aard: dit blijkt uit het feit dat de woningbouwvereniging de ontruiming al drie keer uitgesteld heeft, telkens omdat een kind werd geboren. Op het moment dat tot ontruiming werd overgegaan, was de jongstgeborene twee maanden oud. Het zag er ook niet naar uit dat de huurschuld op korte termijn (gedeeltelijk) kon worden voldaan, omdat de vrouw steunfraude had gepleegd en haar man zich in de gevangenis bevond. Overigens was de te ontruimen woning schoon, en bevatte een nagenoeg geheel spiksplinternieuwe inboedel. De kinderkamers waren tot de nok toe gevuld met veel, mooi en vooral duur speelgoed.

Ondanks het feit dat de gerechtsdeurwaarders, althans volgens deze voorbeelden, dus zelf al proberen de schuld op een andere manier dan door binnentreden te innen, en rekening te houden met redenen van humanitaire aard, wil de wetgever dat dit getoetst kan worden door een andere functionaris.

Andere redenen om ter plaatse van de ontruiming af te zien, zijn van puur praktische aard. Zij hebben niets met een toetsing in de zin van de wet te maken. Toch worden zij hier genoemd, om het beeld vanuit de gerechtsdeurwaarder gezien te completeren. Ter illustratie volgen enkele voorbeelden vanuit de geobserveerde ontruiming: een gerechtsdeurwaarder had op dat moment geen verhuizers ter beschikking (die waren elders bezig), en had het bovendien niet druk; hij wou dus wel even met ontruimen wachten totdat het benodigde geldbedrag bijeengebracht was (deze observatie is als voorbeeld al ter sprake gekomen). Was dit niet het geval geweest, dan had hij de verhuizers opdracht gegeven vast met inpakken te beginnen. In een ander geval stond de woning vol met meubels en verwachtte de gerechtsdeurwaarder niet dat de ontruiming op tijd klaar zou zijn: de vrachtwagens moesten op tijd terug zijn. De ontruiming ging op dat moment dus niet door. In weer een ander geval was men al binnengetreten in een nog duidelijk bewoond huis (de theekopjes stonden op het aanrecht), waar geen bewoner aanwezig was; het ging om een ontruiming waarbij er een maand huurachterstand was (wat echter wel vaker was gebeurd). Het probleem was vooral dat het een woning op de derde etage was, er geen lift was, en er slechts twee verhuizers waren. Dit alles zou tot extra kosten leiden. De gerechtsdeurwaarder twijfelde en overlegde met de woningbouwvereniging. Na enig aandringen van zijn kant werd niet ontruimd. Er werd een ander slot in de deur gezet en een pamflet op de deur gehangen met de tekst dat de bewoners zich konden melden bij de politie of de gerechtsdeurwaarder om hun schulden alsnog te voldoen. Werden de schulden niet direct voldaan, dan zou ontruiming na een paar dagen alsnog volgen.

### 3.3.4 *Observaties ten aanzien van de toetsing*

Op grond van de observaties kan een aantal zaken ten aanzien van het toetsen ten behoeve van de machtiging opgemerkt worden. Er zijn zowel observaties geweest bij gerechtsdeurwaarders die hun machtiging verkrijgen van de burgemeester, als bij hen die ze verkrijgen van de hulpofficier. Zoals gezien, heeft een gerechtsdeurwaarder die de machtiging van de burgemeester verkrijgt, deze getekend bij zich op het moment dat hij op de stoep van het te ontruimen pand staat. Aangezien wij geobserveerd hebben ter plaatse van de ontruiming, heeft datgene wat de burgemeester/gemeente al of niet ter toetsing gedaan heeft, zich als zodanig aan onze observatie onttrokken. Verkrijgt de gerechtsdeurwaarder de machtiging van een hulpofficier van justitie, dan wordt deze hem doorgaans op de plek van de ontruiming verleend, op het moment dat blijkt dat er geen toestemming tot binnentreden is. Uit de observaties blijkt niet of de hulpofficieren toetsen: de aanwezige hulpofficieren tekenen zonder meer de machtiging. Wat zij tevoren gedaan hebben, heeft zich net als een eventuele toetsing door de burgemeesters aan onze waarneming onttrokken.

Uit de observaties blijkt dus niet dat er ter plekke getoetst wordt. Bedacht moet echter worden dat er een vrij klein aantal observaties heeft plaatsgevonden, waarbij de bewoners meestal niet thuis waren, en de huizen soms al leeg stonden. Er hebben zestien observaties plaatsgevonden van ontruiming, in zes gemeenten. In vijf van deze gevallen was er iemand thuis; één van deze ontruiming vond geen doorgang omdat de gerechtsdeurwaarder er op het moment vóór het binnentreden om praktische redenen van afzag. De overige vier bewoners die wel aanwezig waren, gaven toestemming tot binnentreden.

Het was de bedoeling om bij de observaties ook vragen aan de bewoners te stellen. Gebleken is dat de omstandigheden dit niet toelieten, ofwel doordat bewoners gedurende zeer korte tijd in de gelegenheid werden gesteld om wat (persoonlijke) spullen bijeen te zoeken alvorens het pand definitief te verlaten, ofwel doordat de bewoner druk doende was om alsnog op de valreep een betalingsregeling te treffen.

### 3.3.5 *Samenvatting en conclusie ten aanzien van toetsen*

Samenvattend kan gesteld worden dat de geïnterviewde hulpofficieren van justitie vrijwel unaniem aangeven te toetsen, er in de helft van de gemeenten waar geïnterviewd is en waar regelmatig machtigingen afgegeven worden door de burgemeester, naar eigen zeggen getoetst wordt, en dat de gerechtsdeurwaarders bijna zonder uitzondering menen dat er niet getoetst wordt. Eén gerechtsdeurwaarder had op het moment van interviewen twee keer meegemaakt dat hem een machtiging werd geweigerd, door twee verschillende burgemeesters. Volgens deze gerechtsdeurwaarder heeft de burgemeester blijkbaar gebruik gemaakt van zijn toetsingsrecht. Verder is er in het onderzoek niet van weigeringen gebleken. Bij de hulpofficieren is het soms onduidelijk of zij een toetsing in de zin van de wet uitvoeren. Zij lijken

hetzelfde te doen als wat zij al deden op grond van artikel 444 Rv., bij de vergezeling van de gerechtsdeurwaarder. Zij treden dan op als vertegenwoordiger van de bewoner, en houden diens belang in het oog. Zij toetsen vaak niet zozeer of het huisrecht zwaarder weegt dan het belang waartoe wordt binnentreden, en of het doel waartoe wordt binnentreden niet bereikt kan worden zonder binnentreden zonder toestemming van de bewoner, als wel of de ontruiming moet doorgaan; deze kan ook niet doorgaan om redenen van humanitaire aard, die ook voor de gerechtsdeurwaarder reden zouden zijn niet tot ontruiming over te gaan. In één van de vier grote steden worden vanuit een politiedistrict stappen ondernomen om tot een uitgebreidere toetsing vooraf te komen, waarbij bezien zal gaan worden of in concrete gevallen de gerechtsdeurwaarders al genoeg pogingen hebben gedaan om de schuld op een andere wijze te innen dan door binnentreden.

Voor zover zij toetsen, lijken de burgemeesters (gemeente) eerder te toetsen of er al genoeg pogingen zijn gedaan, om de (huur)schuld via andere kanalen te innen: bijvoorbeeld via beslag op loon of uitkering. Dit lijkt meer een toetsing in de zin van de wet.

Voor degenen die de machtiging verlenen (zowel bij politie als bij gemeente) is het vaak onduidelijk wat de toetsing zou moeten inhouden, welke criteria aangelegd kunnen worden, en op grond waarvan een machtiging geweigerd zou kunnen worden.

De gerechtsdeurwaarders ervaren het aanvragen van een machtiging vooral als een formaliteit, waar ook altijd gehoor aan wordt gegeven. In een aantal gevallen komt het voor dat gerechtsdeurwaarders menen dat er niet getoetst wordt, terwijl met name de hulpofficier uit datzelfde gebied zegt dat hij het wel doet. Vanwaar dit verschil in perceptie? Al met al lijkt de tegenspraak tussen gerechtsdeurwaarders enerzijds ('er wordt niet getoetst') en hulpofficieren en gemeenten anderzijds ('wij toetsen wèl') meer een kwestie van definitie dan van een meningsverschil over wat er in werkelijkheid gebeurt. Gerechtsdeurwaarders lijken vooral op grond van de *uitkomsten* van het aanvragen van machtigingen (die vrijwel altijd zonder problemen verstrekt worden) te concluderen dat er geen substantiële toetsing plaatsvindt, terwijl hulpofficieren en vertegenwoordigers van de gemeente lijken te benadrukken dat zij wel degelijk iets *doen* voordat een machtiging wordt gegeven.

