

Vergaderjaar 1991-1992

22 775**Gerechtsdeurwaarderswet****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING****ALGEMEEN DEEL****1. Oogmerk**

Dit wetsvoorstel behelst een regeling van het ambt en de rechtspositie van de gerechtsdeurwaarder. Op dit moment bestaat een dergelijke regeling bij wet niet. Her en der zijn de diverse ambtelijke werkzaamheden van deurwaarders in de wetgeving geregeld. Daarnaast bepaalt artikel 9 van de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten (Stb. 1957, 534) dat bij de diverse gerechten deurwaarders worden benoemd, omtrent wier taak bij algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gegeven. Verder bevat titel V van de Wet tarieven in burgerlijke zaken, zoals gewijzigd bij wet van 8 december 1960 (541), de basis voor een regeling van de aan deurwaarders verschuldigde vergoedingen voor ambtshandelingen. De materiële regels met betrekking tot het deurwaardersambt zijn neergelegd in het Deurwaardersreglement van 1960 (Stb. 562) en, aanvullend, in de Ambtenarenwet 1929 (Stb. 530) en het Algemeen rijksambtenarenreglement (Stb. 1931, 248).

In de afgelopen jaren is zowel van de zijde van de gerechtsdeurwaarders als van de zijde van de Staten-Generaal aangedrongen op een regeling bij wet van het ambt en de rechtspositie van gerechtsdeurwaarder. De Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders (hierna: K.V.G.) stelde daartoe in 1973 een ontwerp voor een Gerechtsdeurwaarderswet op (hierna: het ontwerp van 1973). In een tweetal moties, een motie van het lid Nijpels c.s. (Kamerstukken II, 1979-1980, 15 800, Hfdst. VI, nr. 58) en een motie van de leden Tripels en Van Dam (Kamerstukken II, 1983-1984, 18 100 Hfdst. V, nr. 41), drong de Tweede Kamer er bij de regering op aan om te komen tot een Gerechtsdeurwaarderswet. Ook in de Eerste Kamer is regelmatig aandacht gevraagd voor de wenselijkheid van een Gerechtsdeurwaarderswet. Beide moties van de Tweede Kamer berustten op de overweging dat de bestaande wijze waarop het ambt en de rechtspositie van gerechtsdeurwaarder geregeld zijn niet langer overeenkomt met diens maatschappelijke positie en diens positie binnen het rechtsbestel. De regering onderschrijft dit en beoogt met het onderhavige wetsvoorstel in het een en ander te voorzien.

De K.V.G. heeft, nadat er sinds 1973 veelvuldig overleg heeft plaatsgevonden tussen het Ministerie van Justitie en de K.V.G., grotendeels ingestemd met het voorliggende wetsvoorstel. Alleen op het punt van de publiekrechtelijke beroepsorganisatie, die de K.V.G. ingesteld had willen zien, en de reikwijdte van het wetsvoorstel, waaronder naar de mening van de K.V.G. eveneens de niet-ambtelijke werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder hadden moeten vallen, bestaat nog verschil van mening tussen de K.V.G. en het Ministerie van Justitie. De punten zullen uitgebreid hieronder aan de orde komen.

2. De (gerechts-) deurwaarder

De deurwaarder is een vanouds bekende functionaris in ons rechtsbestel. De opkomst van deze functie in de West-Europese rechtssystemen valt samen met de geleidelijke verzelfstandiging van de rechterlijke colleges tegenover het landsbestuur en de daarmee gepaard gaande behoefte aan eigen uitvoerende functionarissen. Door de eeuwen is het instituut deurwaarder geëvolueerd. De werkzaamheden zijn steeds meer beperkt tot het burgerlijk recht. Maar ook heden ten dage zijn de ambtelijke werkzaamheden nog nauw verbonden met wat vanouds gezien werd als de uiterlijke verschijningsvorm van de rechterlijke macht: het voor het gerecht dagen en zondig doen verschijnen, het handhaven van de orde ter terechtzitting en het ten uitvoer leggen van de vonnissen.

De wettelijke aanduiding voor degenen die het deurwaardersambt in de zin van het Deurwaardersreglement van 1960 bekleden, is thans nog, als regel, «deurwaarder». Daarop bestaat één uitzondering: artikel 14 van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden bezigt de term «gerechtsdeurwaarder». Deze als aanduiding voor de bij de diverse gerechten aangestelde deurwaarders is in de praktijk ontstaan ter onderscheiding van deze ambtenaren van andere in overheidsdienst aangestelde ambtenaren, in het bijzonder die welke zijn belast met het innen van belastingen en heffingen en die in de praktijk of ook in wettelijke regelingen «deurwaarder» of «belastingdeurwaarder» worden genoemd.

Het heeft de voorkeur de aanduiding «gerechtsdeurwaarder» thans een hechtere, wettelijke basis te verschaffen. Dit vereist wel dat een juridische en terminologische aansluiting wordt bewerkstelligd tussen de gerechtsdeurwaarder en het begrip «deurwaarder» zoals dit elders in de wetgeving bij de omschrijving van ambtshandelingen van deurwaarders wordt gebruikt. Het is wenselijk noch doenlijk om op alle plaatsen in de wetgeving waar de term «deurwaarder» gebruikt wordt, deze te veranderen in gerechtsdeurwaarder. Daarmee zouden de bevoegdheid en de functie van de andere deurwaarders komen te vervallen. Om deze reden worden in artikel 2 de taken van de gerechtsdeurwaarder omschreven door verwijzing naar de taken die ingevolge de wet aan deurwaarders zijn opgedragen. Anders dan in het ontwerp van 1973 werd voorgesteld, zijn deze taken niet bij uitsluiting van ieder ander aan gerechtsdeurwaarders opgedragen. Ook een dergelijke bepaling zou het functioneren van de andere deurwaarders onmogelijk maken.

3. Uitgangspunten

3.1. Het Deurwaardersreglement en het ontwerp van 1973

Het Deurwaardersreglement beschouwt de gerechtsdeurwaarder primair als een bij de gerechten aangestelde functionaris, belast met de vervulling van een openbare taak, en heeft dientengevolge hoofdzakelijk betrekking op diens ambtelijke werkzaamheden. Uitgangspunt is de

ambtelijke positie van de gerechtsdeurwaarder, zij het onder erkenning van zijn financiële onafhankelijkheid en zijn aansprakelijkheid voor eigen handelen. Daaruit vloeit voort dat de Minister van Justitie, als verantwoordelijke bewindspersoon voor het functioneren van het rechtsbestel, tevens verantwoordelijk is voor het functioneren van de gerechtsdeurwaarders binnen dat bestel. Door middel van algemeen geldende regels, disciplinaire maatregelen en ontslag kan de Kroon onderscheidenlijk de Minister van Justitie in het algemeen dan wel in het bijzonder het functioneren van het deurwaardersambt ordenen en sturen. Weliswaar heeft het Deurwaardersreglement oog voor het feit dat een gerechtsdeurwaarder naast ambtelijke ook niet-ambtelijke werkzaamheden verricht, maar slechts vanuit de invalshoek van het algemeen belang dat een juiste ambtsvervulling daardoor niet geschaad of belemmerd mag worden.

De in het ontwerp van 1973 voorgestelde regeling beschouwt daarentegen de ambtelijke en de niet-ambtelijke werkzaamheden gelijkelijk als de wettelijke taak van een gerechtsdeurwaarder. Daaraan ligt een geheel andere visie op het ambt ten grondslag. Niet zozeer het algemeen belang als wel het beroepsbelang van de gegeven groep beroepsbeoefenaren vormt dan het motief voor een wettelijke regeling. Een primair ambtelijke benadering van de rechtspositie van gerechtsdeurwaarders is in die optiek minder gerechtvaardigd; een positie als beoefenaar van een vrij beroep ligt meer in de rede. Kern van het ontwerp van 1973 vormde dan ook de instelling van een publiekrechtelijke beroepsorganisatie: een nationale kamer van gerechtsdeurwaarders, belast met de bevordering van een goede beroepsuitoefening door gerechtsdeurwaarders en de behartiging van hun gemeenschappelijke belangen. Binnen de door de wet getrokken grenzen zou deze nationale kamer bevoegd zijn tot het vaststellen van voor gerechtsdeurwaarders bindende verordeningen in het belang van een goede en behoorlijke uitoefening van het ambt van gerechtsdeurwaarder. Verordeningen die door de Kroon wegens strijd met de wet en het algemeen belang vernietigd zouden kunnen worden. Voorts zou de nationale kamer, ter financiering van de kosten, waaronder ook de kosten van een pensioenregeling en eventuele andere sociale voorzieningen voor gerechtsdeurwaarders, aan gerechtsdeurwaarders een heffing kunnen opleggen. Daarnaast zouden misslagen in het ambt en inbreuken op normen van moraal en fatsoen door middel van tuchtrechtspraak beteugeld en geweerd moeten worden. De tuchtrechtspraak zou in eerste instantie door twee regionale tuchtkamers en in beroep door een Hof van Discipline te Utrecht verzekerd moeten worden. Tuchtrechtspraak zou moeten plaats vinden naar aanleiding van klachten tegen gerechtsdeurwaarders, voor zover de goede beroepsuitoefening of de gemeenschappelijke belangen van de gerechtsdeurwaarders daarbij in het geding zouden zijn. Alle drie de tuchtcolleges zouden uit vijf leden moeten bestaan: drie leden, onder wie de voorzitter, gekozen uit de met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht en twee gerechtsdeurwaarders.

3.2. Ambtelijke positie grondslag voor wettelijke organisatie deurwaardersambt

Deze korte schets van het bestaande bestel en het in 1973 voorgestelde alternatief moge duidelijk maken dat een keuze voor het ene of het andere uitgangspunt in hoge mate bepalend is voor de wettelijke organisatie van het deurwaardersambt. Op grond van de volgende overwegingen kiest de regering voor de ambtelijke positie van de gerechtsdeurwaarder als grondslag voor de wettelijke organisatie van het ambt. Bij al zijn ambtshandelingen oefent de gerechtsdeurwaarder publiekrechtelijke macht uit; bij de meeste daarvan belichaamt hij als het

ware de macht van de rechter. Hij oefent in het belang van de handhaving van het burgerlijk recht een zekere «politie» uit jegens burgers. Gedacht kan daarbij worden aan beslag, ontruiming en aan de ketting leggen van schepen. Dat aspect wordt heden ten dage minder gevoeld bij de dagvaarding. Bij gijzelingen, het onder dwang voorgeleiden van getuigen en bij de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken is dat aspect daarentegen ook nu nog onverflauwd aanwezig. Zijn bevoegdheid ontleent de gerechtsdeurwaarder aan zijn ambt; hij treedt op verzoek van, maar niet namens justitiabelen op. Een gunstig rechterlijk vonnis geeft de winnende partij in een rechtsgeding niet het recht dit oordeel zelf, zonodig met geweld en dwang, ten uitvoer te leggen; het vormt slechts de basis op grond waarvan hij een gerechtsdeurwaarder kan verzoeken tot de tenuitvoerlegging over te gaan. Deze is daar vervolgens ingevolge wettelijke plicht toe gehouden. De ratio van het ambt van gerechtsdeurwaarder is de gedachte dat de uitoefening van dwang binnen de samenleving geconcentreerd dient te zijn in de handen van de overheid, dat de justitiabele ook het afdwingen van zijn recht niet zelf dient te doen, maar dat dit door middel van een daartoe aangewezen ambtenaar dient te geschieden. Die achtergrond van het gerechtsdeurwaardersambt vormt de reden voor en de rechtvaardiging van een wettelijke regeling van dat ambt. Zij impliceert tevens dat de ambtelijke positie van de gerechtsdeurwaarder bepalend is voor de opzet van die wettelijke regeling. Van degene die bepaalde werkzaamheden wil verrichten maar tevens als gerechtsdeurwaarder werkzaam wil zijn, mag geëist worden, dat hij het belang van deze laatste functie voorop stelt. Voor de staat telt primair zijn functioneren als gerechtsdeurwaarder en waar hij ambtelijke werkzaamheden combineert met niet-ambtelijke werkzaamheden mag en moet – ter bescherming van de openbare functie – aan de uitoefening van deze laatste werkzaamheden de eis gesteld worden, dat noch zijn eigen ambtelijk functioneren noch dat van andere ambtenaren daardoor geschaad of belemmerd wordt. De staat dient in het algemeen belang zijn eigen functioneren zeker te stellen en te voorkomen dat daaraan afbreuk wordt gedaan door particuliere belangen. In zoverre kunnen aan de niet-ambtelijke werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders eisen en regels worden gesteld die niet gelden voor anderen die deze werkzaamheden verrichten. In het onderhavige wetsvoorstel wordt dit beoogd met het bepaalde in artikel 17.

