
Tarieven Ambtshandelingen Gerechtsdeurwaarders

Toetsend onderzoek tarieven van een aantal producten

Cebeon

15837-14

Samenvatting

6 juli 2016

S Samenvatting

S.1 Inleiding

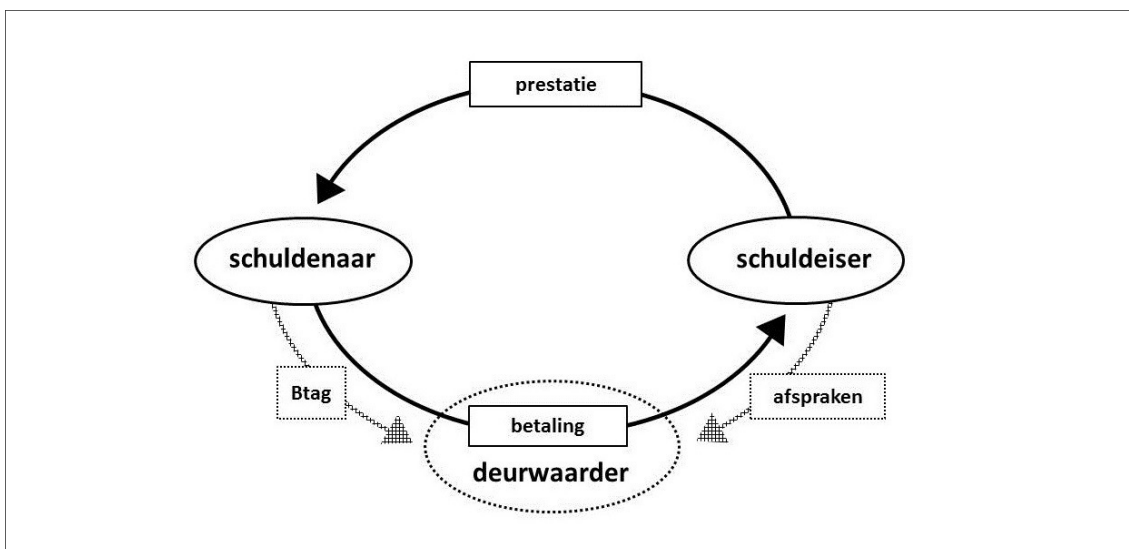
toetsend onderzoek naar beperkt aantal tarieven

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

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

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

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



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

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

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

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

sterke dynamiek sinds introductie Btag-tarieven in 2001

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

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

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

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

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

S.2 Onderzoeksopzet

dezelfde schakels onderzocht als destijds

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

steekproef van zes onderzochte producten

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

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

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

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

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

selectie van gerechtsdeurwaarderskantoren

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

onderzochte schakels

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

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

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

panelonderzoek

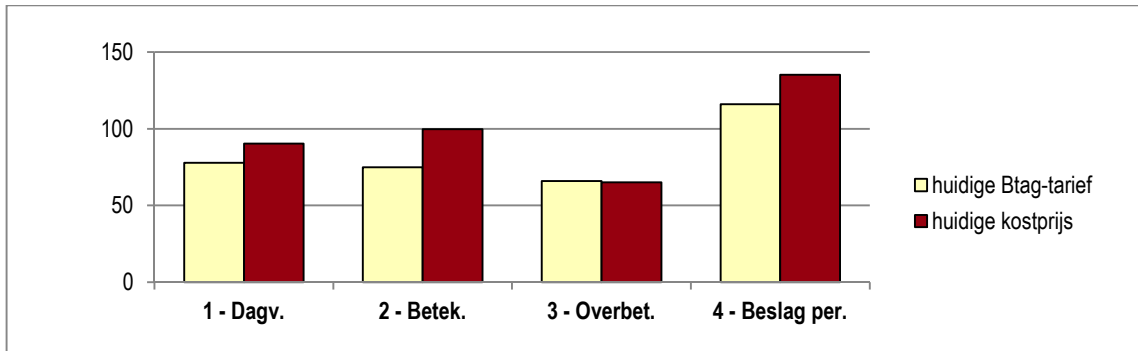
Naast de informatie vanuit de tijdmetingen en de (financiële) gegevens van de geselecteerde kantoren, zijn de onderzoeksresultaten mede gebaseerd op informatie uit een panelonderzoek. Voor een panelbijeenkomst zijn tien deelnemers uitgenodigd. Er waren onder andere vertegenwoordigers aanwezig van kantoren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

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

S.3 Uitkomsten onderzoek

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

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



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

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

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

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

wijzigingen in kostenstructuur en achterblijvende Btag-tarieven door indexering

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

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

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

In het onderstaande worden beide typen ontwikkelingen nader toegelicht.

ontwikkeling tijdsbesteding

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

⁶ Zie ook Bijlage D.

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

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

* door afronding van de onderdelen kunnen getoonde percentages afwijken.

gemiddelde afname tijdsbesteding wijkt af van productiviteitskorting indexeringsregeling

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

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

verschillen tussen producten

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

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

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

ontwikkelingen arbeidskosten

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

ontwikkeling kosten van ondersteuning

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

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

aannames achter vaste opslagen komen niet meer met de praktijk overeen

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

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

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

(nieuwe) rol van verschotten naast Btag- tarieven

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

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

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

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

⁷ Voorheen de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).

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

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

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

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

S.4 Dynamische omgeving, tijdig onderhoud

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

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

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

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

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

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

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