### 3.4 Belemmeringen/schade aan de executie

Gerechtsdeurwaarders hadden grote bezwaren tegen het feit dat ook zij na het invoeren van de Algemene wet op het binnentreden een machtiging nodig zouden hebben om binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Zij vreesden allerlei problemen en belemmeringen bij het aanvragen daarvan, vooral als dit bij de burgemeester zou moeten gebeuren. Een belangrijke onderzoeksvraag was derhalve of de gevreesde problemen zich in de praktijk hebben voorgedaan. In de voorgaande paragrafen is eigenlijk al gebleken dat er zich nauwelijks problemen en belemmeringen hebben voorgedaan: de procedures verlopen soepel, na in een enkel geval

wat aanvangsproblemen, en de gerechtsdeurwaarders ondervinden geen hinder door de toetsing (omdat deze volgens de meesten van hen ook niet plaatsheeft). Tien van de vijftien geïnterviewde gerechtsdeurwaarders zijn dan ook van mening dat er geen sprake is van belemmeringen in de uitvoering van hun werkzaamheden. Vijf gerechtsdeurwaarders vinden echter, dat het machtigingsvereiste belemmeringen oplevert bij het uitvoeren van hun dagelijkse werkzaamheden. Onder een belemmering wordt door hen het volgende verstaan: administratieve rompslomp, het is lastig en het betekent extra tijd en werk. Sommigen zien ook het maken van het wettelijk verplichte verslag van binnentreden zonder toestemming van de bewoner als een belemmering.

Uit de (voornamelijk telefonische) gesprekken die met advocaten gevoerd zijn, blijkt niet dat er belemmeringen zijn: advocaten merken in de praktijk niets van problemen veroorzaakt door het machtigingsvereiste. Hierbij moet bedacht worden dat advocaten niet direct met het machtigingsvereiste te maken hebben, omdat zij het vonnis aan de gerechtsdeurwaarder geven, die voor de executie zorgt; de executie onttrekt zich verder aan het zicht van de advocaten. Een ander punt is, dat advocaten niet vaak ingeschakeld worden bij zaken waarbij de gerechtsdeurwaarder een machtiging nodig zal hebben. Het gaat vaak om binnentreden ten behoeve van ontruimingen in verband met huurschuld. Huurzaken worden door de kanton-gerechten behandeld, waar vertegenwoordiging door een advocaat niet verplicht is. Als het machtigingsvereiste problemen op zou leveren, zou dat echter waarschijnlijk vertragingen met zich meebrengen en zouden advocaten dat horen, omdat de opdrachtgever gaat klagen. Een van de ondervraagde advocaten merkt op dat hij het opvallend vindt dat gerechtsdeurwaarders het afgelopen jaar veel langer over hun werk doen; hij weet echter niet of dat iets met het machtigingsvereiste te maken heeft. Eén advocaat wist niet dat een machtiging nodig is als een gerechtsdeurwaarder binnen wil treden zonder toestemming van de bewoner.

De gerechtsdeurwaarders vreesden ook dat als gevolg van de problemen om de machtiging te verkrijgen, er schade aan executies zou ontstaan. Wat blijkt hiervan in de praktijk?

Volgens de meeste gerechtsdeurwaarders wordt er door het machtigingsvereiste geen schade toegebracht aan de executie. Ook de gerechtsdeurwaarder die twee keer heeft meegemaakt dat een machtiging werd geweigerd, meent dat er geen sprake is van schade aan de executie: deze gaat op dat moment eenvoudigweg niet door aangezien getracht wordt een (nieuwe) betalingsregeling op gang te brengen.

Een paar gerechtsdeurwaarders menen wel dat er schade aan de executie ontstaat door het machtigingsvereiste. Twee gerechtsdeurwaarders in dezelfde gemeente (een van de vier grote steden van het land) noemen financiële schade die wordt veroorzaakt door het wachten met onder andere slotenmaker en verhuizers op de komst van de hulpofficier van justitie die de machtiging ter plekke tekent. Hierbij moet worden aangetekend, dat de hulpofficier in gevallen waarin een machtiging nodig is, zonder meer moet komen, op grond van artikel 444 Rv. In deze gemeente (het

voorbeeld is al eerder ter sprake gekomen) is het zo, dat de hulpofficieren niet aanwezig zijn bij iedere ontruiming. Als de gerechtsdeurwaarder ter plekke is en zeker weet dat de te ontruimen woning leeg is, en er niemand thuis is, dan wordt binnengetreden buiten aanwezigheid van de hulpofficier van justitie maar ook zonder getekende machtiging. Is de gerechtsdeurwaarder er niet zeker van dat de woning leeg is, dan wordt de hulpofficier van justitie gebeld. Het kost enige tijd voordat deze bij de te ontruimen woning is. Volgens de gerechtsdeurwaarder wordt dan gewacht totdat hij er is; dat kost veel tijd van een groot gezelschap. Uit de observaties blijkt dat in de tussentijd de slotenmaker aan het werk gaat, met 'voorboren' en 'voorschroeven'. Dit is duidelijk in strijd met de wet. De gerechtsdeurwaarder treedt evenwel pas binnen nadat de hulpofficier ter plekke is en de machtiging heeft getekend. Dit betekent dat als de hulpofficier snel ter plekke is, het tijdverlies voor de uitvoering van de werkzaamheden ten behoeve van de executie van het vonnis soms meevalt. Zoals vermeld heeft het probleem dat de hulpofficier nog ter plekke opgeroepen moet worden niet alleen met het machtigingsvereiste te maken, maar ook met artikel 444 Rv.

Van verschillende kanten<sup>44</sup> wordt gewezen op het probleem dat sinds de wijziging van artikel 444 Rv. per 1 oktober 1994 een hulpofficier van justitie aanwezig moet zijn indien er niemand in de woning aanwezig is of de bewoner geen toestemming geeft (daarvoor konden ook andere politiefunctionarissen dan hulpofficieren optreden op grond van dit artikel). Er zijn niet veel hulpofficieren binnen de politieorganisatie, en het meegaan bij ontruiming legt een groot beslag op hun tijd. In een gemeente is er volgens de geïnterviewde gerechtsdeurwaarder inmiddels aan de procureur-generaal toestemming gevraagd om mensen met een lagere rang tot hulpofficier te kunnen benoemen. Een hulpofficier van justitie in een andere gemeente ziet een gelijksoortige oplossing, namelijk het meesturen van wijkagenten (of andere politiemensen) naar een ontruiming; deze weten volgens hem eigenlijk ook meer van het concrete geval. Een andere oplossing is volgens hem het aanstellen van meer hulpofficieren van justitie.

Een gerechtsdeurwaarder beschrijft een incidenteel geval waarin het machtigingsvereiste schade berokkende: in dit geval was de aangevraagde machtiging zoekgeraakt op het gemeentehuis. Dit betekende een hoop oponthoud, wat vertaald wordt in tijd en geld. De gerechtsdeurwaarder die dit overkwam, voegt hier echter aan toe, dat er te weinig ontruiming zijn om van problemen te kunnen spreken. In een brief aan de KVG meldt een gerechtsdeurwaarder dat gewacht moet worden met de executie als de burgemeester, c.q. de loco-burgemeester niet bereikbaar is, met alle eventuele grote gevolgen vandien. Uit de brief blijkt niet of dit geval zich al heeft voorgedaan.

44 De net genoemde twee gerechtsdeurwaarders, een gerechtsdeurwaarder die een brief aan de KVG schreef, en een geïnterviewde hulpofficier wezen op dit probleem; in deze gevallen was het ook zo dat de hulpofficier niet op afspraak meegaat naar alle binnentredingen.

Opgemerkt moet worden dat de kosten die ontstaan, worden verhaald op de debiteur of de opdrachtgever.