3.3. Niet-ambtelijke werkzaamheden

In de praktijk verricht een gerechtsdeurwaarder niet alleen de taken die hem als zodanig door de wet worden opgedragen en deels aan hem zijn voorbehouden. De nauwe ambtelijke betrokkenheid van de gerechtsdeurwaarder bij het burgerlijk proces en de tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen heeft ertoe geleid, dat hij daarnaast zich is gaan toeleggen op het verrichten van meer of minder nauw daarmee verweven werkzaamheden: het optreden als proces- of rolgemachtigde, als curator of bewindvoerder, het geven van rechtskundige adviezen en bijstand, het incasso-bedrijf, enz. De gemiddelde gerechtsdeurwaarderspraktijk bestaat dientengevolge heden ten dage voor een groot, zo niet het grootste deel uit niet-ambtelijke werkzaamheden. Daartegen bestaat op zich zelf geen bezwaar, mits dit niet in de weg staat aan een behoorlijke vervulling van zijn ambtelijke taken en plichten. In de loop der tijd hebben bepaalde niet-ambtelijke werkzaamheden zelfs wettelijke erkenning gevonden. Zo voorziet de Wet op de rechtsbijstand aan on- en minvermogens in artikel 14 in de mogelijkheid dat een gerechtsdeurwaarder wordt toegevoegd in zaken waarin door de Staat de rechtsbijstand wordt bekostigd. Sinds 1982 worden in artikel 26 Deurwaardersreglement voorts werkzaamheden opgesomd, die in ieder geval

verenigbaar worden geacht met de uitoefening van het deurwaardersambt.

Zoals gesteld worden in het ontwerp van 1973 deze niet-ambtelijke werkzaamheden in beginsel op gelijke wijze als de ambtelijke tot de wettelijke taak van gerechtsdeurwaarders gerekend, met als implicatie dat de wetgever de goede en juiste vervulling van deze niet-ambtelijke werkzaamheden evenzeer tot voorwerp van overheidszorg maakt als de vervulling van de ambtelijke werkzaamheden.

Het is op zich zelf niet ondenkbaar dat de wetgever de uitoefening van dergelijke werkzaamheden noodzakelijk acht op grond van enig algemeen belang, bij voorbeeld het belang van de gebruikers van die diensten, doch een dergelijke ratio brengt dan mee dat die regels gelden voor een ieder die deze werkzaamheden verricht. Deze werkzaamheden kunnen voor het merendeel echter door ieder ander worden verricht, zonder dat daarbij wettelijke regels in acht worden genomen. Van een behoefte aan een wettelijke regeling van dergelijke werkzaamheden is ook niet gebleken. Indien er met betrekking tot deze werkzaamheden wettelijk regels zouden worden gesteld, zouden deze in beginsel voor een ieder gelijk moeten zijn ongeacht, of de betrokkene gerechtsdeurwaarder is of niet. De Gerechtsdeurwaarderswet zou niet de juiste plaats zijn om daarin te voorzien. Deze wet bestrijkt immers slechts een beperkte groep van personen die deze diensten verlenen.

Aan het ontwerp van 1973 ligt wat dit punt betreft de gedachte ten grondslag dat van een gerechtsdeurwaarder, omdat hij tevens een ambtelijke status heeft, een justitiabele bij gebruik van zijn niet-ambtelijke diensten een hogere kwaliteit van dienstverlening mag verwachten dan van niet-gerechtsdeurwaarders die deze diensten verrichten. Dit ligt impliciet besloten in de gelijkstelling van de ambtelijke en niet-ambtelijke werkzaamheden binnen de omschrijving van de wettelijke taak. Ten aanzien van de ambtelijke werkzaamheden wordt in het wetsvoorstel van 1973 niet volstaan met het stellen van de negatieve norm, dat de gerechtsdeurwaarder zijn eigen functioneren en het aanzien van het ambt daarbij niet schaadt, maar geldt de positieve norm dat de gerechtsdeurwaarder de zorg betracht die van hem verwacht mag worden en doet en nalaat wat voor een optimale dienstverlening nodig is. Deze norm zou mede betrekking hebben op de niet-ambtelijke werkzaamheden, voor zover deze zouden zijn omvat in de wettelijke taak van gerechtsdeurwaarders. De rechtvaardiging voor het stellen van deze eis aan gerechtsdeurwaarders, in onderscheid van anderen die deze werkzaamheden verrichten, zou gelegen zijn in de hiervoor genoemde overweging, dat van gerechtsdeurwaarders vanwege hun ambtelijke status een dienstverlening van een bijzondere, hoogstaande kwaliteit verwacht mag worden.

De verplichting voor gerechtsdeurwaarders om ook bij hun niet-ambtelijke werkzaamheden een optimale dienstverlening te waarborgen en dit door toezicht en zondig sancties af te dwingen, vormt ongetwijfeld een voordeel voor justitiabelen die gebruik maken van de niet-ambtelijke diensten. Wellicht zullen justitiabelen wanneer zij behoefte hebben aan deze dienstverlening, zich daardoor laten leiden bij hun beslissing of zij zich tot een gerechtsdeurwaarder of een niet-gerechtsdeurwaarder zullen wenden. In zoverre kan de handhaving van kwalitatief hoogstaande gedragsnormen een belangrijk economisch voordeel voor gerechtsdeurwaarders vormen. Om die reden is het begrijpelijk indien de gerechtsdeurwaarders onderling, op basis van privaatrechtelijke afspraken, dergelijke normen zouden handhaven. Om gelijke reden dient de wetgever echter de grootst mogelijke terughoudendheid te betrachten ten aanzien van het publiekrechtelijk vaststellen en handhaven van dergelijke normen voor slechts een beperkte groep van degenen die deze diensten verlenen. Publiekrechtelijke normering zou te

meer ongerechtvaardigd zijn, waar niet-gerechtsdeurwaarders, die bij het verlenen van diensten gelijke gedragsnormen in acht zouden nemen, niet daardoor tot de beschermde groep zouden kunnen toetreden en hetzelfde economisch voordeel behalen.

Nog afgezien hiervan is er geen grond om te stellen dat gerechtsdeurwaarders in dezen een andere positie innemen dan andere ambtenaren. Met betrekking tot het verrichten van nevenwerkzaamheden door rijksambtenaren bevatten de artikelen 61 tot en met 63a van het Algemeen rijksambtenarenreglement thans een regeling waarvan de strekking is, dat een ambtenaar geen werkzaamheden verricht die schadelijk zijn voor zijn dienstvervulling of niet in overeenstemming zijn met het aanzien van zijn ambt. Een verdergaande eis ten aanzien van gerechtsdeurwaarders zou een onderscheid impliceren waarvoor geen grond bestaat, nog afgezien van het feit dat daarmee het terrein van overheidszorg en -regulering sterk wordt uitgebreid en dit vergaande beperkingen aan de particuliere werkzaamheden van de betrokken ambtenaren zou stellen.

Op grond van de voorgaande overwegingen menen wij, dat de wetgever bij het regelen van het ambt van gerechtsdeurwaarder dient te onderkennen dat gerechtsdeurwaarders naast hun ambtelijke werkzaamheden doorgaans ook niet-ambtelijke werkzaamheden verrichten, en daaraan de eis mag en moet verbinden dat door deze werkzaamheden een juiste vervulling van het deurwaardersambt niet wordt geschaad of belemmerd. Voor een verdergaande regeling van deze niet-ambtelijke werkzaamheden alsook voor een omschrijving van de wettelijke taak van de gerechtsdeurwaarder waarbij deze werkzaamheden zouden zijn inbegrepen, zien wij daarentegen geen aanleiding.

3.4. Een wettelijke regeling

Uitgangspunt van een wettelijke regeling van het ambt en de rechtspositie van gerechtsdeurwaarder is derhalve, dat vereist en gerechtvaardigd wordt door het karakter van de ambtelijke werkzaamheden. Noodzakelijkerwijze brengt deze specifieke invalshoek mee, dat daardoor in de wettelijke regeling de nadruk komt te liggen op het ambtelijk aspect van de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders. Daarin kan en mag niet worden afgeleid een streven van de wetgever om de bestaande situatie te veranderen en gerechtsdeurwaarders meer dan thans het geval is in een ambtelijke positie te brengen. In het algemeen kan gesteld worden, dat het ambt bevredigend functioneert. De wens om, anders dan nu het geval is, het deurwaardersambt en de rechtspositie van gerechtsdeurwaarder bij wet te regelen, dwingt echter tot het expliciteren van bepaalde, thans meer impliciet geldende, normen waaraan kennelijk reeds in de bestaande situatie behoefte bestond. Ook dit moet niet als uiting van een streven naar verambtelijking van de rechtspositie van gerechtsdeurwaarders gezien worden.

Ogmerk van een wettelijke regeling van het deurwaardersambt is, dat voldoende geschikte personen beschikbaar zijn om de werkzaamheden die de wetgever aan gerechtsdeurwaarders heeft voorbehouden, te verrichten, alsmede dat deze werkzaamheden op een juiste wijze worden vervuld. De wettelijke regeling van het deurwaardersambt is een minder geschikte plaats voor de regeling van de ambtelijke werkzaamheden zelf. Deze vormen in de meeste gevallen een integraal onderdeel van het burgerlijk procesrecht en dienen dan ook in dat verband geregeld te worden. De wettelijke regeling van het deurwaardersambt is daarom meer in het bijzonder geconcentreerd op de benoeming en het ontslag van de personen die met deze taken belast worden; de wijze waarop zij binnen het overheidsapparaat georganiseerd zijn, hun ambtsplichten voor zover deze los staan van de specifieke ambtshandelingen, en het toezicht daarop.

Strikt genomen voldoet de bestaande wettelijke regeling van het deurwaardersambt aan dat oogmerk. Een regeling bij wet van dit ambt ligt dan ook niet onmiddellijk voor de hand. Als regel is de rechtspositie van ambtenaren voorwerp van regeling bij algemene maatregel van bestuur, hetgeen beantwoordt aan de behoefte om op flexibele wijze in te spelen op nieuwe omstandigheden, waartegen minder bezwaar bestaat voor zover dit de interne organisatie van het overheidsapparaat betreft. In verschillende opzichten wijkt de rechtspositie van de gerechtsdeurwaarder echter fundamenteel af van die van andere ambtenaren in rijksdienst. In de eerste plaats ontvangt hij geen salaris van rijkswege maar een wettelijk vastgestelde vergoeding van de justitiabelen voor het verrichten van ambtshandelingen. In de tweede plaats is de gerechtsdeurwaarder zelf en niet de Staat civielrechtelijk aansprakelijk voor eventuele schade die justitiabelen lijden als gevolg van misslagen bij de vervulling van het ambt. Zowel vanwege deze eigen aansprakelijkheid van gerechtsdeurwaarders alsook vanwege de verwevenheid van de ambtelijke werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – welke vereist dat de uitvoerende macht geen invloed heeft op de rechtsingang, het rechtsgeding en de tenuitvoerlegging van het rechterlijk vonnis in civilibus is hij bij de vervulling van zijn ambt in concrete gevallen, niet hiërarchisch ondergeschikt aan enig ander orgaan van de uitvoerende macht en de Staat, behoudens in bijzondere gevallen.

Deze bijzondere kenmerken, die op zich zelf geen afbreuk doen aan het door de aard van zijn werkzaamheden bepaalde karakter van de positie van gerechtsdeurwaarder als overheidsambt, rechtvaardigen dat gerechtsdeurwaarders met betrekking tot hun rechtspositie en ambtsplichten de grotere rechtszekerheid van een regeling bij wet wordt geboden.

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Het onderhavig wetsontwerp strekt ertoe, om op basis van de bovenstaande uitgangspunten tot de beoogde regeling bij wet van het ambt en de rechtspositie van gerechtsdeurwaarder te komen. De hoofdpijnen van de voorstellen zijn de volgende.

Anders dan nu het geval is, zullen gerechtsdeurwaarders niet langer bij een bepaald rechterlijk college worden benoemd maar op een bepaalde standplaats. Voor het overige wordt de bestaande regeling voor de benoeming en beëdiging vrijwel onveranderd overgenomen. Zo ook de bestaande beperking van de bevoegdheid van een gerechtsdeurwaarder tot het arrondissement waarin zijn standplaats is gelegen.

De rechten en verplichtingen van gerechtsdeurwaarders vormen een combinatie van de reeds bestaande rechten en verplichtingen en die welke worden voorgesteld in het ontwerp van 1973. Tevens wordt voorgesteld de grondslag van de regeling van de vergoedingen voor ambtshandelingen in de Gerechtsdeurwaarderswet op te nemen.

De bepalingen met betrekking tot de administratie en de boekhouding van gerechtsdeurwaarders zijn overeenkomstig de voorstellen van het ontwerp van 1973 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.

In het wetsvoorstel zijn aparte paragrafen opgenomen met betrekking tot waarnemend-gerechtsdeurwaarders en toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders. Deze regelingen zijn omvangrijker en meer gedetailleerd dan thans het geval is in het Deurwaardersreglement; materieel wijkt de nu voorgestelde regeling echter niet substantieel af

van de bestaande. Oorzaak van deze nadere uitwerking is de grotere afstand tussen het functioneren van het deurwaardersambt en de Minister van Justitie welke resulteert uit regeling bij formele wet.

De meest fundamentele verandering ten opzichte van de bestaande situatie wordt voorgesteld met betrekking tot het toezicht op de naleving van de diverse ten aanzien van de vervulling van het ambt gestelde regels. Gelijk thans het geval is, zal de Minister van Justitie primair belast zijn met het toezicht op de naleving. Daartoe worden hem controle-bevoegdheden met betrekking tot de boekhouding en de administratie verleend. Anders dan nu het geval is, zal de Minister van Justitie eventuele overtredingen welke daarbij worden geconstateerd evenwel niet langer langs disciplinaire weg kunnen bestraffen. Voorgesteld wordt om een tuchtrechtelijk college, waarvan gerechtsdeurwaarders deel uitmaken, te belasten met de beoordeling van eventuele misslagen in de uitoefening van het deurwaardersambt en met de bestraffing daarvan.

Hieronder wordt nader ingegaan op de organisatie van het deurwaardersambt en de voorgestelde tuchtrechtelijke handhaving van de ambts-plichten alsmede op het toezicht op het deurwaardersambt.

5. Organisatie van het deurwaardersambt

5.1. Voorgestelde organisatie van het ambt

De bestaande wettelijke regeling van het deurwaardersambt legt een relatie tussen een gerechtsdeurwaarder en een bepaald gerecht. Artikel 9 van de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten bepaalt dat bij de burgerlijke gerechten deurwaarders worden aangesteld. De regeling in het Deurwaardersreglement sluit hierop aan. Ingevolge artikel 3 juncto artikel 1 Deurwaardersreglement stelt de Minister van Justitie voor elk gerecht het aantal deurwaarders vast en wijst hun een standplaats aan. De president van het college of de kantonrechter oudste in rang van benoeming fungeert als 'hoofd van dienst' in de zin van het Algemeen rijksambtenarenreglement met betrekking tot de bij het gerecht aangestelde gerechtsdeurwaarders. In zijn handen wordt de eed afgelegd, in diverse situaties is zijn goedkeuring vereist of dient de gerechtsdeurwaarder met hem te overleggen, en ten slotte is hij mede belast met het disciplinair toezicht op de ambtsvervulling.

Deze regeling draagt duidelijk nog de kenmerken van een tijdperk waarin de gerechtsdeurwaarders nauw verbonden waren met de werkzaamheden bij een bepaald gerecht, onder meer door het dienst doen ter zitting. Die band is in de loop der tijd losser geworden. Het dienst doen ter terechtzitting is afgeschaft wat de strafzittingen betreft en de afschaffing van de verplichte dienst bij burgerlijke zittingen wordt eveneens bepleit van de zijde van de gerechtsdeurwaarders. De bevoegdheid van gerechtsdeurwaarders is bovendien reeds lang uitgebreid tot het hele arrondissement waarin hun standplaats is gelegen.

Met de voorstellen in het onderhavige wetsvoorstel wordt de ontwikkeling naar een verdergaande ambtelijke verzelfstandiging van gerechtsdeurwaarders voortgezet. In lijn daarmee lijkt het verantwoord om gerechtsdeurwaarders niet langer bij een bepaald gerecht te benoemen, maar hen op een bepaalde standplaats in een arrondissement aan te stellen. De standplaatsen voor gerechtsdeurwaarders worden door de Minister van Justitie, de organisatie voor gerechtsdeurwaarders gehoord, vastgesteld. Op deze wijze kan worden gegarandeerd dat de kantoren van de gerechtsdeurwaarders zodanig zijn verspreid over de arrondissementen dat iedere burger binnen een redelijke afstand van zijn woning een kantoor kan bereiken. Deze voorziening is met name noodzakelijk als het ambt van gerechtsdeurwaarder wordt gezien in het kader van de handhaving van het burgerlijk recht.

5.2. Publiekrechtelijke beroepsorganisatie

In het ontwerp van 1973 werd reeds voorgesteld om de band van gerechtsdeurwaarders met een specifiek gerecht geheel op te heffen. Dit voorstel vormde onderdeel van het bredere voorstel om de gerechtsdeurwaarders te organiseren in een publiekrechtelijke beroepsorganisatie met verordenende bevoegdheid: de nationale kamer van gerechtsdeurwaarders.

Het voorstel voor een publiekrechtelijke beroepsorganisatie met verordenende bevoegdheid berust op twee gedachten. Enerzijds dat langs de weg van zelfregulering de kwaliteit van de dienstverlening door gerechtsdeurwaarders verbeterd kan worden. Anderzijds zou het niet stroken met de rechtspositie van gerechtsdeurwaarders en met de gewenste onafhankelijkheid bij de ambtsvervulling, indien de Kroon of de Minister van Justitie nadere normen zouden kunnen stellen met betrekking tot de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders voor zover de wetgever niet zelf deze normen bij wet heeft vastgesteld. Die bevoegdheid tot het stellen van nadere regels zou daarentegen aan de georganiseerde gerechtsdeurwaarders moeten worden toegekend. Door hun grotere deskundigheid zouden zij beter in staat zijn om met inachtneming van de eigen aard van hun ambt de zwakheden bij de vervulling daarvan op te sporen en door nadere regels te bestrijden.

Op zichzelf valt het in deze gedachten gelegen streven om ter bescherming van de daarbij betrokken belangen tot een zo doelmatig mogelijke regulering van de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders te komen, toe te juichen. Dat bij de totstandkoming van eventuele nadere normen de in de K.V.G. verenigde gerechtsdeurwaarders gehoord en betrokken moeten worden vanwege hun inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden van de door hen verrichte werkzaamheden, ligt voor de hand. Ook thans vindt overleg plaats bij het ontwerpen van de noodzakelijke wettelijke regels.

Dit is evenwel naar onze mening geen voldoende rechtvaardiging om te komen tot een publiekrechtelijke beroepsorganisatie met verordenende bevoegdheden. Instelling van een dergelijk publiekrechtelijk lichaam impliceert immers, dat in het algemeen belang een regeling van bepaalde activiteiten noodzakelijk is, maar dat er tegelijk bijzondere redenen zijn om niet de daartoe staatsrechtelijk naast de wetgever eerst aangewezen organen – de Kroon en zondig de betrokken minister – daarmee te belasten, maar degenen die deze activiteiten verrichten zelf. Daarmee treedt in de plaats van de relatie van politieke verantwoordelijkheid tussen de regering of de betrokken minister, en de volksvertegenwoordiging, een situatie waarin ten aanzien van de gestelde regels de organen van de beroepsorganisatie verantwoording afleggen aan de beroepsgenoten. Slechts bij strijd met de wet of met het algemeen belang zou de Kroon verordeningen kunnen vernietigen.

Hierboven is reeds uitgebreid ingegaan op het bijzondere karakter van de ambtelijke werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders. Gewezen is daarbij op de functie van het ambt in het belang van de handhaving van het burgerlijk recht en de publiekrechtelijke macht die de functie uitstraalt. Het is moeilijk voorstelbaar, dat normen te dien aanzien zouden worden vastgesteld door organen die slechts verantwoording afleggen jegens de betrokken ambtenaren.

Op grond van deze overwegingen wordt in het onderhavige wetsontwerp niet voorgesteld om te komen tot een publiekrechtelijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders met verordenende bevoegdheid.

6. Toezicht en tuchtrechtspraak

6.1. Overwegingen met betrekking tot tuchtrechtspraak voor gerechtsdeurwaarders

Sluitstuk voor de handhaving van de verschillende ingevolge het onderhavige wetsvoorstel aan de ambtsuitoefening te stellen regels, vormen het toezicht op de naleving daarvan en de bestraffing van overtredingen. Thans zijn de Minister van Justitie en de voorzitters van de colleges dan wel de kantonrechters oudste in rang bij de verschillende gerechten waarbij de gerechtsdeurwaarders zijn aangesteld, belast met deze taken. Bij overtreding van de ambtsregels kan de gerechtsdeurwaarder ingevolge het Algemeen rijksambtenarenreglement, dat in dit opzicht van toepassing is, disciplinair gestraft worden, waartegen de gerechtsdeurwaarder op zijn beurt bij de ambtenarenrechter in beroep kan gaan.

De bestaande situatie wordt van de zijde van de gerechtsdeurwaarders als bezwaarlijk gevoeld. Door zijn toezichthoudende en disciplinaire bevoegdheden zou de Minister van Justitie te nauw betrokken worden bij de vervulling van het ambt, in strijd met de gedachte van een onafhankelijke ambtsuitoefening. Voorts zou de beroepsgang voor de ambtenarenrechter geen recht doen aan de bijzondere aard van de rechtspositie van gerechtsdeurwaarders, die door de economische zelfstandigheid en de eigen civielrechtelijke aansprakelijkheid van de gerechtsdeurwaarder fundamenteel afwijkt van die van andere ambtenaren. In het ontwerp van 1973 werd dan ook voorgesteld, om in eerste aanleg, een tweetal regionale tuchtkamers en in beroep een Hof van Discipline, te belasten met het toezicht op en de tuchtrechtspleging voor gerechtsdeurwaarders. Alle drie deze colleges zouden in meerderheid uit rechters moeten bestaan.