In het voorgaande is de inhoud van de brieven ten aanzien van problemen en belemmeringen al ter sprake gekomen. Toch is een enkel woord over het totale dossier dat door de KVG is aangelegd, op zijn plaats. De KVG heeft zich als belangenvertegenwoordigster van de gerechtsdeurwaarders sterk verzet tegen het opnemen van het machtigingsvereiste in de wet, en zij heeft opgeroepen tot commentaar en het signaleren van problemen dienaangaande. Uit het aangelegde dossier blijkt niet dat er grote problemen ontstaan zijn. Een enkeling klaagt, maar geeft ook nauwelijks grote problemen aan. Hieruit kan met vrij grote stelligheid geconcludeerd worden dat zich over het land gespreid in de praktijk geen grote problemen hebben voorgedaan. Als dit wel zo zou zijn, dan zou dit toch zeker bij de KVG bekend zijn.

#### *Samenvatting en conclusie*

Op grond van het voorgaande, kan geconcludeerd worden dat de door de beroepsgroep van gerechtsdeurwaarders tevoren gevreesde obstakels grotendeels blijken uit te blijven. Natuurlijk kost het aanvragen van een machtiging wat tijd, maar dit vormt geen grote belemmering. Een enkele uitzondering daargelaten (een fout bij de gemeente of met een groot gezelschap werkeloos wachten op de hulpofficier van justitie, die overigens ook moet komen op grond van artikel 444 Rv.) ervaren de ondervraagde gerechtsdeurwaarders geen problemen als gevolg van het machtigingsvereiste en ook in de verhalen van de andere groepen informanten en in de andere informatiebronnen duidt niets op zulke problemen.

### **3.5 Opvattingen en oordelen over het machtigingsvereiste**

In deze paragraaf komen opvattingen over het machtigingsvereiste aan de orde. Allereerst komt aan de orde of het vragen van een machtiging een formaliteit is, en daarna komen opvattingen ter sprake over het binnentreden ten behoeve van conservatoir beslag.

Aan de geïnterviewden is de vraag voorgelegd of zij het vragen van een machtiging een formaliteit vinden. De meeste geïnterviewden beantwoordden deze vraag bevestigend: alle gerechtsdeurwaarders op een na, alle burgemeesters (c.q. gemeenteambtenaren) en sommige hulpofficieren.

Zoals gezegd, vinden de meeste gerechtsdeurwaarders het een formaliteit. Dit is ook de mening van de gerechtsdeurwaarder die tot twee keer toe heeft meegemaakt dat een machtiging werd geweigerd; het weigeren van de machtiging vormde volgens hem ook geen belemmering bij het uitvoeren van zijn werkzaamheden. Volgens zijn zeggen wordt de voorkeur (ook door de opdrachtgever) gegeven aan het treffen van een betalingsregeling, zodat het geld nu of later in termijnen alsnog wordt betaald. Om duidelijk te maken dat het machtigingsvereiste een formaliteit is, vermeldt een andere gerechtsdeurwaarder die ongedateerde, getekende machtigingen van de

burgemeester ontvangt<sup>45</sup>, dat een machtiging op 20 juni ter ondertekening op het gemeentehuis is aangeboden. Op 27 juni werd deze getekend retour ontvangen. De ontruiming had echter al op 22 juni plaatsgevonden. Op het moment van interviews bleek dus, dat deze gerechtsdeurwaarder reeds had ontruimd zonder dat hij zich bewust was van het feit dat in het geval dat hij zou hebben moeten binnentreden zonder toestemming, de vereiste machtiging nog niet in zijn bezit zou zijn geweest. Weer een andere gerechtsdeurwaarder meent weliswaar dat het vragen van een machtiging een formaliteit is, maar ziet wel voordeel in het machtigingsvereiste. Het voordeel zit naar zijn mening in het feit dat de hulpofficier van justitie nu 2 à 3 dagen voorafgaand aan een ontruiming op de hoogte is van de ontruiming en hier qua planning dan rekening mee houdt. Het feit dat hij inderdaad vooraf een telefoontje moet plegen met een hulpofficier van justitie om onder andere de namen en adressen door te geven, vindt hij geen bezwaar. Bovendien ziet deze gerechtsdeurwaarder de machtiging als een waarborg voor een rechtvaardige en humane behandeling van de bewoners.

Eén gerechtsdeurwaarder meent in tegenstelling tot zijn geïnterviewde ambts-genoten, dat het vragen van een machtiging geen formaliteit is. Hij meent ook dat er (summier) getoetst wordt.

Een andere gerechtsdeurwaarder meent dat het vragen van een machtiging een schriftelijke bevestiging is van de gang van zaken voor 1 oktober 1994. Er werd toen namelijk ook overleg gepleegd met de politie, waarbij de benodigde schriftelijke informatie over en weer doorgegeven werd.

Sommige gerechtsdeurwaarders wijzen erop dat zij zelf aansprakelijk gesteld kunnen worden als de ontruiming niet goed wordt uitgevoerd; ook daarom vinden zij het machtigingsvereiste overbodig. Sommigen wijzen erop dat zij zelf al bezien of binnentreden nodig is. Dit is al ter sprake gekomen in paragraaf 3.3.

Vertegenwoordigers van de gemeenten vinden dat het vragen van een machtiging een formaliteit is, hoewel er in een aantal gemeenten wel getoetst wordt of een machtiging afgegeven moet worden. De burgemeester van een van deze gemeenten<sup>46</sup> staat achter het uitgangspunt van de wet, namelijk dat de rechtsbescherming van de betrokken bewoner gewaarborgd moet worden, en hij wil de wet loyaal uitvoeren. Hij vindt echter dat de wetgever een verkeerde instantie heeft aangewezen om machtigingen af te geven. Hij vraagt zich namelijk af hoe een burgemeester moet toetsen of een gerechtsdeurwaarder op de juiste manier naar binnen wil treden. Zo'n toetsing kan naar zijn zeggen alleen 'passief' gebeuren, ook gezien het korte tijdsbestek tussen de aanvraag en het feitelijk tekenen. De burgemeester kan onmogelijk elk verzoek tot machtiging met een nader onderzoek toetsen. Hij meent dat de machtiging beter door een hulpofficier van justitie of wijkagent

45 Inmiddels is in deze gemeente afgesproken dat de machtigingen door de hulpofficier worden afgegeven.

46 Deze burgemeester is al eerder ter sprake gekomen; hij toetst en meent dat voor het afgeven van een machtiging bepalend is of alle andere middelen zijn uitgeput; hij heeft zich in zijn vorige praktijk als burgemeester van een andere gemeente bemoeid met een geval van ontruiming.

gegeven kan worden die meestal ook ter plekke is. Eventueel zou ook volstaan kunnen worden met de verplichting achteraf een verslag te sturen naar een derde onafhankelijke partij, zoals een hulpofficier van justitie, of een wijkagent. Een andere burgemeester is van mening dat het machtigingsvereiste wettelijk verplicht moet blijven, omdat het toch een extra controlemogelijkheid geeft: stel dat een gerechtsdeurwaarder telkens onzorgvuldig blijkt te handelen, dan kan het niet afgeven van een machtiging een manier zijn om te zorgen dat hij geen ontruiming meer kan uitvoeren. Een gemeente-ambtenaar van een van de vier grote steden, waar de machtigingen door de hulpofficier worden afgegeven, meent dat de wetgever met het machtigingsvereiste wellicht te ver doorgeschoten is in de bescherming van het huisrecht. In een aantal gemeenten worden de machtigingen weliswaar door de hulpofficier afgegeven, maar blijft men bij de gemeente goed op de hoogte van de gang van zaken rond ontruiming, doordat zaken dienaangaande in het driehoeksoverleg besproken worden, of op een vaste dag in de week besproken worden tussen de afdeling huisvesting en de politie. Ook blijkt uit een brief aan de KVG dat een burgemeester, hoewel hij geen machtigingen afgeeft, de gerechtsdeurwaarder te kennen heeft gegeven op de hoogte te willen worden gebracht, als er schrijnende toestanden zijn. Dit lost zich in de praktijk op doordat er nauw overleg is met de woningstichting.