Naar onze mening is het bezwaar dat de Minister van Justitie door zijn toezichthoudende en disciplinaire bevoegdheid te nauw betrokken zou worden bij de dagelijkse ambtsuitoefening, niet gefundeerd. Waar uit een oogpunt van bescherming van algemene belangen regels worden gesteld aan de uitoefening van het ambt van gerechtsdeurwaarder, dienen ook de organen belast met de behartiging van die belangen, belast te zijn met de handhaving daarvan. Een systeem dat enkel zou berusten op toezicht naar aanleiding van klachten door particulieren, miskent dat bij het functioneren van het deurwaardersambt niet de bescherming van individuele belangen voorop staat. Ook indien de betrokken justitiabelen zouden afzien van een klacht over misslagen in het ambt door een gerechtsdeurwaarder, vereist het algemeen belang, gelegen in een bevredigend functioneren van het rechtsbestel, dat daartegen wordt opgetreden. Uitgangspunt dient dan ook te zijn dat de Minister van Justitie, die verantwoordelijk is voor het functioneren van het rechtsbestel, de mogelijkheid moet hebben om toe te zien op de naleving van de ambtsregels en om op te treden tegen overtredingen daarvan. Tegelijk moet echter erkend worden, dat de economische zelfstandigheid en de eigen aansprakelijkheid van gerechtsdeurwaarders meebrengen, dat te hunnen aanzien niet geheel dezelfde normen gesteld kunnen worden als ten aanzien van ambtenaren werkzaam bij de ministeries, noch dat dezelfde benadering gekozen kan worden bij de handhaving daarvan. De eigen aard van deze positie billijkt de wens, dat bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van overtredingen van aan het ambt inherente regels, ambtgenoten betrokken worden. De eigen aard van de rechtspositie brengt ook mee, dat eventueel opgelegde disciplinaire maatregelen ten aanzien van gerechtsdeurwaarders een geheel ander effect kunnen hebben dan bij andere ambtenaren.

Op grond hiervan lijkt het gerechtvaardigd om enerzijds een wijziging in de volgorde van het opleggen van een disciplinaire maatregel en de beoordeling van de rechtmatigheid daarvan te voorzien, en anderzijds gerechtsdeurwaarders bij die beoordeling te betrekken. Dit komt er op neer dat niet, zoals thans, de Minister van Justitie een disciplinaire maatregel zou kunnen opleggen waartegen vervolgens beroep mogelijk is, maar dat een bezwaar tegen een gerechtsdeurwaarder eerst door een tuchtrechtelijk college – waarin naast rechters ook gerechtsdeurwaarders zitting hebben – wordt beoordeeld alvorens een maatregel wordt opgelegd. Deze kamer voor gerechtsdeurwaarders zal bevoegd zijn te oordelen over het handelen dan wel nalaten in strijd met de ambtsplicht van de gerechtsdeurwaarder.

Voor de geschillen waarvoor de kamer voor gerechtsdeurwaarders niet bevoegd is (bij voorbeeld de overige rechtspositionele geschillen) blijft de ambtenarenrechter bevoegd. Ervan uitgaande dat de Gerechtsdeurwaarderswet niet eerder in werking treedt dan 1 januari 1993 (het moment waarop de voltooiing van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie haar beslag moet hebben gekregen en de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht in werking moet treden) betekent dit beroep in eerste aanleg op de rechtbank en hoger beroep op de Centrale Raad van Beroep. Dit wordt gerealiseerd doordat in het nieuwe artikel 2 van de Ambtenarenwet 1929 zoals opgenomen in het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie, ook de gerechtsdeurwaarders zijn opgenomen. Dat houdt in dat alleen het materiële ambtenarenrecht zoals dat voor de burgerlijke rijksambtenaren geldt niet op de gerechtsdeurwaarders van toepassing is. De overige bepalingen, waaronder de regeling van de rechtsgang, is wel van toepassing.

6.2. Organisatie tuchtrechtspraak

In het voorliggende wetsvoorstel is het uitgangspunt van tuchtrechtspraak voor gerechtsdeurwaarders uitgewerkt in hoofdstuk IV. Daarin wordt bepaald dat maatregelen naar aanleiding van inbreuken door gerechtsdeurwaarders op de geldende ambtsregels worden opgelegd door een tuchtrechtelijk college, waarin weliswaar met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht een meerderheid vormen, maar waarin eveneens gerechtsdeurwaarders zitting hebben. Dit tuchtrechtelijk college heeft zijn standplaats in Amsterdam en heeft de mogelijkheid elders zitting te houden. De rechtsmacht van het college reikt over het gehele Nederlandse grondgebied. De Minister van Justitie zal, met het oog op zijn verantwoordelijkheid, zowel de bevoegdheid hebben om bezwaren tegen een gerechtsdeurwaarder bij dit college aanhangig te maken, als de bevoegdheid om een standpunt in te nemen in zaken die naar aanleiding van een klacht aanhangig zijn.

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. De vormgeving van de tuchtrechtspraak in het onderhavige wetsvoorstel berust op dat uitgangspunt. Daarin ligt besloten, dat de tuchtrechtspraak wordt uitgeoefend ten dienste van het algemeen belang. De mogelijkheid voor particulieren om door middel van een klacht een bezwaar tegen een gerechtsdeurwaarder aanhangig te maken, is daarmee niet in tegenspraak. Deze mogelijkheid vormt een wenselijke en nuttige aanvulling op het door de Minister van Justitie op de ambtsvervulling uitgeoefende toezicht.

Weliswaar zal een particulier die zich door de behandeling van een gerechtsdeurwaarder in zijn belangen voelt aangetast niet steeds bij het indienen van een klacht het algemeen belang op het oog hebben, maar dat maakt het niet minder wenselijk om hetgeen de individuele justitiabele als inbreuk op de ambtsplichten van een gerechtsdeurwaarder beschouwt, onder de aandacht van het tuchtrechtelijk college te brengen en te doen beoordelen in het licht van de eisen die in het algemeen belang aan het functioneren van een gerechtsdeurwaarder zijn gesteld. Is dit geschied, dan is het gerechtvaardigd dat de Minister van Justitie, die primair ten deze is belast met de behartiging van het algemeen belang, de mogelijkheid heeft een standpunt in te nemen.

Overwogen is of vanuit een oogpunt van voorkomen van werklast van het tuchtrechtelijke college de mogelijkheid om bezwaren tegen ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders in te dienen niet zou moeten worden voorbehouden aan de Minister van Justitie. Daarbij telt, dat ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders naar hun aard als regel gericht zijn tegen een justitiabele ten behoeve van een andere. Daarmee is gegeven, dat hij bij zijn ambtsvervulling doorgaans niet alle betrokkenen zal kunnen bevredigen, hetgeen een vrijwel onuitputtelijke bron voor klachten kan zijn. Hoewel overwegingen van beperking van werklast in dezen niet geheel veronachtzaamd mogen worden, hebben wij gemeend dat de bevrediging van het rechtsgevoel van betrokken justitiabelen de doorslag moet worden gegeven. Om die reden wordt voorgesteld particulieren de mogelijkheid te bieden bezwaren aanhangig te maken. Daar tegenover wordt de voorzitter van het tuchtrecht de bevoegdheid verleend zonder nader onderzoek kennelijk niet-ontvankelijke, kennelijk ongegronde en klachten van onvoldoende gewicht af te wijzen (artikel 31). Eveneens heeft hij de bevoegdheid een minnelijke schikking te beproeven.

Tweede element in het eerder verwoorde uitgangspunt is, dat de tuchtrechtspraak primair de vervulling van het ambt betreft. De in artikel 26, eerste lid, vervatte norm spreekt van inbreuken op de ambtsverplichtingen, handelingen in strijd met de zorg die bij ambtshandelingen betracht moet worden en meer in het algemeen het op enige wijze bij het verrichten van ambtshandelingen handelen in strijd met het belang van een goede uitoefening van het ambt van gerechtsdeurwaarder. Bij de beoordeling van de ambtsverplichtingen moet evenwel ook artikel 17, eerste lid, betrokken worden, waarin bepaald wordt dat de gerechtsdeurwaarder niet-ambtelijke werkzaamheden slechts verricht voor zover dit de goede en onafhankelijke vervulling dan wel het aanzien van zijn ambt niet schaadt of belemmert. De niet-ambtelijke werkzaamheden ontsnappen derhalve niet aan het tuchtrechtelijk toezicht. Het gaat dan echter om een toetsing aan de norm van artikel 17, te weten in hoeverre deze werkzaamheden in de weg staan van een goede en onafhankelijke vervulling van het ambt van de gerechtsdeurwaarder dan wel het aanzien daarvan. Bij deze meer afgrenzende, negatieve toetsing vormt de kamer zich geen inhoudelijk oordeel over de wijze van vervulling van deze niet-ambtelijke werkzaamheden. Op het onderscheid tussen de norm van artikel 17, eerste lid, en die van artikel 26, eerste lid, is in het voorgaande reeds ingegaan.

6.3. Ontslag

Naar aanleiding van tegen hem gerezen bezwaren zal een gerechtsdeurwaarder tuchtrechtelijk uit het ambt ontzet kunnen worden. Formeel wordt de gerechtsdeurwaarder daarbij niet door het tuchtrechtelijk college maar door de Kroon ontslagen; artikel 44, eerste lid, onderdeel c, wijst een onherroepelijk geworden beslissing tot ontzetting uit het ambt

aan als verplichte grond voor ontslag. Met het ontslag in het kader van de tuchtrechtspraak kan echter niet worden volstaan. Er kunnen zich diverse andere omstandigheden voordoen die het voor het goed functioneren van het deurwaarderschap noodzakelijk maken een gerechtsdeurwaarder te ontslaan. Deze zijn opgesomd in artikel 44, tweede lid. Dit zijn de omstandigheden die thans ingevolge het Algemeen rijksambtenarenreglement ook reeds grond kunnen opleveren voor ontslag. Bij ontslag om een van deze redenen gaat het niet om een rechterlijke maatregel die wordt opgelegd naar aanleiding van een inbreuk op ambtsverplichtingen, maar om een beleidsmaatregel op grond van andere feiten met betrekking tot de persoon van de gerechtsdeurwaarder die het onwenselijk maken hem langer als zodanig te handhaven. Dit is de reden waarom de bevoegdheid tot het nemen van een beslissing daarover, zoals ook thans het geval is, bij de Minister van Justitie wordt gelegd.

Uiteraard dient de gerechtsdeurwaarder de mogelijkheid van beroep tegen een dergelijke beslissing te hebben. Ingevolge de bestaande wettelijke regels zou dit beroep bij de ambtenarenrechter moeten worden ingesteld. Artikel 45, eerste lid, draagt de rechtsmacht over deze geschillen echter op aan het college dat tevens belast is met de uitoefening van het tuchtrecht over de gerechtsdeurwaarders, te weten de kamer voor gerechtsdeurwaarders. Dit heeft te maken met de aard van het geschil en de samenhang met de tuchtrechtspraak. Zowel bij het opleggen van een tuchtrechtelijke maatregel door de kamer voor gerechtsdeurwaarders op grond van artikel 35, tweede lid, als bij de ontslagverlening door de minister op grond van artikel 44, tweede lid, staat centraal de wijze van ambtsvervulling door de gerechtsdeurwaarder. In geval van toepassing van artikel 35, tweede lid, wordt immers beoordeeld of en in welke mate de gerechtsdeurwaarder zijn ambtsplichten heeft verzaakt en welke tuchtrechtelijke maatregel hem daarom moet worden opgelegd. Ter zake van de ontslagverlening op grond van artikel 44, tweede lid, wordt beoordeeld of de in dat lid omschreven gronden voor ontslagverlening op een zodanige wijze invloed hebben op de wijze van ambtsvervulling door de gerechtsdeurwaarder dat hem ontslag moet worden verleend. Indien de gerechtsdeurwaarder bij tuchtrechtelijke maatregel wordt ontzet uit zijn ambt, zal hij worden ontslagen op grond van artikel 44. Gezien de onderlinge samenhang tussen de toetsing op grond van artikel 35 en die op grond van artikel 44 is er voor gekozen de beoordeling van het ontslag op grond van artikel 44, tweede lid, in handen te leggen van de kamer voor de gerechtsdeurwaarders. Het zou ongewenst zijn indien – doordat de bevoegdheid over met betrekking tot deze geschillen gespreid zou zijn over verschillende rechterlijke colleges – zich uiteenlopende jurisprudentie zou kunnen ontwikkelen. De opdracht van de rechtsmacht over geschillen tegen een ontslagverlening op grond van artikel 44, tweede lid, aan de kamer voor gerechtsdeurwaarders heeft mede het voordeel dat bij de beoordeling van dit geschil een college betrokken is waarin tevens gerechtsdeurwaarders zitting hebben. De eigen aard van de positie van de gerechtsdeurwaarders in het rechtsbestel billijkt de wens dat bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een overtreding van aan het ambt inherente regels, ambtgenoten betrokken worden, ongeacht of het gaat om de oplegging van een tuchtrechtelijke maatregel dan wel een ontslagverlening door de minister.

Met betrekking tot de overige rechtspositieele geschillen zal – zoals hierboven reeds is vermeld – de kamer van de arrondissementsrechtbank die belast is met de behandeling van ambtenarenzaken, bevoegd zijn. In deze procedures zal de wijze van ambtsvervulling door de gerechtsdeurwaarder en daarmee de aan het ambt inherente regels een minder centrale rol spelen. De aard van deze geschillen laat zich daarom ook eenvoudiger vergelijken met de andere rechtspositieele geschillen op grond van het Algemeen rijksambtenarenreglement (Stb. 1931, 248).

7. Deregulering

In het voorgaande zijn de diverse voor een terughoudend wetgevingsbeleid relevante punten reeds aan de orde geweest. Het wetsvoorstel strekt ertoe, regels te stellen met betrekking tot de organisatie van het ambt, de algemene ambtsverplichtingen en de rechtspositie van gerechtsdeurwaarders. Thans zijn regels terzake te vinden in de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten, de Wet tarieven in burgerlijke zaken en de Ambtenarenwet 1929 alsmede in het op deze wetten berustende Deurwaardersreglement en het Algemeen rijksambtenarenreglement. De nu voorgestelde regeling treedt in de plaats van deze bestaande regels. Zij heeft betrekking op gerechtsdeurwaarders en de door hen aangewezen toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders .

Gegeven de aard van de ambtelijke werkzaamheden is een wettelijke regeling van het ambt en de rechtspositie van gerechtsdeurwaarders onontbeerlijk. De wens van de zijde van de gerechtsdeurwaarders om ook de niet-ambtelijke werkzaamheden, welke als regel door gerechtsdeurwaarders worden gecombineerd met hun ambtspraktijk, mede in de wettelijke taak te omvatten, wordt afgewezen uit een oogpunt van een sober en terughoudend wetgevingsbeleid.

Een regeling bij wet van het deurwaardersambt en de rechtspositie van gerechtsdeurwaarders vormt een lang gekoesterde wens van de gerechtsdeurwaarders, welke wordt ondersteund vanuit de Staten-Generaal, waarvoor een zekere objectieve rechtvaardiging bestaat in de bijzondere positie welke gerechtsdeurwaarders innemen binnen het overheidsapparaat. Die positie vormt eveneens de rechtvaardiging voor de invoering van een stelsel van tuchtspraak. De voorgestelde wijziging in de organisatie van het deurwaardersambt vormt de neerslag van ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling van het Deurwaardersreglement in 1960 hebben voorgedaan.

Voor zover daarbij bevoegdheden die thans worden uitgeoefend door de voorzitters van de colleges onderscheidenlijk de kantonrechters oudste in rang van de gerechten bij welke de gerechtsdeurwaarders zijn aangesteld, overgaan op de Minister van Justitie, gaat deze reorganisatie onvermijdelijk met een zekere centralisatie gepaard.

Er is naar gestreefd de verplichtingen waaraan gerechtsdeurwaarders zijn onderworpen, zoveel mogelijk bij wet vast te stellen. Met betrekking tot een aantal punten is nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur echter onvermijdelijk. Dit spreekt voor zichzelf voor de vaststelling van de aan gerechtsdeurwaarders voor het verrichten van ambtshandelingen verschuldigde vergoedingen (artikel 18). Andere punten waarvan regeling bij algemene maatregel van bestuur mogelijk is, zijn onder meer de niet-ambtelijke werkzaamheden voor zover zulks vereist is ter bescherming van een juiste ambtsvervulling, en het aantal toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders dat onder de verantwoordelijkheid van één gerechtsdeurwaarder werkzaam kan zijn. Met betrekking tot het eerste punt bestaat thans niet een voornemen tot het vaststellen van regels, maar kan voor de toekomst een eventuele behoefte niet worden uitgesloten. Reeds werd betoogd dat grote terughoudendheid in de regelgeving van niet-ambtelijke werkzaamheden wordt betracht. Desondanks kan het in de toekomst nodig blijken, mede voor de rechtszekerheid van de gerechtsdeurwaarders, om bepaalde regels te stellen.

In het wetsvoorstel wordt slechts een beperkt aantal bestuursinstrumenten voorgesteld. De Minister van Justitie wijst standplaatsen aan, kan de standplaats van een gerechtsdeurwaarder veranderen, hem toestaan een nevenkantoor te vestigen, alsmede zijn bevoegdheid buiten het arrondissement van vestiging uit te breiden. Voorst wijst de Minister van Justitie waarnemend-gerechtsdeurwaarders aan en is zijn toestemming vereist voor de aanwijzing van een toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder. Evenals thans het geval is zal de Minister tenslotte gerechtsdeurwaarders het verrichten van bepaalde aangewezen ambtshandelingen kunnen verbieden wegens strijd met internationale verplichtingen van de Staat.

De bestuurlijke lasten die uit dit alles voort zullen vloeien, zullen niet groter zijn dan die welke het Deurwaardersreglement thans meebrengt, gegeven dat de meeste bevoegdheden thans reeds bestaan. Deze bestaande bestuurlijke lasten komen neer op 1/4 manjaar bij het Ministerie van Justitie.

De handhaving van de bij of krachtens dit wetsvoorstel te stellen verplichtingen voor gerechtsdeurwaarders zal berusten bij de Minister van Justitie wat het toezicht betreft en bij de in te stellen kamer voor gerechtsdeurwaarders alsmede het gerechtshof te Amsterdam wat de beoordeling en bestraffing betreft. Het toezicht berust thans reeds in vrijwel gelijke mate bij de Minister van Justitie, zij het dat ook de voorzitters van de colleges of de kantonrechter oudste in rang van de gerechten waarbij de gerechtsdeurwaarders zijn aangesteld, daarin een rol vervullen. Het afschaffen van dit laatste zal vermoedelijk geënnoemenswaardige kosten met zich mee brengen. Bovendien schept het wetsvoorstel de basis voor de mogelijkheid om het toezicht ten dele door registeraccountants en accountantsadministratieconsulenten te doen verrichten op kosten van de betrokken gerechtsdeurwaarders. Het voorgestelde stelsel van tuchtrechtelijke handhaving levert wel nieuwe bestuurlijke lasten op. Daarmee wordt een nieuw orgaan in het leven geroepen, die door leden van de rechterlijke macht bemand zullen moeten worden. In verband met de mogelijkheid dat ook op klacht van een justitiabele een bezwaar tegen een gerechtsdeurwaarder behandeld kan worden, valt de omvang van de nieuwe werklust voorshands moeilijk in te schatten. De werkzaamheden van dit orgaan treden evenwel in de plaats van werkzaamheden van het Ministerie van Justitie en van de ambtenarenrechter; deze werkzaamheden zijn in het verleden als regel van zeer beperkte omvang geweest.

Voor de justitiabelen brengt het wetsvoorstel geen lasten mee, uitgezonderd het feit dat in de toekomst van hen een voorschot gevraagd kan worden op de vergoeding welke zij voor het verrichten van een ambtshandeling verschuldigd zijn, alvorens daartoe wordt overgegaan. Voor de gerechtsdeurwaarders brengt het wetsvoorstel een aantal nieuwe verplichtingen mee. Anderzijds wordt op een aantal punten tegemoet gekomen aan lang bestaande wensen. Per saldo kan niet gesteld worden dat de nu voorgestelde regeling voor hen zwaardere lasten meebrengt dan de nu bestaande.

Hiervoor zijn de belangrijkste alternatieven voor de nu ontworpen regeling genoemd, met name die welke waren vervat in het ontwerp van 1973. Wij menen dat de daartegen ingebrachte principiële bezwaren, welke mede berusten op overwegingen van een sober en terughoudend wetgevingsbeleid, doorslaggevend moeten zijn.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

De rechtskundige bijstand die een gerechtsdeurwaarder in het kader van een toevoeging ingevolge de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens verleent, vormt geen ambtshandeling. Toezicht op de vervulling van deze werkzaamheden door of vanwege de Minister zou met de aard daarvan strijdig zijn.

Artikel 2

In dit artikel wordt de wettelijke taak van gerechtsdeurwaarders omschreven. In het algemeen gedeelte van deze memorie werd reeds op deze bepaling ingegaan. Kern van deze omschrijving is gelegen in de verwijzing, in de aanhef van het eerste lid, naar die wettelijke bepalingen waarin gerechtsdeurwaarders worden belast met bepaalde taken. De daarop volgende opsomming is indicatief.

Artikel 3

De regeling van de bevoegdheid van de gerechtsdeurwaarder in het eerste en tweede lid komt, met enige aanpassing, overeen met de thans bestaande, zoals voorzien in het Deurwaardersreglement en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De onbevoegdheid om voor of tegen personen met wie de gerechtsdeurwaarder duurzaam samenwoont op te treden, als ook de onbevoegdheid om voor of tegen rechtspersonen op te treden in welke de gerechtsdeurwaarder of zijn naaste gezins- of familieleden een meerderheidsaandeel hebben, vormen een aanpassing van de bevoegdheidsregels aan moderne omstandigheden.

Het bepaalde in het derde lid komt thans voor in artikel 13, vierde lid, Deurwaardersreglement als afwijking op de ministerieplicht. Oogmerk van die bepaling is, te voorkomen dat de staat zijn internationale verplichtingen niet kan nakomen. Om die reden is het correcter de inhoud van deze bepaling als uitzondering op de bevoegdheid op te nemen.

Overtreding van het eerste tot en met derde lid heeft tot gevolg dat de ambtshandeling nietig is, overtreding van het vierde lid zou weliswaar grond vormen voor een disciplinaire maatregel, maar desalniettemin een rechtsgeldige ambtshandeling opleveren.