Sommige hulpofficieren beantwoorden de vraag of het verlenen van een machtiging een formaliteit is bevestigend. Toch blijken sommigen van hen in de praktijk wel te toetsen. Zo noemt een hulpofficier het min of meer een formaliteit, en ziet het als een verlengde van het uitvoeren van het vonnis; toch meent hij dat het afgeven van een machtiging niet automatisch gebeurt als de gerechtsdeurwaarder erom vraagt. Weer een andere noemt het in veel gevallen een formaliteit, omdat de hulpofficier van justitie de gerechtsdeurwaarder kent, en weet wat hij kan verwachten; toch vindt hij het goed dat het machtigingsvereiste er is, zodat een objectieve derde de situatie kan beoordelen. Het is een soort waarborg voor een rechtvaardige en humane behandeling van de bewoners. Deze hulpofficier heeft in het verleden wel eens van 'schrijnende toestanden' gehoord 'waarbij alles rücksichtslos uit de woning gehaald werd, zodat de betrokkenen als zielige hoopjes mens achterbleven'; hij laat redenen van humanitaire aard meespelen om niet tot ontruiming over te gaan. Twee hulpofficieren van justitie vinden het geen formaliteit. Een daarvan spreekt de ontruiming van tevoren door en beziet ook ter plekke of deze op dat tijdstip noodzakelijk is (hij toetst dus); de andere trekt van tevoren pandinformatie, antecedenten, gedrag van de betrokkene na, en toetst of werkelijk een machtiging nodig is. Een mogelijke verklaring voor het feit dat sommige hulpofficieren het verlenen van een machtiging als een formaliteit zien, terwijl zij wel toetsen of het nodig is binnen te treden, is dat de politie ook op basis van artikel 444 Rv. betrokken is bij de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder. Dit was ook in het verleden al zo, waardoor zij in de periode voordat het machtigingsvereiste van kracht werd, al toezagen op de wijze en het tijdstip van binnentreden. Het is ook de vraag of zij toetsen in de zin van de

Algemene wet op het binnentreden, of dat zij slechts doen wat zij op grond van artikel 444 Rv. moeten doen. Een hulpofficier die zelf geen machtigingen afgeeft, en uitsluitend wordt ingeschakeld als vertegenwoordiger van de 'sterke arm' meent dat het afgeven van machtigingen geen formaliteit is, en vindt dit een goede zaak, want bij binnentreden wordt de privacy aangetast. Verder merkt de hulpofficier op dat tot het allerlaatste moment getracht moet worden een regeling te treffen, omdat ontruiming een grof middel is; als er binnengetreten moet worden laat hij zich goed informeren over de achtergronden, zoals de soort schuld.

Een punt waarop sommige gerechtsdeurwaarders kritiek hadden, was dat conform de huidige wet het vragen van een machtiging nodig is voor het executoriaal beslag, maar niet voor conservatoir beslag. Deze vrijstelling is zo in de wet opgenomen vanwege het spoedeisende karakter van conservatoir beslag. Er zijn verschillende gerechtsdeurwaarders die van mening zijn dat dit een hele vreemde zaak is. Als er dan al een machtiging gevraagd zou moeten worden, dan zou dit volgens hen moeten gebeuren bij conservatoir beslag en niet bij executoriaal beslag. Juist ook, omdat aan conservatoir beslag geen rechterlijk vonnis ten grondslag ligt maar slechts een beschikking. Het spoedeisende karakter bij conservatoir beslag is volgens een gerechtsdeurwaarder slechts in 5% van de gevallen een terechte veronderstelling; conservatoir beslag wordt volgens hem vaak als drukmiddel gebruikt en zou met meer waarborgen omgeven moeten worden. Ook een gemeente-ambtenaar vindt het verschil tussen conservatoir en executoriaal beslag vreemd: in beide gevallen moet namelijk binnengetreten worden.

De meningen over de vraag of een machtiging nodig is bij het binnentreden van al lege huizen (waar dus ook niemand aanwezig is) zijn verschillend: soms wordt aangenomen dat in dat geval geen machtiging nodig is; dit lijkt in zoverre juist dat in dat soort gevallen gezegd kan worden dat er dan niemand is die nog van 'bewoningwil' blijkt geeft. In de wet is echter uitdrukkelijk opgenomen dat een machtiging nodig is als binnengetreten moet worden 'zonder toestemming'. Bovendien hoeft het van buiten gezien niet duidelijk te zijn dat er wellicht in een achterkamer nog iemand woont. De meeste gerechtsdeurwaarders lijken dan ook geen risico te willen lopen, en laten bij lege huizen toch een machtiging ondertekenen, zeker als de hulpofficier al ter plekke is. Is dat niet het geval, en is van buiten af duidelijk te zien dat het huis leeg is, dan wordt zonder machtiging binnengetreten.

#### *Samenvatting en conclusie*

Samenvattend kan gezegd worden dat over het algemeen zowel degenen die een machtiging nodig hebben als degenen die deze verlenen, de machtiging als een formaliteit ervaren. Toch vindt een aantal van hen dat het machtigingsvereiste een waarborg is voor een rechtvaardige en humane behandeling van de bewoners. Er zijn gerechtsdeurwaarders die het vreemd vinden dat een machtiging vereist is bij executoriaal beslag, en niet bij conservatoir beslag.

## Conclusies en implicaties

Dit onderzoek was gericht op twee hoofdvragen, namelijk op de vraag of het machtigingsvereiste van artikel 2 lid 1 van de Algemene wet op het binnentreden in de praktijk een belemmering vormt voor executies door gerechtsdeurwaarders, en zo ja in welke mate, en of er sprake is van schade aan executies, en op de vraag of er daadwerkelijk getoetst wordt of het doel waartoe wordt binnentreden dit binnentreden redelijkerwijs vereist. In dit hoofdstuk komen de conclusies aan de orde die getrokken kunnen worden op grond van de resultaten van het onderzoek.

### 4.1 Belemmeringen/schade aan de executie

In de praktijk blijken bij het uitvoeren van de dagelijkse werkzaamheden geen grote belemmeringen te zijn ontstaan, noch noemenswaardige schade aan executies. Een enkele gerechtsdeurwaarder noemt zelf als belemmeringen: extra tijd, meer werk en 'het is lastig'. Sommige gerechtsdeurwaarders vinden het administratieve rompslomp, die toch tijd kost, maar echt wezenlijk is dit bezwaar niet. Uit de feitelijke gang van zaken bij het verkrijgen van de machtiging blijkt niet van belemmeringen. Bij het in werking treden van de wet hebben de gerechtsdeurwaarders en de instanties die betrokken zijn bij het geven van een machtiging, doorgaans gezocht naar een voor beide partijen werkbare situatie. Deze is veelal ook tot stand gekomen. De machtigingen worden afgegeven door de hulpofficier of door de burgemeester. Op sommige plaatsen is in het begin onduidelijkheid geweest over welke instantie precies bevoegd was tot het afgeven van machtigingen aan gerechtsdeurwaarders. Onduidelijk was ook (en is nog steeds) of de burgemeester zijn bevoegdheid kan mandateren aan zijn ambtenaren. Zowel het aanspreekpunt (gemeente of politie), als de procedure is per gemeente verschillend. De gerechtsdeurwaarder weet echter tot wie hij zich kan wenden voor het vragen van een machtiging, zodat er geen problemen dienaangaande meer zijn.

In de praktijk blijkt de gerechtsdeurwaarder over het algemeen (zeker bij binnentreden ten behoeve van ontruiming) vooraf stappen te ondernemen om een machtiging te verkrijgen, dus voordat vaststaat dat de bewoner geen toestemming geeft tot binnentreden. Op deze manier ondervindt hij geen problemen op het moment van binnentreden. Bij de gemeente vraagt en verkrijgt de gerechtsdeurwaarder de machtiging van tevoren. Wordt de machtiging door de hulpofficier afgegeven, dan wordt deze doorgaans vooraf ingelicht over het tijdstip van binnentreden, en is hij aanwezig bij het binnentreden. Indien nodig, geeft hij dan ter plekke de machtiging af. Dit kan in sommige gemeenten tot problemen leiden, omdat de hulpofficier niet op afspraak komt maar ter plekke alsnog moet worden opgeroepen. Dit

levert bij ontruiming een belemmering op omdat met een vrij groot gezelschap gewacht moet worden op de komst van de hulpofficier: dat is kostenverhogend, en kan dus betiteld worden als schade aan de executie. Dit probleem hangt echter niet alleen samen met het machtigingsvereiste, maar ook met de vergezellingsplicht op grond van artikel 444 Rv. Het probleem vindt zijn oorzaak in het feit dat er (te) weinig hulpofficieren van justitie zijn. Bij observatie in één gemeente bleek dat in dit soort gevallen tijdens het wachten op de hulpofficier van justitie de slotenmaker alvast met 'voorboren' en 'voorschroeven' van het slot begint, zodat de (wacht-) schade wellicht wel meevalt. Deze handelwijze is echter in strijd met de wet. In één incidenteel geval was er schade aan de executie, omdat de machtiging op het gemeentehuis zoek was geraakt.