Artikel 4

De voorgestelde nieuwe organisatie van het deurwaardersambt werd in het algemeen deel van deze toelichting reeds besproken. De standplaats is bepalend voor de bevoegdheid van de gerechtsdeurwaarder. Nieuw is de mogelijkheid dat de standplaats gewijzigd kan worden zonder dat er van een nieuwe benoeming sprake is. Gegeven de veelal niet onaanzienlijke investeringen in geld en tijd waarmee het opzetten van een praktijk gepaard gaat, is wijziging van de standplaats evenwel niet mogelijk zonder instemming van de betrokken gerechtsdeurwaarder.

Het standplaatsenbeleid van de Minister van Justitie vormt een belangrijk instrument bij het verzekeren van een gelijkmatige verdeling over het land van de beschikbaarheid van gerechtsdeurwaarders. Sinds 1969 wordt de Minister terzake geadviseerd door een standplaatsencommissie; het is de bedoeling deze ook onder de nieuwe regeling te handhaven.

Thans dient het gerecht waarbij de benoeming van een gerechtsdeurwaarder wordt overwogen, een aanbeveling op te stellen van zo mogelijk

drie namen. Consequentie van het verbreken van de relatie tussen de gerechtsdeurwaarder en een specifiek gerecht is, dat de aanbeveling door een gerecht moet komen te vervallen. Blijkens het ontwerp van 1973 bestaat aan de zijde van de K.V.G. de wens, dat ook de gerechtsdeurwaarders in het arrondissement gehoord kunnen worden. Naar mijn mening biedt een aanbeveling door de kamer voor gerechtsdeurwaarders, waarin zowel leden van de rechterlijke macht als gerechtsdeurwaarders zitting hebben, een goed alternatief voor de bestaande aanbevelingsprocedure, waardoor ook vertegenwoordigers van de gerechtsdeurwaarders betrokken worden bij het opstellen daarvan.

Artikel 5

Het eerste lid bevat benoemingsvereisten voor het ambt van een gerechtsdeurwaarder. Gehandhaafd is het vereiste van de Nederlandse nationaliteit. Hierboven is reeds uiteengezet waarom de gerechtsdeurwaarder niet op een lijn kan worden gesteld met andere overheidsfuncties. Gewezen is op het feit dat de gerechtsdeurwaarder een zekere «politie» uitoefent jegens burgers bij bijvoorbeeld de beslaglegging, het ontruimen van panden dan wel het onder dwang voorgeleiden van getuigen. Voorts kan worden opgemerkt dat de justitiabele voor de tenuitvoerlegging van een rechterlijke vonnis aangewezen is op de gerechtsdeurwaarder. De gerechtsdeurwaarder vervult een essentiële rol in het kader van het burgerlijk procesrecht. Het handhaven van de eis van de Nederlandse nationaliteit is daarom ook niet strijdig met de uitgangspunten, zoals verwoord in het wetsvoorstel tot intrekking van de wet van 4 juni 1858, regelende de benoembaarheid van vreemdelingen tot de landsbedieningen (Stb. 46) alsmede wijziging van de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Stb. 1978, 737) (Kamerstukken II, 1984-1985, 19 076) en het wetsvoorstel tot wijziging van enkele wetten betreffende het doen vervallen van de eis van Nederlanderschap voor bepaalde functies (Kamerstukken II, 1988-1989, 21 215, nrs. 1-2). Het betreft hier immers «een functie waarin een rechtstreeks publiek gezag over burgers wordt uitgeoefend» en waar het gaat om «het vervullen van een van de wezenlijke taken van de staat» (Kamerstukken II, 1988-1989, 21 215, nr.3, blz. 2).

Aangezien slechts kandidaat-gerechtsdeurwaarders die werkzaam zijn bij een gerechtsdeurwaarder en door hen als zodanig zijn aangewezen, toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder kunnen worden, is het wenselijk dat in bijzondere gevallen afgeweken kan worden van de eis, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c.

Artikel 6

Consequentie van het niet afleggen van de eed binnen de gestelde termijn is dat de benoeming komt te vervallen. Om die reden heeft de gerechtsdeurwaarder alvorens de eed of belofte te hebben afgelegd geen bevoegdheid tot het verrichten van ambtshandelingen (artikel 4, eerste lid).

Artikelen 7 en 8

Paragraaf 3 van hoofdstuk II bevat verschillende ambtsverplichtingen. De belangrijkste daarvan is de ministerieplicht, dat wil zeggen de plicht van de gerechtsdeurwaarders om indien daarom verzocht wordt hun ambtelijke diensten te verlenen. De verplichting van een gerechtsdeurwaarder om op te treden vloeit niet voort uit een wilsovereenstemming met de opdrachtgever maar berust derhalve op de wet. Het verzoek of de opdracht van een justitiabele komt, vormt slechts de voorwaarde

waardoor deze plicht in een concreet geval ontstaat. Ook de wijze waarop de ambtelijke diensten moeten worden verleend, wordt primair bepaald door de ambtsplichten van de gerechtsdeurwaarder; slechts voor zover deze ruimte laten, zal een gerechtsdeurwaarder rekening kunnen houden met de wensen van degene die om zijn ambtelijke diensten heeft verzocht.

Gewezen is reeds op de centrale functie die de ministerieplicht vervult. Enerzijds vormt zij een waarborg voor justitiabelen dat waar zij ingevolge de wet zijn aangewezen op de ambtelijke tussenkomst van een gerechtsdeurwaarder, deze zijn ambtelijke diensten ook daadwerkelijk zal verlenen. Anderzijds vormt de ministerieplicht een waarborg van de onafhankelijke ambtsvervulling tegen inmenging door andere overheidsorganen in de ambtsvervulling. Gezien die centrale functie, dienen zo min mogelijk afwijkingen op de ministerieplicht voorzien te worden. Slechts één afwijking lijkt aanvaardbaar, namelijk in de situatie dat de gerechtsdeurwaarder door ziekte of verlof redelijkerwijze niet gehouden kan worden aan zijn plicht om zijn diensten te verlenen. Daarnaast kan worden gedacht aan persoonlijke omstandigheden zoals een verhuizing en familie-omstandigheden van bloed- of aanverwanten in de eerste of tweede graad, zoals huwelijk, bevalling van de echtgenote, jubilea en overlijden. Hiermee wordt aangesloten bij de regeling voor buitengewoon verlof zoals die is opgenomen in het Algemeen rijksambtenarenreglement (Stb. 1931, 248). Duidelijk is dat het bij ontheffing van de ministerieplicht steeds moet gaan om persoonlijke omstandigheden die niet samenhangen met de beroepsuitoefening. Een beroep op ontheffing van de ministerieplicht mag niet gehonoreerd worden als de deurwaarder moeilijkheden verwacht bij de uitoefening van zijn ministerieplicht. Wel zal de gerechtsdeurwaarder die om bedoelde redenen zijn ambtelijke diensten niet verleent er, ingevolge artikel 8, voor moeten zorg dragen dat de dienstverlening aan justitiabelen gecontinueerd wordt. Hij zal de nodige maatregelen moeten treffen opdat binnen zijn werkgebied in de verzochte ambtshandelingen kan worden voorzien. Bovendien zal hij, indien de situatie langer dan dertig dagen zal voortduren, dit aan de Minister van Justitie moeten melden, zodat deze zonodig additionele maatregelen kan treffen, bijvoorbeeld door een waarnemer aan te wijzen.

Het lijkt verder eveneens gerechtvaardigd de gerechtsdeurwaarder te ontslaan van de ministerieplicht indien de betrokken justitiabele niet bereid is het wettelijk vastgestelde voorschot voor het verrichten van de ambtshandelingen te voldoen.

In het ontwerp van 1973 werd nog een tweetal andere uitzonderingen voorgesteld op de ministerieplicht. In de eerste plaats zou deze niet gelden indien de ambtshandeling in strijd zou zijn met de normen van moraal en fatsoen welke de gerechtsdeurwaarder in acht dient te nemen. Naar mijn mening is een uitzondering voor die situatie niet nodig. Het verrichten van een ambtshandeling als zodanig kan niet in strijd zijn met de normen van moraal en fatsoen. De wijze waarop de opdrachtgever wenst dat deze verricht zal worden, kan dit wel zijn, doch de gerechtsdeurwaarder is reeds uit hoofde van zijn ambt gehouden geen rekening met dergelijke wensen te houden.

In de tweede plaats werd in dit ontwerp voorgesteld dat de ministerieplicht ook niet zou gelden, indien de gerechtsdeurwaarder het verrichten daarvan in strijd zou achten met de sociale belangen of de persoonlijke omstandigheden van betrokkenen. Indien de gerechtsdeurwaarder op deze grond zijn diensten zou weigeren, zou deze beslissing aan het oordeel van de president van de rechtbank voorgelegd kunnen worden.

Ook met rechterlijke waarborgen omkleed, acht ik invoering van een dergelijke bevoegdheid niet gewenst en onverenigbaar met het Nederlandse burgerlijke rechtssysteem. De weg naar de rechter dient niet

belemmerd te worden door en afhankelijk gesteld van een ambtelijke beslissing over de wenselijkheid voor de betrokkene(n). De justitiabelen dienen niet eerst zonodig naar de rechter te moeten stappen alvorens zij de rechtshandelingen waarbij een gerechtsdeurwaarder moet worden ingeschakeld, kunnen doen verrichten. Hetzelfde geldt ten aanzien van de tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen: is een vonnis vastgesteld dan dient de wenselijkheid van uitvoering daarvan niet vervolgens opnieuw beoordeeld te moeten worden door een gerechtsdeurwaarder.

Artikel 9

Het ambt van gerechtsdeurwaarder is geen vertrouwensberoep maar een overheidsfunctie; de gerechtsdeurwaarder is derhalve verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem uit hoofde van zijn ambt bekend is, maar hij kan wel worden verplicht tot het verstrekken van informatie.

Artikel 13

Het oogmerk van het standplaatsenbeleid zou worden doorkruist indien een gerechtsdeurwaarder na zijn aanstelling overal binnen het arrondissement kantoren zou kunnen openen.

Artikel 14

De administratie en boekhouding vormen de schriftelijke neerslag van het reilen en zeilen van de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder. Als zodanig zijn zij belangrijk voor latere raadpleging betreffende bepaalde ambtshandelingen. Voorts vormen administratie en boekhouding belangrijk materiaal voor het toezicht op de ambtsvervulling.

De bepalingen aangaande de administratie worden met het voorgestelde artikel uitgebreid ten opzichte van de bestaande, door de invoering van een plicht tot het houden van een register en een repertorium. Deze eisen vormen de neerslag van overleg met vertegenwoordigers van de K.V.G. in de voorgaande jaren, in het kader van de werkgroep «richtlijnen toezicht administratie gerechtsdeurwaarders». De eisen met betrekking tot het register en het repertorium zijn, in lijn met het algemeen uitgangspunt van het wetsvoorstel, beperkt tot de ambtshandelingen. Een dergelijke beperking ten aanzien van de boekhouding is niet mogelijk, gegeven het feit dat gelden die een gerechtsdeurwaarder onder zich heeft uit hoofde van zijn ambt, juridisch niet afgescheiden zijn van zijn eigen vermogen.

Artikel 15

In het belang van latere naslag dienen de tot de administratie en boekhouding behorende bescheiden gedurende vijf jaren bewaard te worden. Het tweede lid waarborgt het recht van betrokkenen op het verkrijgen van afschriften, terwijl het derde lid de overdracht regelt van bescheiden die nog bewaard moeten blijven na het ontslag of overlijden van een gerechtsdeurwaarder. Niet behoeven te worden overgedragen de bescheiden die tot de boekhouding behoren. De verplichting tot bewaring van de boekhouding houdt vooral verband met de behoefte deze in verband met het toezicht beschikbaar te houden; de opvolger op de standplaats staat hier buiten.

Artikel 16

In het belang van de rechtszekerheid voor zowel de gerechtsdeurwaarders als justitiabelen is het wenselijk een bepaling als hiervoor gesteld vast te stellen. Dat een gerechtsdeurwaarder die gelden van een justitiabele ontvangt deze afdraagt, spreekt voor zich zelf. Veelal zal ten tijde dat het verzoek daartoe wordt gedaan, onduidelijkheid bestaan wanneer eventueel ontvangen gelden moeten worden afgedragen. Administratief is het voor de gerechtsdeurwaarder hinderlijk om ieder bedrag dat hij ontvangt, hoe klein ook, onmiddellijk af te moeten dragen. Ook voor de cliënt kan dit hinderlijk zijn; denkbaar is dat hij het bedrag ineens wenst te hebben of in gedeelten van een bepaalde omvang. Daarentegen is het uiteraard evenzeer mogelijk dat hij ieder ontvangen bedrag zo snel mogelijk wil ontvangen en iedere vertraging bij de betaling daarvan door de gerechtsdeurwaarder beschouwt als een nalatigheid van diens zijde. Teneinde enig houvast te bieden in deze onduidelijkheid, wordt voorgesteld, dat afdracht periodiek in onderling overleg tussen de gerechtsdeurwaarder en zijn opdrachtgever nader te bepalen, mogelijk is.

Artikel 17

In het algemeen deel van deze memorie werd reeds ingegaan op de regeling van de niet-ambtelijke werkzaamheden. Het in dit artikel bepaalde is ontleend aan hetgeen thans bepaald is in artikel 26 Deurwaardersreglement, en impliceert dat de daargenoemde werkzaamheden als zodanig verenigbaar zijn met het ambt van gerechtsdeurwaarder en als regel door hen verricht kunnen worden in combinatie met hun ambtspraktijk. In de ogen van justitiabelen wordt met name het innen van geldvorderingen thans reeds nauw geassocieerd met het ambt van gerechtsdeurwaarder, ook indien het gaat om niet-ambtelijke werkzaamheden. Om die reden is het gerechtvaardigd om de norm van artikel 16 eveneens toe te passen op de niet-ambtelijke incasso.

Meer in het algemeen geldt ten aanzien van de niet-ambtelijke werkzaamheden, dat naarmate zij nauwer verweven zijn met de ambtelijke werkzaamheden en door justitiabelen worden geassocieerd met het ambt, daarbij voorkomende inbreuken op normen van moraal en fatsoen eerder beschouwd zullen moeten worden als inbreuk op de norm van het eerste lid.

Artikel 18

Thans worden de vergoedingen voor ambtshandelingen vastgesteld in het Deurwaardersreglement, dat te dien aanzien berust op de artikelen 53 en verder van de Wet tarieven in burgerlijke zaken. Het is in dat kader gerechtsdeurwaarders niet toegestaan naast de vergoeding voor ambtshandelingen ingevolge het Deurwaardersreglement, vergoedingen in rekening te brengen voor verrichtingen die onder de werking en strekking van artikel 53 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken vallen. Wanneer echter voor de uitvoering van een ambtshandeling of voor de voorbereiding daarvan werkzaamheden moeten worden verricht, die niet bij uitsluiting door een deurwaarder behoren te worden verricht, dan worden deze niet als (onderdeel van de) ambtshandeling aangemerkt (circulaire van 1 april 1985, nr. 734 P 885). Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen bovenstaande wettelijke bepalingen komen te vervallen. Het ligt in het voornemen bij het formuleren van de algemene maatregel van bestuur niet af te wijken van reeds bestaande beleidsregels.

Artikelen 19 en 20

Het vereiste dat steeds bevoegde gerechtsdeurwaarders beschikbaar moeten zijn vergt, dat de mogelijkheid dient te bestaan om een gerechtsdeurwaarder tijdelijk op een standplaats te benoemen, indien deze plotseling vacant raakt of de aldaar aangestelde gerechtsdeurwaarder tijdelijk niet in staat of bevoegd is zijn ambt uit te oefenen. Het instituut van de waarnemend gerechtsdeurwaarder voorziet in die mogelijkheid. Het betreft hier een volledig bevoegde gerechtsdeurwaarder; dienovereenkomstig bepaalt artikel 20, eerste lid, dat hij de rechten en verplichtingen van een gerechtsdeurwaarder heeft. Met het oog op de continuïteit van de ambtelijke dienstverlening wordt in het tweede en derde lid van artikel 20 een bijzondere ministerieplicht geschapen voor de waarnemer en voor de gerechtsdeurwaarder die na hem optreedt. Voor zover dit mogelijk is, zal de justitiabele echter in de gelegenheid gesteld moeten worden om te beslissen of hij zijn verzoek handhaaft onder de gewijzigde omstandigheden op de standplaats of niet.

De bijzondere regels van artikel 20, vierde, vijfde en zesde lid, met betrekking tot de op de standplaats aanwezige administratie, zijn gewenst om de waarnemer in staat te stellen de continuïteit van de ambtelijke dienstverlening te verzekeren.

Artikel 21

Deze bepaling is ontleend aan artikel 34 Deurwaardersreglement. Het examen voor kandidaat-gerechtsdeurwaarder is thans geregeld in de beschikking van de Minister van Justitie van 22 december 1972 (Stcrt. 1973,1).

Artikel 21, tweede lid, bepaalt dat de eisen van inrichting van het examen en de eisen voor de toelating tot het examen bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Als voorbeeld van onderwerpen die bij algemene maatregel van bestuur zullen worden geregeld, kunnen worden genoemd:

- de toelatingseisen voor deelname aan het deurwaardersexamen;
- de verplichte leerstof tijdens de opleiding;
- de inrichtingseisen van het examen;
- de eisen voor benoeming als lid van de examencommissie.

Onderwerpen van louter administratieve aard, zoals de inschrijving voor de opleiding, de betalingen van les- en examengelden, de benoemingen van leden van de examencommissie en de tijdstippen waarop (her) examens kunnen worden gehouden, zullen bij ministeriële regeling worden geregeld.

Artikelen 22, 23 en 24

Het instituut van de toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder werd oorspronkelijk ingesteld als een vorm van opleidingsstage voor nieuwe gerechtsdeurwaarders. Sindsdien heeft dit instituut zich echter ontwikkeld tot een mogelijkheid voor gerechtsdeurwaarders om zich gedeeltelijk te ontlasten van hun ambtelijke werkzaamheden. In 1982 werd het Deurwaardersreglement aan deze ontwikkeling aangepast (Besluit van 12 oktober 1982, Stb. 600). De thans voorgestelde regeling bevestigt die ontwikkeling.

De toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder is geen ambtenaar in de zin der wet. De wetgever belast hem niet met de openbare taak, doch schept de mogelijkheid voor een gerechtsdeurwaarder om een kandidaat-gerechtsdeurwaarder te belasten met de uitvoering van ambtshandelingen. De toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder treedt evenwel namens de betrokken gerechtsdeurwaarder op en onder diens verantwoordelijkheid; de wettelijke taak kan derhalve niet worden

overgedragen, het instituut van de toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder maakt het slechts mogelijk dat de gerechtsdeurwaarder deze taak niet persoonlijk behoeft uit te voeren. Om die reden kan de wettelijke regeling van dit instituut zich beperken tot regels met betrekking tot de aanwijzing van een toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder en de intrekking daarvan; alleen in artikel 23, tweede en derde lid, worden enkele regels gesteld met betrekking tot zijn optreden.

Impliciet in de beschreven positie van de toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder ligt besloten, dat hij geen ambtelijke werkzaamheden kan verrichten indien ten gevolge van de afwezigheid van de gerechtsdeurwaarder die hem heeft aangewezen er op de standplaats een waarnemer is benoemd. Slechts indien deze zulks toelaat en daarvoor de verantwoordelijkheid op zich neemt, is een voortzetting van werkzaamheden mogelijk (artikel 23, vierde lid).

Gelijk thans reeds krachtens artikel 35 Deurwaardersreglement mogelijk is, zal het aantal toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders dat bij één gerechtsdeurwaarder werkzaam is en de termijn van hun toevoeging beperkt worden. Voorkomen moet worden, dat in situaties waar voldoende werk is voor twee of meer gerechtsdeurwaarders, deze werklast door één gerechtsdeurwaarder wordt verricht dankzij een aantal toevoegingen.

Als gesteld is de toevoeging primair een zaak tussen de betrokken gerechtsdeurwaarder en de bij hem werkzame kandidaat-gerechtsdeurwaarders. Begin en einde van de toevoeging worden binnen de wettelijke beperkingen in de eerste plaats door hen bepaald. Een aanwijzing behoeft echter de goedkeuring van de Minister van Justitie welke ingetrokken kan worden indien de toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder handelt in strijd met zijn verplichtingen of het aanzien van het ambt schaadt of belemmert. De verantwoordelijkheid van de Minister voor het functioneren van het ambt van gerechtsdeurwaarder brengt deze bevoegdheid met zich mee.

Artikel 25

Het belang van een goed functionerend gerechtsdeurwaardersambt vereist, dat op de naleving van de verschillende aan de ambtsvervulling gestelde eisen wordt toegezien. Niet kan volstaan worden met een toezicht dat alleen naar aanleiding van klachten plaats vindt. Vaak zullen klachten eerst ontstaan wanneer een aanvankelijk wellicht snel te verhelpen misstand door verloop van tijd verergerd is. Een regelmatige controle is derhalve vereist. De in artikel 25 vervatte regeling met betrekking tot de uitoefening van de controle is in nauw overleg met de K.V.G. opgesteld.

Artikel 25, eerste lid, schrijft voor dat de gerechtsdeurwaarder jaarlijks zijn administratie dient te laten controleren door een onafhankelijke deskundige. Die controle vindt plaats aan de hand van de boekhouding en administratie van een gerechtsdeurwaarder, zijnde de schriftelijke neerslag van de ambtspraktijk. Het gaat daarbij niet alleen om een financiële controle; de controle kan ook op tal van andere aspecten betrekking hebben, die aan de hand van de administratie kunnen worden nagetrokken. De financiële jaarstukken bieden echter een voldoende eerste aanknopingspunt voor bovengenoemde jaarlijkse controle. Daarom wordt het opstellen hiervan en het opzenden aan de in het eerste lid bedoelde deskundige verplicht gesteld. De criteria waaraan de onafhankelijke deskundige zal toetsten zullen bij algemene maatregel van bestuur geregeld worden. Aan de hand van deze criteria onderzoekt de onafhankelijke deskundige of de ambtsvervulling bevredigend verloopt. Eerst indien langs deze weg de indruk zou ontstaan dat er met de administratie of de boekhouding iets mis is dan wel indien de gerechtsdeurwaarder weigert zijn verplichtingen op grond van artikel 25, eerste en tweede lid, na te komen, zal er aanleiding bestaan voor een nader

onderzoek vanwege de Minister, al dan niet door een financieel deskundige. Het derde lid van dit artikel biedt de basis voor een dergelijk onderzoek.

Artikel 26

Dit artikel regelt de basis waarop de tuchtrechtspraak voor gerechtsdeurwaarders zal plaatsvinden (eerste lid) alsmede de organisatie van de tuchtrechtspraak. Gegeven het relatief beperkte aantal gerechtsdeurwaarders (namelijk ongeveer 240) zal in eerste instantie slechts één kamer voor gerechtsdeurwaarders worden ingesteld, waarvan het rechtsgebied geheel Nederland beslaat. Deze kamer heeft de mogelijkheid elders zittingen te houden. In navolging van het notariële tuchtrecht is gekozen voor de burgerlijke kamer van het gerechtshof te Amsterdam als hoger beroepsinstantie.