Uit dit alles blijkt niet dat er zich grote belemmeringen en problemen hebben voorgedaan. Een sterke indicatie dat deze zich niet hebben voorgedaan, is dat hierover niets bekend is bij de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders, die zich als belangenvertegenwoordigster van de beroepsgroep sterk verzet heeft tegen het invoeren van het machtigingsvereiste.

#### 4.2 Toetsing

Volgens de wet moet een andere functionaris dan degene die binnentreedt, toetsen of het noodzakelijk is binnen te treden, en of er een andere mogelijkheid is tot het bereiken van het doel. In het geval van de gerechtsdeurwaarders, die vooral binnentreden met het oog op het innen van een geldvordering, lijkt het erop dat getoetst kan (moet) worden of de schuld op een andere manier geïnd kan worden, bijvoorbeeld door middel van loonbeslag of beslag op uitkering. Uit de parlementaire behandeling blijkt dat er ook getoetst moet (kan) worden of er geen redenen van humanitaire aard zijn om op het gekozen moment niet binnen te treden (het tijdstip is zeer ongelukkig, omdat er bijvoorbeeld sprake is van een bevalling of een sterfbed).

Vindt toetsing in de praktijk plaats, en zo ja, hoe wordt er dan getoetst?

Volgens (bijna) alle gerechtsdeurwaarders wordt er in de praktijk niet getoetst. Nagenoeg alle hulpofficieren van politie daarentegen menen dat zij wel degelijk toetsen. De wijze waarop verschilt echter. Zij bezien bijvoorbeeld van tevoren of er een vonnis is op grond waarvan opgetreden kan worden, om wat voor pand het gaat, of de bewoner vuurwapengevaarlijk is. Dit lijkt geen toetsing in de zin van de wet. Sommige hulpofficieren bezien ook of het op dat moment noodzakelijk is binnen te treden. Dit gebeurt zowel van tevoren (in één geval), als ter plekke. Zij lijken dan hetzelfde te doen als wat zij al deden op grond van artikel 444 Rv., bij de vergezelling van de gerechtsdeurwaarder. Zij toetsen niet zozeer of het huisrecht zwaarder weegt dan het belang waartoe wordt binnentreden, en of het doel waartoe wordt binnentreden niet bereikt kan worden zonder binnentreden zonder toestemming van de bewoner, als wel of er redenen van humanitaire aard zijn om niet binnen te treden en niet tot ontruiming over te gaan. In één van de vier grote steden worden vanuit

een politiedistrict stappen ondernomen om tot een uitgebreidere toetsing vooraf te komen, waarbij bezien zal gaan worden of in concrete gevallen de gerechtsdeurwaarders al genoeg pogingen hebben gedaan om de schuld op een andere wijze te innen dan door binnentreden.

Grofweg lijkt in de helft van de gemeenten waar ook regelmatig machtigingen afgegeven worden door of namens de burgemeester, te worden getoetst. Voor zover zij toetsen, lijken de burgemeesters (gemeente) veeleer te toetsen of er al genoeg pogingen zijn gedaan, om de (huur)schuld via andere kanalen te innen, bijvoorbeeld via beslag op loon of uitkering. Zo is er in een gemeente betrokkenheid van verschillende afdelingen (zoals de sociale dienst). Dit lijkt een toetsing in de zin van de wet.

Voor degenen die de machtiging verlenen (zowel bij politie als bij gemeente) is het vaak onduidelijk wat de toetsing zou moeten inhouden, welke criteria aangelegd kunnen worden, en op grond waarvan een machtiging geweigerd zou kunnen worden.

De hardste indicatie dat er wordt getoetst, is natuurlijk dat de gevraagde machtigingen worden geweigerd. Eén gerechtsdeurwaarder heeft twee keer meegemaakt dat hem door de burgemeester (twee verschillende) een machtiging werd geweigerd. Volgens deze gerechtsdeurwaarder hebben de burgemeesters getoetst of het noodzakelijk was binnen te treden: zij wilden bezien of er alsnog een betalingsregeling of gedeeltelijke kwijting van de schuld mogelijk was. Het weigeren van de machtiging werd door deze gerechtsdeurwaarder niet als probleem ervaren, omdat de ontzuiming op dat moment eenvoudig niet doorging en er uiteindelijk een betalingsregeling getroffen werd, of zou worden.

Uit dit alles blijkt dat er niet altijd getoetst wordt en dat er op verschillende manieren wordt getoetst. Het is de vraag of het machtigingsvereiste, los van de bescherming die het bestaan van deze bepaling als zodanig biedt, zoals het nu in de praktijk gehanteerd wordt, heeft geleid tot meer bescherming van het huisrecht.

#### 4.3 Meninge

Over het algemeen ervaren zowel degenen die een machtiging nodig hebben, als degenen die deze verlenen, dit als een formaliteit. Toch vindt een aantal van hen dat het goed is dat het vereiste bestaat, waarbij een hulpofficier en een gerechtsdeurwaarder aangeven het te zien als een waarborg voor een rechtvaardige en humane behandeling van de bewoners. Een meerderheid van de ondervraagde hulpofficieren ziet het machtigingsvereiste als een formaliteit, terwijl zij tevens aangeven dat zij toetsen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat zij ook op basis van artikel 444 Rv. betrokken zijn bij de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder, waardoor zij in de periode voordat het machtigingsvereiste van kracht werd, al toezagen op de wijze en het tijdstip van binnentreden. Er zijn gerechtsdeurwaarders die het vreemd vinden dat een machtiging vereist is bij executoriaal beslag, en niet bij conservatoir beslag.

#### 4.4 Implicaties

Gezien de conclusies van het onderzoek rijst de vraag of het machtigingsvereiste voor gerechtsdeurwaarders kan vervallen, óf dat het gehandhaafd moet blijven. Het voegt in de huidige praktijk weinig toe, en soms leidt het ertoe dat burgers op verschillende manieren behandeld worden. Bovendien brengt het veel papieren rompslomp met zich mee. Het is de vraag of als de positie van en het toezicht op gerechtsdeurwaarders goed geregeld worden in de nieuwe Gerechtsdeurwaarderswet, de positie van de gerechtsdeurwaarder bij binnentreden wellicht wat ruimhartiger beoordeeld kan worden. Tevens kan erop gewezen worden dat zowel de bewoner als de gerechtsdeurwaarder die twijfelt of hij tot executie over moet gaan, een kort geding aan kunnen spannen betreffende de executie. Als het verlenen van een machtiging, zoals nu in een aantal gevallen blijkt, een formaliteit is (en blijft), lijkt het niet redelijk hiervoor kosten aan de burger in rekening te brengen. Deze zullen in rekening gebracht worden, als een tarief hiervoor in het Deurwaardersreglement wordt opgenomen. Een voorstel voor een tarief voor het aanvragen van een machtiging en het toezenden van het verslag aan degene die de machtiging verleende ligt momenteel voor advies bij de Raad van State (respectievelijk kan f 30,20 en f 10,15 in rekening worden gebracht). Dit alles zou ervoor pleiten het machtigingsvereiste voor gerechtsdeurwaarders af te schaffen.

Van de andere kant kan men zeggen dat het machtigingsvereiste meestal geen problemen oplevert, en dat het enkele bestaan ervan in zijn algemeenheid bijdraagt aan de door de gerechtsdeurwaarder betrachtte zorgvuldigheid. In concrete gevallen kan het, mits juist toegepast, toch een extra bescherming bieden aan het huisrecht. Bovendien wordt door het handhaven van het machtigingsvereiste niet getornd aan de systematiek van de wet.

Als men het machtigingsvereiste wil handhaven, kan men zich afvragen op welke manier hier een zinvolle en praktische invulling aan gegeven kan worden.

Er zijn dan twee mogelijkheden.

- Het handhaven van de bepaling zoals deze nu is, waardoor dezelfde instanties als nu bevoegd blijven tot het afgeven van de machtigingen. Het verdient dan misschien aanbeveling, in de wet duidelijk aan te geven dat ook de hulpofficier zelfstandig bevoegd is. Ook verdient het aanbeveling te overwegen of de burgermeester zijn bevoegdheid kan mandateren aan zijn ambtenaren, en indien dit zo is, dit ook duidelijk aan te geven (dit is nu namelijk niet duidelijk).
- Het onderbrengen van het machtigingsvereiste in artikel 444 Rv. (de verzeggingsplicht).

De laatste mogelijkheid heeft twee voordelen. Het eerste is dat één wetsartikel het binnentreden door gerechtsdeurwaarders zonder toestemming van de bewoner regelt. Het tweede is dat de hulpofficieren van justitie op grond van deze bepaling toch al betrokken zijn bij het binnentreden zonder toestemming van de bewoner, zodat het zowel voor hen als voor de gerechtsdeurwaarders een praktisch uitvoerbare regeling is. Het is bij deze regeling de vraag of de machtiging als zodanig

gehandhaafd moet worden (de papieren formaliteit), of dat volstaan kan worden met de opdracht aan de hulpofficier om te toetsen of het binnentreden noodzakelijk is. Bij beide genoemde mogelijkheden is het aan te bevelen duidelijke criteria voor toetsing te geven aan de hand waarvan de verleners van de machtigingen kunnen bepalen of een machtiging afgegeven moet worden. Uiteraard moet hierover dan ook goede voorlichting gegeven worden.

Een criterium voor toetsing zou kunnen zijn, of de gerechtsdeurwaarder al genoeg pogingen heeft gedaan om het doel, het innen van de schuldvordering, op een andere manier dan door binnentreden te bereiken. Getoetst kan dan worden of hij getracht heeft het bedrag van de schuld te innen door bijvoorbeeld beslag te leggen op loon of uitkering of bijvoorbeeld op een auto (die buiten staat). Ook kan getoetst worden of niet alsnog een betalingsregeling mogelijk is. In dit geval zou het kunnen zijn dat de burgemeester (eventueel via mandaat aan zijn gemeente-ambtenaren) hiertoe beter uitgerust is dan de hulpofficier, omdat hij meer invloed bij de sociale dienst en de gemeentelijke kredietbank heeft, en dus wellicht met meer resultaat pogingen kan doen tot bemiddeling. Dat neemt niet weg, dat ook de hulpofficier kan toetsen, of er al genoeg pogingen zijn ondernomen, door bijvoorbeeld de schriftelijke stukken van de gerechtsdeurwaarder dienaangaande in te zien.

Een ander toetsingscriterium zou kunnen zijn of het tijdstip van binnentreden niet juist is, omdat er redenen van humanitaire aard zijn om (op dat moment nog) niet binnen te treden. In dat geval is toetsing door de hulpofficieren het meest aangezien, omdat deze het beste op de hoogte zijn van dit soort omstandigheden (ook via bijvoorbeeld wijkagenten) en ook ter plekke aanwezig zijn.

Een andere toetsingscriterium is wellicht of de gerechtsdeurwaarder de schuldenaar voldoende heeft ingelicht over de steeds ingrijpendere maatregelen waartoe wordt overgegaan.

Als de toetsing vooral uitgevoerd zal worden door de hulpofficieren, is het in sommige gemeenten zinvol er zorg voor te dragen dat er meer hulpofficieren werkzaam zullen zijn; ook nu al blijkt in sommige gemeenten dat hun aantal (te) klein is. Dit is echter niet zomaar te verwezenlijken, aangezien politie-ambtenaren die tot hulpofficier benoemd worden, aan bepaalde wettelijke vereisten moeten voldoen. Het behoort tot de mogelijkheden plaatselijk te bezien of er inderdaad te weinig hulpofficieren zijn, en als dat het geval is, aan de procureur-generaal te vragen om politie-ambtenaren in een lagere schaal aan te wijzen als hulpofficier.

## Entering bailiffs – the warrant requirement of the General law on entering in practice

October 1, 1994 the *Algemene wet op het binnentreden* came into force. This General Law on Entering gives rules for officials on entering into the privacy of a home, to protect the inviolability of the home. Since this law came into force officials that want to enter a home, need a warrant if the resident does not give them permission to enter. The purpose of this law, is that another official than the one entering, checks whether it is really necessary to enter, and whether there is another possibility than entering to reach the goal. According to the law there are four kinds of officials who are authorized to release the warrant: the Procurator-General, the public prosecutor, the assistant-prosecutor and the mayor. The latter can release warrants for Civil Law purposes only.

Since this law came into force bailiffs also need a warrant. For bailiffs, this was a new requirement, against which they strongly protested during the passing of the bill in Parliament. They protested for fundamental and for practical reasons. The Minister of Justice promised to evaluate the law as far as the bailiffs are concerned, within a year from coming into force. If in practice getting a warrant would prove to cause great problems this demand could be reconsidered. In this report the results of the evaluation study are presented.

The research questions were:

- Has the warrant requirement caused problems in practice, and if so, what problems and to what extent? Has there been damage to executions?
- Does the official who releases the warrant actually check if the goal for which the entering takes place, reasonably requires the entering?

To collect the data for the research, interviews were conducted with bailiffs and with officials of the authorities who release the warrant. From the interviews it appears that lawyers are not well acquainted with the practical execution by a bailiff.

The results are that there are no problems, and no damage to executions. In some municipalities the warrants are given beforehand by the mayor, and in others, if necessary, on the doorstep by the assistant-prosecutor. In the beginning there were some problems, because the authorities who were authorized to issue the warrants, did not always want to do so: some mayors thought it would be hardly possible for them to give the presumed amount of warrants, also because it was not clear if they could give a mandate to their civil servants to release them. An argument to prefer the giving of warrants by assistant-prosecutors, is that they are already involved when a bailiff wants to enter a house and has no permission by the resident: another

law provision already exists by which assistant-prosecutors are requested to be present when the door is shut or the resident refuses to open it.

Concerning the second research question it appears that the assistant-prosecutors say almost unanimously that they check, some mayors (or municipal officials) check and some don't, and most of the bailiffs think there is no check at all. Only in one bailiff's practice a warrant was refused (two times by two different mayors).

Assistant-prosecutors mostly check if there are reasons of a humane nature not to enter. If mayors (or municipal officials) check, they mostly check if there is another possibility than entering the house to reach the goal: for example if it is possible to make a payment arrangement with the social security department. The criteria for checking are not always clear to the releasers of a warrant.

Given these results the question remains whether the warrant requirement for bailiffs must be maintained in the law, or should be abolished. This is to the legislator to decide. In the report some arguments in favour of abolishing and some in favour of maintaining are given. Some recommendations are given in case it is decided to maintain the warrant requirement, including the suggestion to make the criteria for checking more explicit.

## **Les huissiers de justice qui pénètrent dans le domicile d'une personne et l'obligation de détenir un mandat prévue par la Loi relative à l'accès au domicile des personnes dans la pratique**

Le 1er octobre 1994 est entrée en vigueur la Loi relative à l'accès par des fonctionnaires au domicile des personnes. Cette loi fixe pour les fonctionnaires qui veulent pénétrer dans le domicile d'une personne des règles destinées à protéger l'inviolabilité du domicile. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, les fonctionnaires qui souhaitent pénétrer dans un domicile sans l'autorisation de son habitant doivent détenir un mandat. L'objectif de la loi est qu'un fonctionnaire autre que celui chargé de pénétrer dans le domicile contrôle s'il existe en dehors de l'introduction dans le domicile une autre possibilité tout aussi efficace d'obtenir le résultat visé. La loi désigne quatre sortes de fonctionnaires compétents pour délivrer ce mandat: le procureur-général, le procureur de la Reine, le procureur auxiliaire et le bourgmestre, ce dernier ne pouvant délivrer des mandats que dans des affaires civiles. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, les huissiers de justice ont eux aussi besoin d'un mandat. Il s'agit pour eux d'une nouvelle obligation contre laquelle ils ont protesté avec véhémence pendant l'examen de la loi par le parlement. Leurs objections étaient dictées aussi bien par des raisons de principe que par des raisons pratiques. Le ministre de la Justice s'est engagé à procéder à une évaluation de la Loi en ce qui concerne les huissiers de justice dans un délai d'un an après la date d'entrée en vigueur. S'il ressortait dans la pratique que l'obtention d'un mandat posait de grands problèmes, cette obligation serait alors reconsidérée. Ce rapport présente les résultats de l'étude réalisée en vue de l'évaluation mentionnée.

Les questions posées dans l'étude étaient les suivantes:

- l'obligation de détenir un mandat constitue-t-elle un obstacle dans la pratique de l'exécution par les huissiers de justice de décisions essentiellement judiciaires? Si oui, comment et dans quelle mesure? Les exécutions en souffrent-elles?
- les fonctionnaires compétents pour délivrer un mandat permettant de pénétrer dans un domicile contrôlent-ils vraiment si l'introduction dans le domicile est justifiée?

Pour recueillir les données nécessaires à l'étude, des entretiens ont eu lieu avec des huissiers de justice et des fonctionnaires des instances délivrant les mandats. Des entretiens avec des avocats ont montré qu'ils n'ont aucune notion de l'exécution des décisions judiciaires par les huissiers de justice.

L'étude a montré que l'obligation de détenir un mandat n'avait entraîné aucun problème et qu'elle n'avait aucune incidence sur l'exécution des décisions judiciaires. Dans certaines municipalités, les bourgmestres délivrent les mandats à l'avance tandis que dans d'autres municipalités, le procureur auxiliaire les délivre, si nécessaire, sur le lieu même du domicile.

Peu de temps après l'entrée en vigueur de la loi, quelques problèmes ont surgi, dus à la difficulté éprouvée par certaines instances compétentes en ce qui concerne la délivrance d'un mandat: certains bourgmestres estimaient qu'il leur serait pratiquement impossible de délivrer la quantité supposée de mandats, et ce également parce qu'il n'était pas clair qu'ils puissent conférer leurs pouvoirs à leurs fonctionnaires. Le fait que les procureurs auxiliaires accompagnaient déjà les huissiers de justice qui n'étaient pas autorisés par l'habitant à pénétrer dans son domicile (il existait déjà une autre disposition législative en vertu de laquelle la présence d'un procureur auxiliaire est requise lorsque les portes du domicile sont fermées ou lorsque l'habitant refuse de les ouvrir) est un argument en faveur de la délivrance des mandats par les procureurs auxiliaires.

En ce qui concerne la deuxième question de l'étude, les résultats montrent que les procureurs auxiliaires affirment presque unanimement qu'ils contrôlent si l'introduction dans le domicile est justifiée, que certains bourgmestres (ou fonctionnaires municipaux) le font et d'autres non et que la plupart des huissiers de justice pensent que la nécessité de pénétrer dans le domicile n'est pas du tout contrôlée. Seul un huissier de justice s'est vu refuser dans la pratique la délivrance d'un mandat (deux fois, par deux bourgmestres différents). Les procureurs auxiliaires contrôlent d'ordinaire si l'introduction dans le domicile peut être évitée pour des raisons humanitaires. Lorsque les bourgmestres (ou les fonctionnaires municipaux) effectuent ce contrôle, ils examinent s'il n'y pas d'autre possibilité d'agir tout aussi efficace: c'est ainsi qu'est envisagée la possibilité de prendre avec le service social un arrangement en ce qui concerne les paiements à effectuer. Les critères de contrôle ne sont pas toujours clairs pour ceux qui délivrent le mandat. On peut se demander à la lumière des résultats de l'étude si l'obligation de mandat doit être ou non maintenue en ce qui concerne les huissiers de justice. C'est au législateur de décider. Le rapport donne quelques arguments contre et en faveur d'une abrogation de cette obligation ainsi que quelques recommandations au cas où l'on déciderait de la maintenir, parmi lesquelles la proposition d'explicitier les critères de contrôle.

# Literatuur

## **Algemene wet op het binnentreden**

Wetsvoorstel, memorie van toelichting  
Kamerstukken II, 1984-1985, 19 073, nr. 3

## **Algemene wet op het binnentreden**

Handelingen II, 42, 25 januari 1994a,  
pp. 3313-3325

## **Algemene wet op het binnentreden**

Handelingen I, 35, 7 juni 1994b, pp. 1834-  
1842, en 1852-1961

Handelingen I, 37, 21 juni 1994c, pp. 1891-  
1897

## **Bemmelen, J.M. van, Th.W. van Veen**

### *Strafprocesrecht*

Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk  
Willink/Gouda Quint, 1993 (11e druk; bew.  
door D.H. de Jong en G. Knigge)

## **Deurwaardersreglement**

Besluit van 27 december 1960 Stb. 562,  
houdende wijziging van het Deurwaarders-  
reglement (Stb. 1934, 598), zoals dit regle-  
ment nader is gewijzigd... en 11 januari  
1994, Stb. 31

Kluwer, Nederlandse wetboeken, losbladig

## **Dubbink, C.W.**

Het verdwenen formulier van tenuitvoer-  
legging

*Nederlands Juristenblad*, 1983, nr. 2,  
pp. 46-50

## **Gerechtsdeurwaarder, een veelzijdig beroep**

Bussum, KVG, z.j. (folder)

## **Gerechtsdeurwaarderswet**

Wetsvoorstel

Kamerstukken II, 1992-1993, 22 775, nrs.  
1-11

## **Gorkum, P. van**

Binnentreden in woningen (I, II, III)

*De gerechtsdeurwaarder*

nr. 5, 1993, pp. 101-109

nr. 4, 1994, pp. 47-53

nr. 7, 1994, pp. 99-139

## **Hugenholtz, W., W.H. Heemskerk**

*Hoofdlijnen van nederlands burgerlijk  
procesrecht*

Utrecht, Lemma, 1994 (17e druk)

## **Keulen, S. van, L. Konings (red.)**

*HOvJ; handboek voor de hulpofficier van  
justitie*

Koninklijke Vermande, losbladig

## **Loon, F. van, S. Delrue, D. van den Bosch**

*De gedwongen tenuitvoerlegging van  
vonnissen; een exploratief rechtssocio-  
logisch onderzoek naar de praktijk van de  
gerechtsdeurwaarder*

Leuven, Acco, 1994

## **Oudelaar, H.**

*Recht halen; inleiding in het executie- en  
beslagrecht*

Deventer, Kluwer, 1995 (4e druk)

## **Produktiestatistiek rechtskundige diensten, 1993**

*Kwartaalbericht rechtsbescherming en  
veiligheid*, 1995, nr. 2, pp. 19-37

## **Snijders, H.J., R.B. Gerretsen, A.S. Rueb**

*Burgerlijk procesrecht*

Delft, Nederl. Orde van Advocaten, 1994

## **Vademecum burgerlijk procesrecht**

Arnhem, Gouda Quint (losbladig)

## **Wet van 22 juni 1994 tot vaststelling van de Algemene wet op het binnen- treden**

*Staatsblad* 572, 1994

## **Wiegman, P.J., T. Zuidema**

Recht voor de huurder

Lelystad, Vermande, 1994

## **Bijlage**

# **Samenstelling van de begeleidingscommissie**

### **Voorzitter**

mr. T. Elzenga                      Burgemeester Naaldwijk

### **Leden**

mr. A.H.Th. de Boer	Ministerie van Justitie, Directie Wetgeving
drs. E. Brinkman	Ministerie van Justitie, Dienst Rechtsbijstand en Juridische Beroepen
mr. B.C. Knieriem	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
dr. M.M. Kommer	Ministerie van Justitie, programmacoördinator WODC
W.C.J. Rosmalen	Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders
mr. J.J. Stam	Ministerie van Binnenlandse Zaken, Afdeling CZW
mr. J.J. Wiarda	Ministerie van Justitie, Directie Wetgeving

## Sinds 1991 verschenen rapporten in de reeks Onderzoek en beleid

### 1991

- 105 Initiation and continuation of a criminal career; who are the most active and dangerous offenders in the Netherlands?  
*C.R. Block, C. van der Werff*
- 106 Politie en milieuwethandhaving  
*E.A.I.M. van den Berg, W. Waelen*
- 107 Achtergronden van delinquent gedrag onder jongens uit etnische minderheden II  
*M. Junger, W. Polder*
- 108 Voorlichting over vandalisme doorgelicht; evaluatie-onderzoek van een grootschalige voorlichtingscampagne en studie naar (on)mogelijkheden van voorlichting  
*R.F.A. van den Bedem, m.m.v. E.C. van den Heuvel, H. Schelling, A. Schiewold*
- 109 Criminaliteitspreventie onder allochtonen; evaluatie van een project voor Marokkaanse jongeren  
*G.J. Terlouw, m.m.v. G. Susanne*
- 110 Het gerechtelijk vooronderzoek in woord en daad  
*C. van der Werff, M.W. Bol, m.m.v. B.J.W. Docter-Schamhardt*
- 111 Aansprakelijkheid op grond van de Wet Bestuurdersaansprakelijkheid bij Faillissement  
*C. Cozijn*
- 112 Evaluatie-onderzoek jeugdreclassering: de effectmeting  
*E.C. Spaans, L. Doornhein*
- 113 Vuurwapencriminaliteit in het vizier; een onderzoek bij politie en justitie  
*M. Kruissink, m.m.v. R.F. Kouwenberg*
- 114 Prejop; een preventieproject voor jongeren met politiecontacten in Amsterdam  
*L. Boendermaker, S.M. Schneider*
- 115 De economie van het drugsbestaan;

criminaliteit als expressie van levensstijl en loopbaan

*M. Grapendaal, Ed. Leuw, J.M. Nelen*

### 1992

- 116 Schadebemiddelingsproject Middelburg  
*T. van Hecke, J. Wemmers*
- 117 Preventiestrategieën in de praktijk; een meta-evaluatie van criminaliteitspreventieprojecten  
*W. Polder, F.J.C. van Vlaardingen*
- 118 Moeilijk plaatsbare jongeren; en onderzoek naar plaatsingen en pogingen tot plaatsing in tehuizen van OTS-pupillen in de leeftijd van 12 tot 17 jaar  
*P.H. van der Laan, C. Verwers, A.A.M. Essers*
- 119 Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit en de justitiële jeugdbescherming: periode 1980-1990  
*J. Junger-Tas, M. Kruissink, P.H. van der Laan*
- 120 Politie, partners en milieu; woorden en daden  
*E.A.I.M. van den Berg, A. Hahn, m.m.v. R.F. Kouwenberg, W. Waelen*
- 121 Evaluatie van de Alcohol Verkeer Cursussen  
*Ed. Leuw, M. Brouwers*

### 1993

- 122 Veel voorkomende criminaliteit op de Nederlandse Antillen  
*J.M. Nelen, J.J.A. Essers*
- 123 Politie en openbaar ministerie tegen rassendiscriminatie, ver de naleving van richtlijnen  
*M.W. Bol, B.J.W. Docter-Schamhardt*
- 124 Prestige, professie en wanhoop; een onderzoek onder gedetineerde overvallers  
*G.J. Kroese, R.H.J.M. Staring*

- 125 Motieven voor naturalisatie; waarom vreemdelingen uit diverse minderheidsgroepen wel of niet kiezen voor naturalisatie  
*R.F.A. van den Bedem*
- 126 Prestatieverschillen tussen arrondissementsparketten  
*W. Polder, G. Paulides*
- 127 De tbs met aanwijzing; de toepassing van en professionele oordelen over een strafrechtelijke maatregel  
*Ed. Leuw*
- 128 Alternatieven voor de vrijheidsstraf; lessen uit het buitenland  
*J. Junger-Tas*
- 1994**
- 129 Heenzendingen  
*M.M. Kommer*
- 130 Appels en peren; een onderzoek naar de recidive van dienstverleners en kortgestraften  
*E.C. Spaans*
- 131 Delinquentie, sociale controle en 'life events'; eerste resultaten van een longitudinaal onderzoek  
*C.J.C. Rutenfrans, G.J. Terlouw*
- 132 Rechtsverzorging en wetenschap; een plaatsbepaling van het WODC bij het afscheid van J. Junger-Tas  
*M.M.J. Aalberts, J.C.J. Boutellier, H.G. van de Bunt (red.)*
- 133 Het openbaar ministerie en grote fraudezaken  
*J.M. Nelen, M. Boone, M.D. van Goudoever-Herbschleb*
- 134 De civiele procedure bij de kantonrechter; evaluatie van een vernieuwing  
*A. Klijn, C. Cozijn, G. Paulides*
- 135 Toelating en opvang van ama's  
*R.F.A. van den Bedem, H.A.G. de Valk, S.O. Tan*
- 136 Een partner van verre: de cijfers  
*J.J. Schoorl, M. van de Klundert, R.F.A. van den Bedem, J.C. van den Brink*
- 137 Stoppen of verplaatsen? Een literatuuronderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en verplaatsing van criminaliteit  
*R.B.P. Hesseling*
- 138 Criminaliteit en strafrechtelijke reactie; ontwikkelingen en samenhangen  
*J.G.C. Kester, J. Junger-Tas*
- 1995**
- 139 Grenzen aan hereniging; de regels met betrekking tot het bestaansmiddelenvereiste per september 1993  
*R.F.A. van den Bedem, J.C. van den Brink, E.J. Verhagen*
- 140 Gedragsbeïnvloeding door strafrechtelijk ingrijpen; een literatuurstudie  
*M.W. Bol*
- 141 Recidive na ontslag uit tbs  
*Ed. Leuw*
- 142 Inbraak in bedrijven; daders, aangiftes, en slachtoffers onderzocht  
*M. Kruissink, E.G. Wiersma*
- 143 Hoger beroep en de integratie; onderzoek naar strafzaken, civiele zaken en de unus in appel  
*C. van der Werff, m.m.v. B.J.W. Docter-Schamhardt*
- 144 Werken of zitten; de toepassing van werkstraffen en korte vrijheidsstraffen in 1992  
*E.C. Spaans*
- 145 Cashba; een intensief dagprogramma voor jeugdige en jongvolwassen delinquenten  
*A.A.M. Essers, P. van der Laan, P.N. van der Veer*
- 146 Een schot in de roos? Evaluatie van pilotbureaus schietwapenondersteuning in twee politieregio's  
*M. Kruissink, L.W. Brees*
- 147 Autokraak verminderd of verplaatst? De effecten van een Rotterdams project tegen diefstal uit auto  
*R.B.P. Hesseling, U. Aron*

- 148 Toevlucht zoeken in Nederland  
*L. Doornhein, N. Dijkhoff*

**1996**

- 149 Gezinsvoogden aan het werk; de uitvoering van de ondertoezichtstelling in 1993  
*N.M. Mertens*
- 150 De deconcentratie van D&J; wijzigingen in de organisatie van het Nederlandse gevangeniswezen  
*B.S.J. Wartna, M. Brouwers*
- 151 De toegevoegde kwaliteit; een ex ante evaluatie van de werking van inschrijfvoorwaarden in de Wet op de rechtsbijstand  
*S. van Leeuwen, A. Klijn, G. Paulides*
- 152 Grote strafrechtelijke milieu-onderzoeken  
*E.A.I.M. van den Berg, R.J.J. Eshuis*
- 153 Dwangopname onder de Krankzinnigenwet  
*S.M. Hoekstra, Ed. Leuw*
- 154 Binnentredende gerechtsdeurwaarders; het machtigingsvereiste in de praktijk  
*E.M.Th. Beenackers, A.Y. Guérin*

Dit rapport biedt een kijkje in de praktijk van gerechtsdeurwaarders. Een kijkje, want de onderzoeksopdracht was een beperkte. Het ging erom te bezien of het machtigingsvereiste van de Algemene wet op het binnentreden in de praktijk tot problemen leidde en of het schade aan executies veroorzaakte. Tevens moest bezien worden of er door de verleners van een machtiging getoetst wordt alvorens de machtiging af te geven. Hiertoe zijn interviews gehouden met gerechtsdeurwaarders, burgemeesters (c.q. gemeente-ambtenaren) en hulpofficieren van justitie. Tevens is meegegaan met gerechtsdeurwaarders ter observatie van de gang van zaken rondom het machtigingsvereiste in de praktijk, vooral bij ontruimingen. Voorafgaand aan de beschrijving van de resultaten wordt ingegaan op de taak en werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarders, toegespitst op beslag en ontruiming, omdat daartoe binnentreden moet worden. Tevens wordt ingegaan op de Algemene wet op het binnentreden en de totstandkoming daarvan voor zover het de gerechtsdeurwaarders betreft.

ISBN 90-387-0474-7  
NUGI 692/209



9 789038 704746