Artikel 27

De kamer voor gerechtsdeurwaarders zal zijn samengesteld uit rechters en gerechtsdeurwaarders. De benoeming van gerechtsdeurwaarders geschiedt op aanbeveling van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen vereniging van gerechtsdeurwaarders; op dit moment moet daarbij gedacht worden aan de K.V.G.

Ten aanzien van de reis- en verblijfkosten van de voorzitter, de leden, hun plaatsvervangers en de secretaris is het Reisbesluit 1971 (Stb. 1970, 602) van toepassing.

Artikel 28

Door de benoeming van een lid-gerechtsdeurwaarder tot waarnemend gerechtsdeurwaarder, kan dit lid nauw betrokken raken bij het functioneren van een deurwaarderspraktijk waarover hij op een later tijdstip moet oordelen; om iedere schijn van partijdigheid uit te sluiten wordt in het tweede lid een dergelijke benoeming verboden. De overige bepalingen bevatten regels van gelijke inhoud als met betrekking tot andere tuchtrechtelijke colleges zijn gesteld.

Artikel 30

Ingeval ernstige bezwaren tegen een gerechtsdeurwaarder zijn gerezen, kan het aangewezen zijn hem met onmiddellijke ingang te schorsen teneinde het aanzien van het ambt te beschermen. Thans heeft de Minister van Justitie de bevoegdheid een gerechtsdeurwaarder in het belang van de dienst te schorsen. Gegeven de nauwe samenhang tussen een beslissing over de schorsing in het belang der dienst en de behandeling van een tegen een gerechtsdeurwaarder ingebracht bezwaar, ligt het voor de hand de bevoegdheid tot schorsing in bedoelde gevallen bij de kamer voor gerechtsdeurwaarders te leggen. De schorsingsbevoegdheid geschiedt in afwachting van een beslissing als bedoeld in artikel 35. De kamer beslist tot schorsing al dan niet op verzoek van de Minister van Justitie.

Een bevoegdheid tot schorsing dient tevens te bestaan voor gevallen dat tegen een gerechtsdeurwaarder een strafrechtelijke vervolging terzake van een misdrijf is ingesteld. In gevallen dat het gepleegde misdrijf mede het functioneren van de gerechtsdeurwaarder raakt, bij voorbeeld in gevallen als fraude, kan het gewenst zijn dat een gerechtsdeurwaarder wordt geschorst ook al behandelt de kamer niet zelf een met het misdrijf samenhangend bezwaar tegen de gerechtsdeurwaarder.

Artikel 31

De in dit artikel voorziene procedure voor versnelde behandeling van kennelijk ongegronde of niet-onvankelijke klachten, komt op diverse andere plaatsen in de wetgeving voor; men zie bij voorbeeld de artikelen 94 en 95 en 148 van de Beroepswet (Stb. 1955, 47) en artikel 49 van de Wet op de accountants-administratieconsulenten (Stb. 1972, 748).

Artikelen 32 t/m 36

In deze artikelen worden de nodige procedureregels en bevoegdheden voorzien. Gegeven de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het functioneren van het gerechtsdeurwaardersambt binnen het rechtsbestel, is de mogelijkheid voorzien dat hij schriftelijk opmerkingen kan maken over een bij klacht aanhangig gemaakt bezwaar. De procedure zoals in deze artikelen beschreven is geënt op de behandeling van een klacht. Ingevolge artikel 36 zijn deze regels van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van het bepaalde in artikel 31, ingeval van behandeling van een bezwaar op verzoek van de Minister van Justitie. De maatregelen tot welke de kamer voor gerechtsdeurwaarders op grond van het voorgestelde artikel 35 kan beslissen, kunnen al dan niet gecombineerd worden opgelegd.

Artikelen 37 t/m 40

De procedure van behandeling van een beroep tegen een beslissing van de kamer voor gerechtsdeurwaarders is in hoofdzaak gelijk aan de procedure die bij de kamer wordt gevolgd.

Het gerechtshof behandelt de zaak opnieuw in volle omvang en is bevoegd om, als zij tot geheel of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing oordeelt, met toepassing van artikel 35, tweede lid, hetgeen te doen dat de kamer voor gerechtsdeurwaarders had behoren te doen. In dat geval doet het de zaak zelf af, behoudens het geval dat de zaak in eerste aanleg niet-ontvankelijk werd bevonden. Een adequate rechtsbescherming van de gerechtsdeurwaarder brengt mee, dat hij dan alsnog in de gelegenheid wordt gesteld om zich in twee instanties te verdedigen.

Artikel 41

Uit de aard van de waarneming en de positie van de waarnemend gerechtsdeurwaarder vloeit voort, dat de waarnemer eveneens onderworpen is aan het tuchtrechtelijk toezicht.

Artikel 42

Schorsing heeft een algemene werking. Een gerechtsdeurwaarder die eveneens benoemd is tot waarnemend gerechtsdeurwaarder op een andere standplaats verliest, ongeacht of de bezwaren terzake waarvan hij geschorst wordt betrekking hadden op handelingen verricht als waarnemer of niet, zijn bevoegdheid, zowel uit hoofde van zijn aanstelling als gerechtsdeurwaarder als uit hoofde van zijn benoeming als waarnemer. Met betrekking tot de niet-ambtelijke werkzaamheden heeft een schorsing geen effect. Een uitzondering op deze regel vormt de toevoeging op grond van artikel 14, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (Stb. 1957, 233). Door de schorsing is de gerechtsdeurwaarder immers (tijdelijk) ontheven uit zijn functie van deurwaarder en mag hij zolang de schorsing duurt, zijn titel van deurwaarder niet voeren. Het is om deze reden dat aan hem geen toevoeging verstrekt zal worden.

Schorsing uit welken hoofde zal in de regel grond opleveren voor ontslag uit de functie van waarnemend gerechtsdeurwaarder. De waarneming wordt juist voorzien met het oog op een tijdelijke vervanging van een op een standplaats aangestelde gerechtsdeurwaarder. Zou schorsing op een waargenomen standplaats niet tot ontslag uit de waarneming kunnen leiden, dan zou de figuur van de waarneming in de waarneming nodig kunnen worden, hetgeen onnodig gecompliceerd is. Aangezien er evenwel omstandigheden kunnen zijn waarin ontslag als waarnemer niet onmiddellijk in de rede ligt, bijvoorbeeld bij schorsing voor een zeer korte periode, wordt het ontslag uit de functie van waarnemend gerechtsdeurwaarder niet als automatisch gevolg aan de schorsing verbonden.

Impliciet aan het verlies van bevoegdheid door schorsing is, dat de door de geschorste gerechtsdeurwaarder aangewezen toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders niet langer ambtshandelingen zullen kunnen verrichten.

Artikel 43

Thans geldt met betrekking tot gerechtsdeurwaarders artikel 90 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, dat overeenkomt met het in onderdeel a voorgestelde. Daarnaast vereist de bescherming van justitiabelen dat een gerechtsdeurwaarder eveneens van rechtswege onbevoegd is, indien hem surseance van betaling is verleend of wanneer hij failliet is verklaard. Anders zouden gelden welke hij nadien uit hoofde van zijn ambt voor zijn cliënten ontvangt, betrokken worden bij het faillissement of een eventueel faillissement. Waar de wetgever de justitiabele naar de gerechtsdeurwaarder verwijst, dient zulks voorkomen te worden.

Artikel 44

Dit artikel regelt het ontslag van een gerechtsdeurwaarder. Thans wordt gerechtsdeurwaarders eerst bij het bereiken van de leeftijd van 70 jaren ontslag verleend. In lijn met de algemene ontwikkeling in de samenleving zal het leeftijdsontslag in de toekomst verleend worden bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd. In artikel 53 wordt evenwel een uitgebreide overgangsregeling getroffen ten aanzien van zittende gerechtsdeurwaarders. Deze komt er op neer dat gerechtsdeurwaarders die bij het in werking treden van dit artikel reeds 65 jaren oud zijn eerst op hun zeventigste ontslagen zullen worden; gerechtsdeurwaarders die op dat tijdstip reeds ouder zijn dan zestig mogen in ieder geval nog vijf jaren aanblijven terwijl iedere zittende gerechtsdeurwaarder eerst twintig dienstjaren mag vervullen, behalve indien hij daardoor ook na zijn zeventigste verjaardag zou mogen aanblijven.

Deze regeling is alleen van toepassing op de gerechtsdeurwaarders die voor indiening van het onderhavig wetsvoorstel zijn aangesteld, van nadien aangestelde gerechtsdeurwaarders mag verwacht worden dat zij vanaf het begin rekening houden met de verlaging van het leeftijdsontslag.

In het tweede lid worden een aantal gronden opgesomd die tot het ontslag van een gerechtsdeurwaarder kunnen leiden. Thans voorziet artikel 98 van het Algemeen rijksambtenarenreglement in een omvangrijker lijst van gronden. In het algemeen deel van deze memorie werd reeds ingegaan op de bevoegdheid van de Minister, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 45, 46 en 47

Voor de behandeling van een beroep tegen een ontslag op grond van artikel 44, tweede lid, geldt in beginsel dezelfde procedure als voor de behandeling van een tegen een gerechtsdeurwaarder gerezen bezwaar, met dien verstande dat de versnelde procedure van artikel 31 hier niet van toepassing is.

Artikelen 48 en 49

In deze artikelen worden de intrekkingen voorzien van de bases voor de bestaande wettelijke regeling met betrekking tot het ambt van gerechtsdeurwaarders alsmede de noodzakelijke voorzieningen voor aansluiting van de bestaande op de nieuwe situatie getroffen.

Artikel 50

Deze aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering vloeit enerzijds voort uit het feit dat artikel 5 een meer aangepaste formulering bevat terzake van de onbevoegdheid wegens te nauwe betrokkenheid en anderzijds omdat de onderhavige wet regeling van de schorsing bevat waarin schorsing wegens ordeverstoring in de rechtszaal door de voorzitter van het college niet meer past.

Artikel 51

Met de voorstellen in het onderhavige wetsvoorstel zal een gerechtsdeurwaarder niet langer bij een bepaald gerecht worden benoemd, maar wordt hij aangesteld op een bepaalde standplaats in een arrondissement. Op het ogenblik verrichten gerechtsdeurwaarders nog ambtelijke werkzaamheden bij de burgerlijke gerechten. Gedacht kan daarbij worden aan het dienst doen bij burgerlijke terechtzittingen, getuigenverhoren en comparities van partijen. Omdat thans reeds wordt gesproken over het opheffen van de verrichting van deze werkzaamheden door gerechtsdeurwaarders, is er voor gekozen de bovengenoemde werkzaamheden niet onder te brengen bij de ambtelijke werkzaamheden, bedoeld in artikel 2 van dit wetsvoorstel. Op grond van artikel 52 blijven deze werkzaamheden tot een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip tot de taken van een gerechtsdeurwaarder behoren. Op dit moment worden reeds ambtelijke werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder ter terechtzitting overgenomen door ambtenaren. Uiteraard zal ervoor worden zorg gedragen dat deze ambtenaren een voldoende opleidingsniveau hebben om hun taken naar behoren uit te kunnen voeren.

Zolang gerechtsdeurwaarders dienst zullen doen bij de burgerlijke gerechten, zal het nodig zijn vast te stellen welke gerechtsdeurwaarder de bovenbedoelde werkzaamheden bij welk gerecht zal verrichten. Het tweede lid voorziet in de bevoegdheid om dit nader bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Het is niet gewenst deze werkzaamheden, welke een zuiver organisatorisch karakter dragen, bij formele wet te regelen.

Artikel 52

Op het bepaalde in dit artikel werd hierboven in verband met artikel 44 reeds ingegaan.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto