

Vergaderjaar 2020–2021

35 733

Regels met betrekking tot de private buitengerechtelijke incassodienstverlening en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van de cumulatierегeling voor buitengerechtelijke incassokosten (Wet kwaliteit incassodienstverlening)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Maatregelen wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel reguleert de private buitengerechtelijke incassodienstverlening om de kwaliteit ervan te verbeteren. In het regeerakkoord is opgenomen: «Bij incasso worden misstanden effectiever bestreden. De maximale incassokosten die in rekening mogen worden gebracht, worden gehandhaafd en er wordt bezien of het minimumbedrag omlaag kan. Er komt een incassoregister waarin incassobureaus worden opgenomen, die voldoen aan eisen met betrekking tot oprichting, bedrijfsvoering en opleiding. Indien een incassobureau te vaak de fout ingaat, wordt het beboet en verliest het de registratie.»¹

In vervolg hierop heeft het kabinet maatregelen aangekondigd die in wetgeving hun beslag moeten krijgen.² Het gaat om:

- het opzetten en inrichten van een incassoregister;
- het opstellen van eisen waaraan incassobureaus en opkopers van vorderingen moeten voldoen, willen zij actief kunnen worden (en blijven) in de incassomarkt;
- het opzetten van een systeem van toezicht en handhaving bij het niet-naleven van de wettelijke vereisten;
- het tegengaan van negatieve aspecten van verkoop van vorderingen en
- het ongewenste verdienmodel bij de cumulatie van termijnvorderingen tegengaan.

Dit wetsvoorstel realiseert deze maatregelen.

¹ *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021*, p. 27.

² Brief van Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer van 8 februari 2019; *Kamerstukken II 2018/19*, 24 515, nr. 465.

1.2 Achtergrond wetsvoorstel

De reden voor dit wetsvoorstel is het huidige functioneren van de private buitengerechtelijke incassodienstverlening bij de inning van vorderingen. In 2015 concludeerde de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) al dat consumenten financieel gedupeerd kunnen raken door de handelwijze van sommige incassobureaus bij de inning van vorderingen en daar emotionele stress van kunnen ondervinden.³ Ook uit vervolgonderzoek van onderzoeksbureau Panteia kwamen misstanden naar voren.⁴ Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.3. De Consumentenbond vraagt eveneens sinds 2014 aandacht voor de bij hen gemelde klachten over incassobureaus.⁵ De maatregelen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld, worden genomen naast initiatieven die door (markt)partijen worden ontplooid om de kwaliteit van incassodienstverlening te vergroten. Zo heeft een deel van de markt zich onderworpen aan zelfregulering, bijvoorbeeld via de Nederlandse vereniging voor gecertificeerde incasso-ondernemingen (hierna: NVI). Ook primaire schuldeisers, die vaak incassodiensten afnemen, staan een maatschappelijk verantwoord woordje incasso voor.⁶ Echter, ondanks deze vormen van zelfregulering blijkt uit diverse onderzoeken dat de kwaliteit van incassodienstverlening kan worden verhoogd.

Het kabinet plaatst de incassodienstverlening onder meer in het licht van de schuldenproblematiek. Het kabinet wil de schuldenproblematiek terugdringen met ruim veertig maatregelen en initiatieven, die samen het Actieplan Brede Schuldenaanpak vormen.⁷ Met dit actieplan wil het kabinet problematische schulden voorkomen door preventie en vroegsignalering. Als mensen toch in de problematische schulden terechtkomen, wil het kabinet hen waar nodig en mogelijk ontzorgen en ondersteunen. Ook moeten mensen met schulden kunnen rekenen op een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. Dit moet voorkomen dat zij verder in de problemen raken als zij te maken krijgen met invordering door schuldeisers. Mensen met schulden moeten erop kunnen rekenen dat onnodige ophoging van schulden wordt voorkomen en het bestaansminimum wordt beschermd.

De signalen met betrekking tot misstanden in de private buitengerechtelijke incassodienstverlening en incasso als factor binnen de schuldenproblematiek vormen samen de achtergrond voor de in het regeerakkoord opgenomen maatregelen die met dit wetsvoorstel worden uitgevoerd.

1.3 Doel wetsvoorstel

Het doel van eerdergenoemde maatregelen is om de kwaliteit van de private buitengerechtelijke incassodienstverlening te vergroten ten behoeve van de schuldenaar, de schuldeiser en de incassodienstverlener zelf en daarmee ook de geconstateerde misstanden weg te nemen. Om

³ Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus, ACM (november 2015), te vinden via <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14891/Een-onderzoek-naar-de-handelspraktijken-van-incassobureaus>. Zie pagina 3 van dat rapport voor de afbakening van het onderzoek.

⁴ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 24 515, nr. 489.

⁵ Nieuwsberichten van de Consumentenbond te vinden via o.a. <https://www.consumentenbond.nl/nieuws/2014/incassoregels-voor-veel-consumenten-grijs-gebied>, <https://www.consumentenbond.nl/nieuws/2015/meldpunt-voor-problemen-met-incasso>, <https://www.consumentenbond.nl/budgetteren/7178748>.

⁶ Zie bijvoorbeeld het Ethisch manifest van de Schuldeiserscoalitie. Hierbij zijn incassobureaus niet rechtstreeks aangesloten, maar worden zij als ketenpartners gezien. Ketenpartners ondertekenen het manifest als onderdeel van de incassoprocedure van hun opdrachtgever (bron: <https://www.schuldeiserscoalitie.nl/over-ons>; geraadpleegd op 10 januari 2020).

⁷ *Kamerstukken II* 2017/18, 24 515, nr. 410.

deze kwaliteit te waarborgen worden eisen gesteld waaraan incassodienstverlening dient te voldoen. De misstanden in de markt waarbij incassobureaus consumenten confronteren met onterechte vorderingen of verjaarde vorderingen en met onterechte kosten en niet inzichtelijke kosten worden aangepakt via voorliggend stelsel. Een incassodienstverlener moet voordat hij zich op de markt wil begeven, een registratie aanvragen. Die aanvraag voor een registratie wordt inhoudelijk beoordeeld (zie verder de paragrafen 3.2 en 3.3). Als zijn aanvraag positief is beoordeeld en de dienstverlener in het register is opgenomen, zal hij zich bij het aanbieden en verrichten van de incassodiensten moeten houden aan kwaliteitseisen. Deze kwaliteitseisen zullen onder andere de opbouw van de vordering en de specificatie daarvan en ook de inrichting van het incassoproces en de administratie daarvan beslaan. Verder zal aan de geconstateerde misstand dat incassobureaus consumenten op ontoelaatbare wijze onder druk zetten om hun vorderingen te voldoen, worden gewerkt door eisen te stellen aan het personeel van de incassodienstverleners die in contact staan met de schuldenaren. Hier wordt echter ook breder invulling aan gegeven door regels te stellen die zien op de informatievoorziening aan schuldenaren en schuldeisers en door een klachtenregeling verplicht te stellen. Tevens wordt een bijdrage aan de kwaliteit geleverd door de eis dat een incassodienstverlener overzichtelijke correspondentie (waaronder de rekeningen met daarin de openstaande vorderingen) stuurt, de schuldenaar inzicht heeft in de grondslag van de vordering. In paragraaf 3.4 wordt uitgebreid ingegaan op deze kwaliteitseisen. Doel van de kwaliteitseisen is daarbij dat de hoogte van incassokosten die worden geïnd conform de wettelijke regels is, de schuldenaar weet met wie hij te maken heeft en ook de markt van de incassodienstverlening rekening houdt met de positie van de schuldenaar. Het wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een fatsoenlijke bejegening van schuldenaren en schuldeisers. Verder beoogt het wetsvoorstel te borgen dat de incassodienstverlener zorg draagt voor een goede informatieverstrekking en er contact is op tijdstippen die volgens maatschappelijke normen acceptabel zijn. Tot slot moet de incassodienstverlener goed vindbaar en bereikbaar zijn, zodat de schuldenaar en de schuldeiser makkelijk contact kunnen opnemen. Met eisen die eraan bijdragen dat de hiervoor genoemde verbeteringen worden bereikt, worden de belangen van schuldenaren en schuldeisers beschermd en wordt de betrouwbaarheid van incassodienstverleners voor zowel schuldenaren als schuldeisers vergroot.⁸ Daarnaast wordt door middel van dit wetsvoorstel een ongewenste stapeling van incassokosten bij termijnbetalingen tegengegaan. Het voorstel beoogt uiteindelijk als gevolg van kwalitatief betere incassodienstverlening, de positie van schuldenaren en schuldeisers ten opzichte van incassodienstverleners te verstevigen. De private buitengerechtelijke incassodienstverlening moet een zuivere branche zijn, waarin er – tegen redelijke kostenvergoeding – voor wordt gezorgd dat het betalen van rekeningen en zorgvuldig handelen hand in hand gaan.

1.4 Hoofdpijnen wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel komen er specifieke bepalingen voor het mogen verrichten en aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden (zie voor afbakening en reikwijdte paragraaf 3.2). Het voorstel introduceert ten eerste een registratieplicht in een incassoregister voor het verrichten en aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Opname in het register volgt als een incassodienstverlener voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat en op welke wijze hij zal voldoen aan de bij of krachtens de wet gestelde normen en heeft kunnen aantonen dat hij, net als

⁸ Zie ook *Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel 214*.

eventuele bestuurders van de onderneming, voldoende betrouwbaar is. Voor gerechtsdeurwaarders en advocaten wordt een uitzondering van de registratieplicht voorgesteld. Dat houdt in dat er voor deze beroepsgroepen geen verplichting is om, voorafgaand aan het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, een registratie aan te vragen. Het wetsvoorstel behelst tevens eisen waar incassodienstverleners naast de registratieplicht aan moeten voldoen. Op de naleving van deze eisen wordt toezicht gehouden. Om bij gebleken tekortkomingen bij in het register opgenomen dienstverleners te kunnen optreden, kent het wetsvoorstel eveneens bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden. Voorgesteld wordt verder om het verrichten of aanbieden van incassodiensten zonder registratie aan te merken als economisch delict.⁹ Ook worden, in artikel 18 van dit voorstel, civielrechtelijke gevolgen verbonden aan incassohandelingen door een niet geregistreerde incassodienstverlener.

Ten aanzien van gerechtsdeurwaarders¹⁰ en advocaten wordt weliswaar geen verplichting gecreëerd om, voorafgaand aan het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, een registratie aan te vragen. Echter, zij zullen bij het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden wel zijn gehouden aan de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde materiële normen (zie daarover uitgebreid paragraaf 3.4). Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel een aanpassing van de huidige cumulatierегeling in artikel 6:96 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) voorgesteld. Hiermee wordt beoogd om ongewenste stapeling van buitengerechtelijke incassokosten bij termijnbetalingen tegen te gaan.

1.5 Opbouw memorie van toelichting

Het algemeen deel van deze toelichting is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de huidige situatie. In hoofdstuk 3 wordt een uiteenzetting gegeven van het voorgestelde register. Er wordt ingegaan op het systeem van registratie, inclusief de grondslagen die het mogelijk maken om eisen te stellen waaraan partijen zich te houden hebben, de bijzondere positie van gerechtsdeurwaarders en advocaten in het voorgestelde systeem, het toezicht op de bedrijven die zijn ingeschreven als verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en de handhavingsmogelijkheden bij gebleken overtredingen. Tot slot wordt in dat hoofdstuk ingegaan op de verhouding tot andere regelgeving, waaronder de Dienstenrichtlijn en de wetgeving rondom gereguleerde beroepsgroepen die het wetsvoorstel raken (Gerechtsdeurwaarderswet en Advocatenwet). Hoofdstuk 4 gaat in op de voorgestelde aanpassingen bij de cumulatie van buitengerechtelijke incassokosten bij termijnbetalingen. In hoofdstuk 5 komt het voorgestelde overgangsrecht aan de orde. In hoofdstuk 6 worden de regeldrukeffecten beschreven en in de hoofdstukken 7, 8 en 9 worden de uitvoerings- en financiële consequenties in kaart gebracht. Hoofdstuk 10 gaat in op de voorbereiding van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 11 worden de consultatiereacties beschreven.

⁹ Zie in dit verband ook voetnoot 30.

¹⁰ Onder het bereik van deze uitzondering vallen ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdeel a, zowel gerechtsdeurwaarders als waarnemend gerechtsdeurwaarders, kandidaat-gerechtsdeurwaarders en toegevoegd gerechtsdeurwaarders, die krachtens de Gerechtsdeurwaarderswet bevoegd zijn ambtshandelingen te verrichten. Omwille van de eenvoud en de leesbaarheid worden deze groepen in deze memorie van toelichting gezamenlijk ook aangeduid als «gerechtsdeurwaarder».

2. Huidige situatie

2.1 Juridisch kader incassodienstverlening

Incassowerkzaamheden of incassobureaus zijn op dit moment niet gedefinieerd in wetgeving. Voor incassodienstverleners gelden geen specifieke regels en daarmee dus ook geen wettelijke kwaliteitseisen. Incassowerkzaamheden moeten worden uitgevoerd binnen bestaande wettelijke kaders voor zover die van toepassing zijn, zoals de Wet handhaving consumentenbescherming (hierna: Whc), het BW en de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft). Sinds 1 juli 2012 zijn in het Besluit vergoeding voor buitengerechtigde incassokosten (hierna: Bik) regels gesteld over de maximale hoogte van buitengerechtigde incassokosten en de wijze waarop deze in rekening kunnen worden gebracht. Deze regels gelden voor de incasso van een vordering, ongeacht of de schuldeiser deze zelf incasseert of daarvoor een incassobureau inschakelt.

Gerechtsdeurwaarders en advocaten zijn beroepsbeoefenaren die in de praktijk ook incassowerkzaamheden uitvoeren. Bij deze werkzaamheden zijn zij in beginsel gehouden aan de beroepsregels die zijn gesteld bij en krachtens respectievelijk de Gerechtsdeurwaarderswet en de Advocatenwet. In geval van overtreding van deze regels kunnen zij door de toezichthouder worden aangesproken en tuchtrechtelijk ter verantwoording worden geroepen. In het uiterste geval kan dat leiden tot schrapping uit hun beroepsregister.

In paragraaf 1.2 werd er al aan gerefereerd: een deel van de incassomarkt heeft zich vrijwillig onderworpen aan zelfregulering, onder meer via de NVI. Leden van de NVI hebben zich onderworpen aan de eisen van het «Incasso Keurmerk», waarop ook wordt toegezien.¹¹ Ook op andere wijzen is sprake van zelfregulering. Zo bestaat er een keurmerk »Sociaal Verantwoord Incasseren« (hierna: keurmerk SVI) waaraan incassobureaus en gerechtsdeurwaarders zich kunnen verbinden indien zij voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen.¹² Genoemde partijen ontplooiën daarnaast initiatieven om de kwaliteit van hun leden te bevorderen. Echter, ondanks deze vormen van zelfregulering blijkt uit diverse onderzoeken dat de kwaliteit van incassodienstverlening kan worden verhoogd (zie paragraaf 2.3).

2.2 Aard en omvang incassodiensten

Incasso van vorderingen tot betaling van een geldsom is een alledaags fenomeen voor veel burgers en bedrijven. Uit onderzoek uitgevoerd in opdracht van de ACM in 2014 blijkt dat in dat jaar van de Nederlandse bevolking van 18 tot en met 75 jaar 7,8% te maken heeft met incassodiensten.¹³ Een kwart van hen heeft in dat jaar regelmatig te maken met incassotrajecten, terwijl het voor een derde van hen juist de eerste keer is. Een kwart van de rekeningen betreft een bedrag tot en met € 250, voor bijna een op de vijf rekeningen ligt dit bedrag boven de € 1.000. Voor bijna de helft van de gevallen wordt de betalingsachterstand veroorzaakt door het ontbreken van geld op de rekening om aan de betalingsverplichting te voldoen.

¹¹ www.nvio.nl.

¹² <https://keurmerk-svi.nl/>.

¹³ Kwantitatief onderzoek naar de aard en omvang van incassoproblematiek onder consumenten, Motivation in opdracht van ACM (december 2014). Te vinden via https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/bijlagen/14891_consumentenonderzoek-motivation.pdf.

In 2012 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) een onderzoek gedaan naar de incassomarkt. De uitkomsten van dat onderzoek zijn in 2018 geactualiseerd en daaruit komt het volgende beeld naar voren. Op basis van voorlopige cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) uit 2018 blijkt dat Nederland 535 «kredietinformatie- en incassobureaus» telt.¹⁴ Uit onderzoek van Panteia blijkt dat er in dat jaar 3.432 mensen in dienst zijn bij 440 incassobureaus.¹⁵ Van deze bedrijven zijn 24 lid van de NVI¹⁶ en 21 zijn aangesloten bij het keurmerk SVI.¹⁷ Alle incassodienstverleners hebben in 2018 gezamenlijk tussen de 6,5 en 8,8 miljoen vorderingen geïnd. De waarde van deze vorderingen ligt tussen de 14,6 en 20,4 miljard euro.¹⁸ Verder zijn er rond de 18.000 advocaten werkzaam in Nederland, waarvan circa 170 advocaten zich gespecialiseerd incassoadvocaat noemen. Daarnaast zijn er bijna 800 gerechtsdeurwaarders en circa 160 gerechtsdeurwaarderskantoren. Aannemelijk is dat veel gerechtsdeurwaarders zich ook met niet-gerechtelijke incassowerkzaamheden bezighouden.¹⁹

2.3 Problemen met incassodiensten

Zoals in paragraaf 1.1 naar voren is gebracht, heeft dit wetsvoorstel tot doel om de kwaliteit van buitengerechtelijke incassodienstverlening te verhogen. Dat is nodig. Schuldeisers schakelen vaak derden in voor het incasseren van openstaande vorderingen. Die derden vervullen een belangrijke functie bij het incasseren van die openstaande vorderingen en komen daarmee in aanraking met zowel schuldenaren als schuldeisers (als opdrachtgever). Onderzoek laat zien dat de kwaliteit van de incassodienstverlening verhoogd kan worden. De ACM ontvangt regelmatig meldingen van consumenten over private incassotrajecten. Naar aanleiding van die meldingen deed zij in 2015 onderzoek naar de aard en omvang van consumentenproblemen bij incassotrajecten, dat heeft geleid tot het in paragraaf 1.2 genoemde onderzoeksrapport. De ACM concludeerde dat consumenten financieel gedupeerd kunnen raken door en emotionele stress ondervinden van de handelwijze van sommige incassobureaus, waarbij vooral consumenten met een lage opleiding of laag inkomen worden geraakt. Zij zag ook drie concrete problemen:

1. er zijn incassobureaus die consumenten confronteren met onterechte of verjaarde vorderingen;²⁰
2. er zijn incassobureaus die consumenten confronteren met onterechte kosten of niet inzichtelijke kosten; en
3. er zijn incassobureaus die consumenten op ontoelaatbare wijze onder druk zetten om hun vorderingen te voldoen. Zij dreigen met bevoegdheden die zij niet hebben, beweren stellig dat consumenten (proces)kosten moeten betalen en bejegenen consumenten agressief.

Ook later verricht onderzoek door onderzoeksbureau Panteia laat zien dat er sprake is van de door ACM geconstateerde misstanden,²¹ hoewel uit het laatste onderzoek valt op te maken dat de omvang moeilijk te kwantificeren is.

¹⁴ T. Geurts, Omvang incassomarkt; actualisatie van kwantitatieve gegevens uit 2012 (Factsheet, 2018–9), <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3015-omvang-incassomarkt-actualisatie-van-kwantitatieve-gegevens-uit-2012.aspx>.

¹⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 24 515, nr. 489.

¹⁶ www.nvio.nl, «ledenoverzicht», geraadpleegd op 15 januari 2020.

¹⁷ www.keurmerk-svi.nl; geraadpleegd op 15 januari 2020.

¹⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 24 515, nr. 489.

¹⁹ Rapport commissie-Oskam, Tussen ambt en markt (juli 2019), p. 15.

²⁰ Voor de nuance is het goed om hierbij op te merken dat een schuldenaar een beroep moet doen op verjaring. Een eenmaal verjaarde vordering wordt een natuurlijke verbintenis.

²¹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 24 515, nr. 489.

Wanneer schuldenaren problemen ervaren bij de incasso van vorderingen kan ook sprake zijn van opgekochte vorderingen.²² Zoals in de kabinetsreactie van 25 november 2019 op het rapport «Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen» is aangegeven, kunnen schuldeisers er baat bij hebben dat vorderingen door incassodienstverleners op een economisch renderende wijze worden verhandeld en dat deze op een innovatieve, doelmatige en klantvriendelijke wijze worden geïnd. De mogelijkheid om vorderingen (gedeeltelijk) te verkopen, geeft bijvoorbeeld aan een zorgverlener de gelegenheid zich volledig te richten op zijn werk in de zorg en kan dus efficiënt zijn.²³

Tegenover dat economische voordeel staat dat het voor een schuldenaar bij een opvolgende schuldeiser vaak ingewikkelder is om overzicht over zijn schulden te behouden of weet hij niet (meer) dat een vordering is verkocht of is hij zich niet van het bestaan van de vordering bewust totdat de opvolgende schuldeiser zich bij hem meldt. Dat schuldenaren dergelijke problemen ervaren, wordt bevestigd in het eerder genoemde rapport «Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen».²⁴ Dat onderzoek is verricht naar aanleiding van de motie-De Lange c.s.²⁵ De motie verzocht om de mogelijkheid voor een schuldenaar te onderzoeken om een opgekochte vordering door incassobureaus terug te kopen voor het bedrag waarvoor de vordering is overgenomen van de oorspronkelijke schuldeiser. Het doel van het onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van de problemen die schuldenaren ervaren bij de inning van verkochte vorderingen, de economische waarde van verkochte vorderingen en de veronderstelde gedragseffecten die zich kunnen voordoen, zowel bij schuldeisers, opkopers als schuldenaren. Partijen die vorderingen opkopen zijn, net als incassobureaus, niet de partij met wie de schuldenaar een contractuele relatie is aangegaan voor bijvoorbeeld het afnemen van een product of dienst. Deze partijen staan daardoor op grotere afstand van de schuldenaar. Dit kan ertoe bijdragen dat deze partijen vorderingen innen met minder oog voor de relatie met en de positie van de schuldenaar.

3. Register, kwaliteitseisen en civielrechtelijke consequenties

3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk worden een aantal onderwerpen uit het wetsvoorstel meer uitgebreid behandeld. Eerst wordt ingegaan op de afbakening en reikwijdte van het wetsvoorstel en de registratieplicht. Daarna wordt ingegaan op de organisatie rondom het register: de aanvraag, de inschrijving, het openbaar maken van gegevens in het register, het toezicht op de naleving (inclusief de samenwerking met andere relevante toezichthouders) en de handhaving. In paragraaf 3.4 komen de inhoudelijke kwaliteitseisen aan bod waaraan incassodienstverleners zich hebben te houden. De voorlaatste paragraaf staat in het teken van de civielrechtelijke consequenties voor niet geregistreerde incassodienstverleners. De laatste paragraaf gaat in op de verhouding van dit voorstel tot andere relevante wetgeving.

²² Zie ook *Kamerstukken II 2018/19*, 24 515, nr. 465.

²³ *Kamerstukken II 2019/20*, 24 515, nr. 500, p. 6.

²⁴ *Kamerstukken II 2019/20*, 24 515, nr. 500.

²⁵ *Kamerstukken II 2017/18*, 24 515, nr. 444.

3.2 Registratieverplichting: afbakening en reikwijdte

3.2.1 Diensten die onder het wetsvoorstel vallen

Artikel 2 van het wetsvoorstel bepaalt de reikwijdte van de normering van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Buitengerechtelijke incassowerkzaamheden worden in artikel 1 gedefinieerd als activiteiten ter verkrijging van voldoening buiten rechte van een vordering tot betaling van een geldsom. Om te voorkomen dat de wet van toepassing is op de eigen invordering van eigen vorderingen stelt artikel 2 dat de reikwijdte van de wet is beperkt tot werkzaamheden die horen bij incasso op het moment dat een dienstverlener namens een ander of na overdracht een vordering tot betaling van een geldsom incasseert in het kader van de uitoefening van een daarop gericht beroep of bedrijf in de buitengerechtelijke fase (ook wel genoemd: buiten rechte). Voor deze werkzaamheden valt te denken aan het opnemen van contact, verstrekken van inlichtingen, versturen van een betalingsherinnering, aanmaning of ingebrekestelling, behandelen van verweer, (proberen te) treffen van een betalingsregeling en in ontvangst nemen van betalingen. Bij het aanbieden stelt de dienstverlener zijn diensten (tegen betaling) ter beschikking.²⁶ Dit wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op private partijen die vanuit commercieel oogpunt die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden en ziet dus niet op overheidsorganen die vorderingen incasseren (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 op dit punt). De grondslag van de op geld waardeerbare vordering die wordt geïnd, doet niet ter zake, als de vordering maar wordt geïnd door de dienstverlener die de private buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt. Van de reikwijdte zijn uitgesloten de dienstverlener of verkoper die zelf de dienst of het product heeft geleverd en zijn vordering int. Bedrijven die vorderingen kopen en dan incasseren, vallen wel onder de reikwijdte van de wet.

Het wetsvoorstel beoogt de kwaliteit van de dienstverlening in Nederland te verhogen. De incassodiensten moeten dus zijn gericht op een natuurlijke persoon die zijn woonplaats in Nederland heeft. Daarom zullen de voorgestelde regels komen te gelden voor dienstverleners die in Nederland actief zijn, ongeacht waar zij gevestigd zijn. Ook buitenlandse partijen moeten in het register zijn geregistreerd voordat zij ten aanzien van in Nederland woonachtige natuurlijke personen buitengerechtelijke incassowerkzaamheden mogen verrichten of aanbieden. Tot slot gelden de verplichtingen uit dit wetsvoorstel niet voor incassodienstverleners die hun buitengerechtelijke werkzaamheden uitsluitend verrichten of aanbieden om betaling te verkrijgen van niet-natuurlijke personen.

3.2.2 Natuurlijke personen

In dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden met betrekking tot voldoening door natuurlijke personen. Dat betekent dat de regels ook gelden jegens natuurlijke personen handelend in de uitoefening van beroep of bedrijf. Met deze keuze wordt aangesloten bij de problematiek die oorspronkelijk tot deze regulering leidt. Onder schuldenaren op deze markt kunnen ook (doorgaans kleine) ondernemingen vallen, die door de reikwijdtebepaling ook onder de bescherming die de wet beoogt te bieden vallen. Te denken valt aan eenmanszaken en vennootschappen onder firma, waar mensen – anders dan bijvoorbeeld bij besloten vennootschappen – persoonlijke aansprakelijkheid dragen en schuldeisers een

²⁶ De termen «verrichten of aanbieden» zijn ook terug te vinden in andere wetgeving, bijvoorbeeld in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Ook dienstverleners die deze activiteiten verrichten in naam van een opdrachtgever, vallen onder de definitie.

beroep kunnen doen op hun privévermogen. Het gehanteerde criterium om kwetsbare schuldenaren te beschermen ligt zodoende in het al dan niet dragen van persoonlijke aansprakelijkheid en het getroffen kunnen worden in het eigen vermogen. Met de omvang van het vermogen en de kapitaalcracht van een rechtspersoon wordt hierbij geen rekening gehouden. Dit is immers een omstandigheid die per rechtspersoon kan verschillen en die lastig te hanteren is bij het afbakenen van de te beschermen groep. Ook voor natuurlijke personen geldt dat hun financiële positie kan verschillen.

Gekozen is daarom voor het objectieve criterium van het zijn van een natuurlijk persoon.

3.2.3 Incassodienstverlener

Artikel 3 van dit wetsvoorstel regelt de inschrijving in het incassoregister. In het incassoregister worden bedrijven geregistreerd die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden en bedrijven die erop zijn gericht vorderingen te kopen en vervolgens te incasseren. Reden om daarvoor te kiezen en niet voor registratie van de individuele medewerkers is dat de incassobranche bestaat uit verschillende soorten bedrijven met elk een eigen bedrijfsvoering. Er zijn incassobureaus met één medewerker die alle werkzaamheden uitvoert, en incassobureaus met duizenden medewerkers die elk een ander deel van de werkzaamheden uitvoeren. De verdeling van verschillende functies over de medewerkers is niet bepalend voor de kwaliteit van de dienstverlening van een incassobureau. Het incassotraject van dienstverleners die vorderingen incasseren is over het algemeen een aaneenschakeling van activiteiten die mogelijk-kerwijs door verschillende personen worden uitgevoerd. Er kan niet, zoals bij gerechtsdeurwaarders en advocaten, een specifieke functionaris binnen een organisatie worden aangewezen die de verantwoordelijkheid draagt voor de incassowerkzaamheden van het bedrijf. Om die reden wordt voorgesteld om het bedrijf als verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verantwoordelijk te stellen voor naleving van de wettelijke eisen.

3.2.4 Aanvrager, bestuurder, leidinggevende en medewerker

In het wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen de aanvrager, bestuurder, leidinggevende en medewerker. In dit wetsvoorstel staat het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden centraal. Om die werkzaamheden te mogen uitvoeren, moet een bedrijf een aanvraag tot inschrijving in het register indienen. De aanvrager is als bedrijf voornemens de werkzaamheden te verrichten of aan te bieden. Het bedrijf staat met naam en – als het bijvoorbeeld een eenmanszaak betreft – voornaam of voornamen vermeld in het register. Ook de handelsnaam wordt vermeld. Daarnaast is het adres vermeld waar men kantoor houdt, alsmede het telefoonnummer waarop men bereikbaar is en overige contactgegevens. Het register bevat tevens de naam en voornaam of voornamen van de bestuurders. De antecedenten van het bedrijf dat de aanvraag doet en van de bestuurder worden nagegaan op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel. Ook de antecedenten van een nieuwe bestuurder worden bij diens aantreden nagegaan (artikel 8). Als bestuurder wordt aangemerkt de officiële bestuurder van een bedrijf, maar ook degene die (feitelijk) het beleid van een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden bepaalt of mede bepaalt. Ten aanzien van medewerkers die in contact staan met schuldenaren of schuldeisers, bijvoorbeeld telefonisch of in persoon, en hun leidinggevend wordt voorgesteld dat zij enkel werkzaamheden voor een verrichter of aanbieder kunnen uitvoeren nadat zij een verklaring omtrent gedrag (hierna: VOG) hebben overgelegd. Voor een bestuurder

geldt die verplichting niet, vanwege het feit dat zijn antecedenten worden nagegaan bij de aanvraag of bij wijziging van de registratie.

3.2.5 Positie gerechtsdeurwaarders en advocaten

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor gerechtsdeurwaarders en advocaten, voor zover zij (ook) buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden. Deze wet is slechts van toepassing op gerechtsdeurwaarders en advocaten voor zover zij daadwerkelijk buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten, in dat geval dienen advocaten en deurwaarders te voldoen aan de inhoudelijke eisen die worden gesteld aan het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden.

Voor de schuldenaar of de schuldeiser moet het niet uitmaken met wat voor incassodienstverlener hij te maken heeft, zolang maar wordt voldaan aan alle normen die worden gesteld aan de dienstverlening. Ook vanuit het perspectief van incassodienstverleners, niet zijnde gerechtsdeurwaarders of advocaten die de gereguleerde werkzaamheden verrichten, is het wenselijk om te streven naar een gelijk speelveld voor het verrichten of aanbieden van incassodiensten. Om dat gelijke speelveld te bevorderen, is het van belang dat ook gerechtsdeurwaarders en advocaten voldoen aan de inhoudelijke eisen die worden gesteld aan het verrichten of aanbieden van incassodiensten. Wel is het zo dat de twee beroepsgroepen reeds vergaand gereguleerd zijn bij en krachtens de Gerechtsdeurwaarderswet respectievelijk de Advocatenwet. Ook zijn toetredingsvereisten gesteld aan deze beroepsgroepen. Het zijn weliswaar geen toetredingsnormen om buitengerechtelijke incassowerkzaamheden aan te mogen bieden of te verrichten – die normen bestaan immers nog niet – maar vanuit het oogpunt van zowel proportionaliteit en subsidiariteit als doelmatigheid moeten de reeds bestaande drempels voor de toegang tot deze beroepsgroepen wel in ogenschouw worden genomen bij verdere regulering. Daarom worden zij in artikel 4 van dit wetsvoorstel uitgezonderd van de registratieplicht.

Voor gerechtsdeurwaarders en advocaten die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel buitengerechtelijke incassowerkzaamheden willen gaan verrichten of aanbieden, zijn de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende materiële normen onverkort van toepassing. Het gaat om buitengerechtelijke incassowerkzaamheden gericht op consumenten en niet op bedrijven, zie in dat kader de toelichting op de reikwijdte (paragraaf 3.2.1). Indien er een strijdigheid is of kan ontstaan met bepaalde beroepsnormen zal de beroepsbeoefenaar daarin een keuze moeten maken. De kwaliteitseisen vanuit de incassoregelgeving zijn complementair van aard en slechts van toepassing indien de beroepsbeoefenaar buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht. Dat kan betekenen dat hij in een bepaald geval geen buitengerechtelijke incassodiensten kan verrichten of aanbieden, omdat de kwaliteitseisen een strijdigheid kunnen opleveren met de geldende beroepsnormen.

Op de naleving van de bij en krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels zal toezicht worden uitgeoefend. Vanwege het feit dat gerechtsdeurwaarders en advocaten een geheel eigen stelsel van toezicht kennen, en om onnodige lasten te voorkomen, wordt het toezicht op de naleving van deze wet beledigd bij dezelfde toezichthouders die reeds zijn aangewezen op grond van Gerechtsdeurwaarderswet en de Advocatenwet. Daarbij is gekeken naar de wijze waarop het toezicht op de naleving en de bevoegdheid tot het opleggen van sancties is vormgegeven op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft).

Heel concreet betekent dit dat het toezicht op naleving van dit wetsvoorstel door gerechtsdeurwaarders plaatsvindt door het Bureau Financieel Toezicht (hierna: BFT) en door advocaten plaatsvindt door de lokale deken. Aansluiten bij het bestaande toezichtstelsel op grond van de genoemde beroepswetten heeft ook het voordeel dat het toezicht op de beroepsbeoefenaren in één hand blijft, voortbouwt op de aanwezige kennis en ervaring, en niet te zeer versnipperd raakt. Wel is van belang dat er tussen de op grond van dit wetsvoorstel bevoegde toezichthouders onderling alsmede met de Minister voor Rechtsbescherming als registerhouder wordt samengewerkt en er over de interpretatie van de wettelijke normen wordt gesproken. Dit is verder uitgewerkt in artikel 19 van het wetsvoorstel.

3.3 Proces registratie

3.3.1 Aanvraag

Een bedrijf kan een aanvraag tot registratie indienen bij «Onze Minister», de Minister voor Rechtsbescherming.²⁷ Hiermee wordt het proces van registratie in gang gezet. De aanvrager verstrekt bij de aanvraag onder meer een uiteenzetting hoe ervoor wordt gezorgd dat zal worden voldaan aan de inhoudelijke wettelijke eisen, bijvoorbeeld over kwaliteit en integriteit van het personeel. Daarnaast verstrekt de aanvrager de naam of namen waaronder de incassowerkzaamheden worden verricht of aangeboden, de voornaam of voornamen van de verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en, voor zover van toepassing, de naam en voornaam of voornamen van de bestuurders, indien en voor zover deze niet reeds volgen uit het handelsregister. Deze namen kunnen overigens naderhand worden gewijzigd (artikel 8). Ten slotte moet informatie worden verschaft over gronden die ertoe kunnen leiden dat een aanvraag niet wordt toegewezen (artikel 5, eerste lid, onderdeel b). Een bedrijf dat bijvoorbeeld weet dat een van zijn bestuurders failliet is verklaard of recent betrokken was bij een bedrijf waarvan de registratie is doorgehaald, dient dit te melden. Gebeurt dat niet en wordt een aanvraag toegewezen, dan kan dit naderhand tot doorhaling leiden (artikel 10).

3.3.2 Weigering inschrijving en doorhalen

Uit artikel 7 volgt dat een registratie onder meer wordt geweigerd indien gelet op de voornemens en antecedenten van de aanvrager of van een bestuurder, naar redelijke verwachting niet zal worden voldaan aan de regels ter zake de kwaliteit van de dienstverlening, naamgebruik of het personeel of bij het verrichten of aanbieden niet zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een goede verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht. Zie hierover uitgebreider de artikelsgewijze toelichting. Daarnaast wordt de aanvraag geweigerd, indien er financiële problemen zijn (zoals een faillissement), het bedrijf van de aanvrager door de strafrechter is stilgelegd of een bestuurder van de aanvrager van de strafrechter een beroepsverbod heeft gekregen, of als een eerdere registratie wegens foute informatieverstrekking of bij wijze van handhaving de laatste vijf jaar is doorgehaald.

De aanvrager zal bij de aanvraag tot registratie alle benodigde informatie moeten verschaffen. Hieronder wordt ook verstaan informatie die kan leiden tot een situatie op grond waarvan de inschrijving buiten behandeling wordt gelaten of wordt geweigerd. De aanvrager is zelf verantwoordelijk voor het verstrekken van alle benodigde informatie. De Minister

²⁷ De Dienst Justis wordt de feitelijke uitvoerder van dit onderdeel van het wetsvoorstel.

controleert of de aangeleverde informatie correct is en maakt hiervoor gebruik van diverse openbare en gesloten bronnen.

Naast de bevoegdheid om een aanvraag te beslissen, heeft de Minister voor Rechtsbescherming ook de bevoegdheid om een registratie door te halen (artikel 10). Die bevoegdheid is gebaseerd op andere gronden dan de bevoegdheid tot doorhalen in het kader van handhaving, die is neergelegd in artikel 17. Naast doorhalen op verzoek van de verrichter of aanbieder of, bijvoorbeeld bij een eenmanszaak, vanwege diens overlijden, haalt de Minister voor Rechtsbescherming de registratie ook door indien is gebleken van onjuiste of onvolledige gegevens of bescheiden waar het besluit op de aanvraag tot registratie op was gebaseerd en op die aanvraag anders zou zijn beslist als hij wel bekend was geweest met de juiste of volledige gegevens of bescheiden.

3.3.3 Gegevens openbaar

Het register wordt openbaar en kosteloos raadpleegbaar voor een ieder via in ieder geval een daartoe geschikte website. Het doel van registratie na een inhoudelijke toets is het creëren van kwalitatieve private buitengerechtelijke incassodienstverlening: alleen geregistreerde bedrijven mogen incassowerkzaamheden uitvoeren. Gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel vervult een voor iedereen toegankelijk register een belangrijke informatiefunctie in de samenleving. Door de openbare aard van het register kan het de schuldeiser helpen bij het selecteren van een bedrijf dat inhoudelijk is getoetst, een registratie bezit en dus gerechtigd is om in opdracht van de schuldeiser buitengerechtelijke incassowerkzaamheden uit te voeren. Daarnaast kunnen schuldenaren het register gebruiken om informatie over het bedrijf te verkrijgen en te controleren of het bedrijf buitengerechtelijke incassowerkzaamheden mag uitvoeren als zij over een vordering worden benaderd. Met dezelfde reden kan het register behulpzaam zijn voor vertegenwoordigers van schuldenaren, zoals (schuld)hulpverleners. Door het register voor iedereen raadpleegbaar te maken, draagt het register dus bij aan transparantie op de markt, waardoor zowel schuldeisers als schuldenaren zicht hebben op incassobedrijven die zijn geregistreerd op basis van wettelijke criteria. Niet alle gegevens zijn voor iedereen in te zien. Voor een aantal gegevens is dat niet noodzakelijk of weegt het privacy- of bedrijfsbelang zwaarder. Dit betreft de persoonlijke gegevens van de bestuurders en gegevens betreffende opgelegde bestuursrechtelijke sancties. Van schorsing en doorhaling van een registratie worden slechts beperkt gegevens verstrekt. Voor de toezichthouder en organisaties waarmee wordt samengewerkt (de ACM en de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) is het volledige register wel in te zien indien en voor zover dit noodzakelijk is bij de taakvervulling (artikel 19, vijfde lid).

3.3.4 Toezicht op de naleving en handhaving van de wettelijke eisen

In dit wetsvoorstel krijgt de Minister voor Rechtsbescherming de bevoegdheid ambtenaren aan te wijzen die belast worden met de taak om toe te zien op de naleving van de normen die zullen gaan gelden bij het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden.²⁸ Het BFT en de deken worden op grond van dit wetsvoorstel belast met het toezicht op gerechtsdeurwaarders respectievelijk advocaten. Het is van belang dat deze toezichthouders onderling samenwerken en informatie uitwisselen, bijvoorbeeld ten aanzien van meldingen van schuldenaren. Artikel 19 voorziet in een regeling om daar invulling aan te geven. Op dit moment werken toezichthouders overigens al samen op terreinen waar

²⁸ De Inspectie Justitie en Veiligheid wordt de feitelijke uitvoerder van dit onderdeel van het wetsvoorstel.

hun bevoegdheden overlap vertonen.²⁹ Het kabinet verwacht dat deze succesvolle samenwerking met de komst van dit wetsvoorstel kan worden voortgezet. Er komt ook een mogelijkheid voor de Minister voor Rechtsbescherming om handhavend op te treden door bestuursrechtelijke sancties op te leggen. Het gaat om verschillende reparatoire (herstel) sancties, te weten de last onder dwangsom, schorsing en doorhaling van de registratie, en om een punitieve sanctie, te weten de bestuurlijke boete (zie daarover uitgebreider het artikelsgewijze deel van de toelichting).

3.3.5 Handhaving bij niet bevoegde dienstverleners

De Minister voor Rechtsbescherming krijgt ten aanzien van bedrijven die zonder registratie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen.³⁰ Dit in het kader van bestuursrechtelijke, reparatoire handhaving van de registratieverplichting. Het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden zonder de vereiste registratie is overigens gekwalificeerd als een overtreding in de zin van de Wet op de economische delicten (hierna: Wed).

3.4 Eisen aan incassodienstverlening

Op basis van de doelstellingen die staan vermeld in paragraaf 1.1 worden kwaliteitseisen gesteld aan incassodienstverleners. Daarbij worden in de wet een aantal basisnormen opgenomen welke nader worden uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Deze kwaliteitseisen richten zich op de incassodienstverlener. Dat is enerzijds het bedrijf van waaruit buitengerechtelijke incassowerkzaamheden worden verricht of aangeboden en anderzijds individuele beroepsbeoefenaar advocaat of gerechtsdeurwaarder. Bij de uitwerking van de kwaliteitsnormen zal rekening worden gehouden met de aard en de omvang van de incassodienstverlening. Van een bedrijf waarvan het werk louter of voor het grootste deel bestaat uit het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden wordt meer verwacht dan van een beroepsbeoefenaar die een enkele keer per jaar een minnelijke incasso wil afspreken als onderdeel van andere reguliere werkzaamheden. De basisnormen gelden voor alle incassodienstverleners. Het gaat om de volgende kwaliteitseisen:

1. *de vakbekwaamheid/kennis van wettelijke normen voor medewerkers die incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden*
Personen die belast zijn met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en de personen die aan deze werkzaamheden leiding geven dienen over de nodige vakbekwaamheid en kennis te bezitten om hun werkzaamheden en verantwoordelijkheden goed uit te kunnen oefenen. Dit houdt onder meer in dat diegene die in contact staan met schuldenaren en schuldeisers kennis hebben van de geldende wet- en regelgeving rondom buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, waaronder de bepalingen van deze wet en de AVG. Ook dienen zij te weten hoe in hun werkzaamheden om te gaan met schuldenaren met problematische schulden. De personen die deze werkzaamheden verrichten en aanbieden dienen vakbekwaam te zijn en deze vakbekwaamheid periodiek te onderhouden, bijvoorbeeld door het volgen van cursussen. Bij de verdere uitwerking hiervan in lagere regelgeving zal rekening worden gehouden met de aard en de omvang van de incassodienstverlening. De vakbekwaam-

²⁹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 4.1, 4.2 en 5.1 van de Whc.

³⁰ Het enkel gebruiken van de naam incassobureau, zonder registratie, maar feitelijk geen incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden, wordt niet verboden. In het voorstel wordt uitgegaan van incassodiensten.

heid dient te beantwoorden aan de mate van de omvang van het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden.

2. *Opbouw en specificatie van vorderingen is inzichtelijk*

De verrichter of aanbieder zorgt ervoor dat de opbouw van de vordering en de specificatie op een begrijpelijke wijze inzichtelijk zijn gemaakt voor de schuldenaren en schuldeisers. Dit betekent dat voor schuldenaren duidelijk zal moeten zijn wat de herkomst en hoogte is van de oorspronkelijke vordering, wat de hoogte is van de rente en (indien van toepassing) de incassokosten die conform de wettelijke eisen aan de schuldenaar in rekening worden gebracht, al dan niet verhoogd met BTW. Indien van toepassing moet ook helder zijn op welke betaaltermijnen de vordering betrekking heeft en binnen welke termijn de betaling verricht moet worden. Voor de schuldeiser moet in duidelijke bewoordingen en met een onderbouwde specificatie de kosten van de overeengekomen werkzaamheden inzichtelijk worden gemaakt. Opkopers moeten zich daarom bij de koop ervan vergewissen wat de incasso-activiteiten zijn geweest van de primaire schuldeiser tot aan het moment van eigendomsoverdracht en of aan de vereisten van het BW voor overdracht wordt voldaan. zie o.a. artikel 3:84 en artikel 3:94 BW.

3. *Informatieverplichting en omgang met schuldenaar en schuldeiser*

De verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verstrekt alle relevante informatie aan schuldenaren en schuldeisers en is in de communicatie en omgang met deze betrokken partijen transparant, ondubbelzinnig, herkenbaar en correct. Dit betekent in de praktijk dat leidinggevenden en medewerkers die zijn belast met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden de schuldenaar en schuldeiser van de nodige informatie, ten aanzien van hun rechten en plichten, zullen moeten voorzien. Dit houdt onder meer in dat de incassodienstverlener over een heldere website beschikt waar alle nodige informatie op terug te vinden is zoals de identiteit van de incassodienstverlener, het WKI-nummer en bij een advocaat of deurwaarder dat hij is ingeschreven bij de NOVA respectievelijk de KBvG, het bezoek-, post- en emailadres, het telefoonnummer dat tijdens kantooruren bereikbaar is, de betaalmogelijkheden en hoe eventueel een betalingsregeling getroffen kan worden, de klachten- en geschillenregeling, en de instanties waar mogelijk naar verwezen kan worden zoals schuldhulpverleners en bewindvoerders. Ook in brieven en e-mails wordt deze informatie opgenomen en verwezen naar de website. De incassodienstverlener dient alle gemaakte afspraken met zowel schuldenaren (betalingsregelingen, kwijtschelding of uitstel van betaling) als schuldeisers (o.a. over kosten, overeengekomen te nemen maatregelen) schriftelijk te bevestigen. Ook stuurt de incassodienstverlener een ontvangstbevestiging van een onderbouwde betwisting van een vordering die door de incassodienstverlener in behandeling wordt genomen.

In de omgang met schuldenaren en schuldeisers stelt een incassodienstverlener zich correct op. Dit betekent onder meer dat diegene die zijn belast met het uitvoeren van incassowerkzaamheden alleen contact zoeken op tijden die volgens maatschappelijke normen acceptabel zijn, de vorm van het contact niet intimiderend of dreigend is en niet dreigt met bevoegdheden of maatregelen die (nog) niet ingezet kunnen worden. Tot slot geeft een incassodienstverlener zich rekenschap van de positie van de schuldenaar door oog te hebben voor een schuldenaar die onderbouwd laat zien reeds onder het bestaansminimum te zitten en indien nodig te wijzen op instanties die de schuldenaar zouden kunnen helpen. Ook biedt de incassodienstverlener waar mogelijk betalingsregelingen aan die maatschappelijk

verantwoord zijn. Dit houdt in dat de overeengekomen betalingsregeling wordt ingezet om de schuldenaar tevens bevrijdend te laten betalen op de hoofdsom.

4. *Deugdelijke administratie*

De verrichter of aanbieder beschikt over een deugdelijke administratie. Dit betekent dat een zodanige administratie wordt gevoerd dat te allen tijde het aantal vorderingen en de stand van het incassoproces inzichtelijk is. Naast dat het totale aantal vorderingen overzichtelijk gedocumenteerd is, heeft de verrichter of aanbieder het overzicht van de vorderingen per schuldenaar. Met dit soort overzichten kan geanticipeerd worden op eventuele problemen die kunnen ontstaan voor een schuldenaar die meerdere schulden tegelijk moet betalen. Dit kan behulpzaam zijn bij het treffen van betalingsregelingen en bij het verwijzen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening voor het oplossen van schulden. Verder is het belangrijk dat de verrichter of aanbieder er voor zorgt dat de bedrijfsvoering zodanig is ingericht dat er een duidelijke organisatiestructuur met verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is en dat er eenduidige rapportagelijnen zijn. Tot slot is het van belang dat er een adequaat systeem van informatievoorziening, communicatie en interne controleprocedure is. Verder is de bedrijfsvoering afgestemd op de aard en omvang van de verrichter of aanbieder en diens werkzaamheden en is deze op een inzichtelijke wijze vastgelegd. De verrichter of aanbieder zorgt ervoor dat hij beschikt over procedures en maatregelen om de betrouwbaarheid en integriteit van informatie en de voortdurende beschikbaarheid en beveiliging van geautomatiseerde gegevensverwerking te waarborgen. De organisatie-inrichting en van de procedures en maatregelen dienen actueel te zijn. Hierbij wordt voorzien dat eventuele gesignaleerde tekortkomingen binnen een redelijke termijn worden opgeheven.

5. *Klachten- en geschillenregeling*

De verrichter of aanbieder is voorzien van een klachten- en geschillenregeling. Dit betekent dat de incassodienstverlener enerzijds dient te beschikken over een eigen klachtenregeling en anderzijds aangesloten is bij een geschilleninstantie. Klachten over incassodienstverleners zien vaak op de wijze van bejegening of het onvoldoende inzicht geven in de hoogte of specificatie van de vordering. Dit soort klachten behoren in eerste instantie door de verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden zelf opgelost te worden. Komt men er niet uit, of komt men niet tot een bevredigende oplossing dan ligt vervolgens een behandeling door een geschillencommissie voor de hand. Een procedure bij de geschillencommissie is laagdrempelig en klachten worden over het algemeen ook sneller afgehandeld. Dit is een voordeel voor de schuldenaar en de schuldeiser, maar ook voor de incassodienstverlener omdat daarmee op snellere en effectievere wijze geschillen kunnen worden beslecht.

Naast bovengenoemde inhoudelijke eisen die zien op de incassodienstverlening, dienen alle medewerkers die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden feitelijk verrichten of aanbieden, betrouwbaar en integer te zijn. Het gaat hier om de medewerkers die contact hebben met schuldenaren of schuldeisers. Bedrijven en beroepsbeoefenaars moeten van hen een VOG hebben. Per onderneming zal verschillen welke functiegroepen dat zijn. In de informatie die wordt gegeven bij de aanvraag zal moeten worden aangegeven welke functiegroepen dit betreft, zodat dit bij de registratie kan worden bekeken en zodat de toezichthouder zijn toezicht goed kan uitoefenen. Ook de aanvrager en bestuurder worden getoetst op betrouwbaarheid (artikel 7, eerste lid, onderdeel a).

De kwaliteitseisen neergelegd in en uitgewerkt via artikel 13 van het wetsvoorstel geven een invulling aan de wijze waarop incassodiensten moeten worden uitgevoerd. Die eisen zijn op zichzelf niet slechts voorbehouden aan de ingeschreven dienstverleners wanneer zij buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden. Die eisen geven eveneens een invulling aan hoe een private schuldeiser zich bij het innen van openstaande vorderingen heeft te gedragen jegens een schuldenaar op grond van de eisen van redelijkheid en billijkheid neergelegd in artikel 6:2 BW.

3.5 Rechtsbescherming

Op grond van het wetsvoorstel kunnen diverse besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) worden genomen. Genoemd kunnen worden de beslissing op een aanvraag tot (wijziging van) inschrijving in het register, beslissingen tot schorsing of doorhaling van een registratie, en besluiten tot oplegging van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Tegen deze besluiten staat de reguliere bestuursrechtelijke rechtsgang open, zoals die in de Awb is geregeld. Dat wil zeggen dat bezwaar openstaat bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, vervolgens beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De bezwaar- en (hoger)beroepstermijnen bedragen zes weken. Het maken van bezwaar en het instellen van beroep heeft geen schorsende werking, behalve bij bepaalde, min of meer ingrijpende besluiten die strekken tot oplegging van een bestuurlijke boete (artikel 16, vijfde lid). Voor besluiten waarbij het maken van bezwaar en het instellen van (hoger) beroep geen schorsende werking heeft, kan volgens de regels van de Awb schorsing worden gevraagd via het vragen van een voorlopige voorziening aan de voorzieningenrechter van de rechtbank of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3.6 Civielrechtelijke consequenties

Voorgesteld wordt dat een schuldenaar geen incassokosten verschuldigd is voor werkzaamheden van een niet-geregistreerd bureau. De schuldeiser wordt geacht het register te raadplegen voordat hij zijn incassodiensten uitbesteedt. Op het moment dat hij in zee gaat met een niet-geregistreerde incassodienstverlener, weet hij dat deze dienstverlener verboden incassoactiviteiten uitoefent. De incassokosten voor werkzaamheden die door een niet-geregistreerd bureau worden gemaakt zijn niet bevoegd gemaakt en zijn niet verschuldigd. Daarnaast zal een schuldenaar niet verplicht zijn te betalen aan een niet-geregistreerd bureau, waarbij de wettelijke rente niet langer doorloopt vanaf het moment dat een betalingsverzoek door een niet-geregistreerd bureau wordt gedaan. Voor een schuldeiser wordt het daarmee erg onaantrekkelijk om met een niet-geregistreerd bureau in zee te gaan. Tevens wordt een prikkel gecreëerd om het register te raadplegen, zowel de schuldenaar als schuldeiser hebben hier belang bij. Eventueel ten onrechte betaalde incassokosten en wettelijke rente kunnen als onverschuldigde betalingen worden teruggevorderd.

3.7 Verhouding tot relevante wetgeving

3.7.1 Dienstenrichtlijn

Dit wetsvoorstel valt onder de reikwijdte van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376) (hierna: de Dienstenrichtlijn), zoals deze in Nederland onder andere is

geïmplementeerd door middel van de Dienstenwet. Daar is het wetsvoorstel ook aan getoetst.

Het verbod om buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden zonder dat men daarvoor beschikt over een registratie, moet worden beschouwd als een vergunningstelsel in de zin van de Dienstenrichtlijn. In overweging 7 van de Dienstenrichtlijn wordt aangegeven dat de Dienstenrichtlijn een algemeen rechtskader biedt dat geschikt en bestemd is voor een grote verscheidenheid van diensten. De Dienstenrichtlijn is volgens artikel 2, eerste lid, van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd. Daarbij wordt een «dienst» in artikel 4, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn, net als in artikel 1 van de Dienstenwet, gedefinieerd als elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en een «dienstverrichter» in artikel 4, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn, net als in artikel 1 van de Dienstenwet als iedere natuurlijke persoon die onderdaan is van een lidstaat of iedere rechtspersoon in de zin van artikel 48 van het VWEU, die in een lidstaat is gevestigd en een dienst aanbiedt of verricht. De reikwijdte van de Dienstenrichtlijn wordt beperkt door de in artikel 2 van de Dienstenrichtlijn genoemde gronden. Incassodiensten zijn niet expliciet uitgezonderd van de reikwijdte en vallen ook niet onder het begrip «financiële diensten» van artikel 2, tweede lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn.³¹ Voor de beantwoording van de vraag of het reguleren van diensten in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn, is het van belang om inzichtelijk te hebben in hoeverre de verplichtingen uit dit wetsvoorstel van toepassing zijn op incassowerkzaamheden die door bedrijven uit andere lidstaten worden verricht. Indien de voorgenomen maatregelen alleen betrekking hebben op in Nederland gevestigde dienstverleners, hoeft alleen aan de bepalingen uit hoofdstuk III van de Dienstenrichtlijn getoetst te worden. Omdat ook verrichters en aanbieders van incassodiensten uit andere lidstaten onder dit wetsvoorstel vallen, wordt echter ook aan hoofdstuk IV van de Dienstenrichtlijn getoetst.

De betreffende voorschriften moeten op grond van artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn non-discriminatoir zijn, wat betekent dat er in de voorschriften geen direct of indirect onderscheid mag worden gemaakt naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel. Verder moeten de voorschriften noodzakelijk zijn met het oog op de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Ook moeten de voorschriften evenredig zijn, wat betekent dat ze geschikt moeten zijn voor het behalen van het doel en niet verder mogen gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en dat dit doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Ten slotte dienen de voorwaarden opgesteld in de artikelen 16, tweede lid, 9, 10, 11 en 12 van de Dienstenrichtlijn in acht te worden genomen. Eventuele toegestane inbreuken hierop dienen gerechtvaardigd te zijn. Artikel 16, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn omvat een niet-limitatieve lijst waar, zoals is bepaald in artikel 16, derde lid, van de Dienstenrichtlijn, van kan worden afgeweken indien dit gerechtvaardigd is vanwege redenen in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu.

Specifiek geldt dat artikel 16, tweede lid, onderdeel b, van de Dienstenrichtlijn betrekking heeft op eisen die dienstverrichters uit andere lidstaten verplichten om een administratieve procedure voor een registratie of

³¹ In het Handboek implementatie Dienstenrichtlijn staan «incassodiensten» expliciet genoemd als diensten die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen.

inschrijving te doorlopen voordat zij feitelijk mogen beginnen met het verrichten van hun diensten. Dergelijke voorafgaande controles zijn alleen in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd, wanneer wordt aangetoond dat toezicht of controle achteraf niet toereikend zou zijn of niet tijdig genoeg zou kunnen plaatsvinden om ernstige schade te voorkomen.³² De verplichting om voor het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te beschikken over een registratie wordt noodzakelijk geacht in verband met de openbare orde. Buitengerechtelijke incassodienstverlening betreft dienstverlening aan deels (zeer) kwetsbare groepen mensen. Dit wordt onder meer aangetoond met eerder in deze toelichting aangehaald onderzoek van de ACM uit 2015 naar handelspraktijken van incassobureaus. Er zijn misstanden aangetroffen in de markt; deze betreffen het confronteren van debiteuren met onterechte vorderingen, onterechte of niet inzichtelijke kosten en ontoelaatbare druk om vorderingen te innen. Dit heeft vooral consequenties voor (kwetsbare) schuldenaren. In het bijzonder worden schuldenaren met een lage opleiding of laag inkomen hierdoor geraakt. Schuldenaren kunnen financieel gedupeerd raken door en emotionele stress ondervinden van de handelwijze van incassobureaus. Problematische schulden kunnen een ontwrichtend effect hebben op schuldenaren en hun omgeving. Door vooraf te bezien op welke wijze wordt voldaan aan de eisen uit dit wetsvoorstel, wordt een passende bijdrage geleverd om het doel van het wetsvoorstel – een kwalitatief goede dienstverlening – te bereiken. Dit komt de incassodienstverleners zelf ten goede, maar eveneens de schuldenaar die te maken krijgt met de dienstverlener en de schuldeiser. Er is voorzien in een wederzijds erkenningsclausule.³³ Naast de hiervoor genoemde reden van algemeen belang die een rechtvaardiging inhoudt voor het in dit wetsvoorstel voorgeschreven stelsel, is het voorgaande EU-kader afgezet tegen de voorgestelde regelgeving in dit wetsvoorstel. Het stelsel zoals voorgesteld heeft geen discriminerende werking. Het leidt niet tot een ongelijke behandeling van binnenlandse dienstverleners en dienstverleners uit andere landen, de eisen gelden onverkort voor alle dienstverleners, ongeacht herkomst. Hierbij is wel bijzondere aandacht uitgegaan naar beroepsgroepen die – deels – buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten, te weten gerechtsdeurwaarders en advocaten. Zij zullen bij de uitoefening van incassodiensten ook gehouden zijn aan de inhoudelijke eisen die voor aanbieders en verrichters van buitengerechtelijke incassodiensten zullen gaan gelden. Omdat zij echter bij de uitoefening van hun werkzaamheden zijn gebonden aan strenge (gedrags)regels, die deels overlap vertonen met de eisen die op grond van dit wetsvoorstel worden voorgeschreven voor incassodienstverlening, is bepaald dat er bij het formuleren van inhoudelijke eisen voor gerechtsdeurwaarders en advocaten rekening gehouden wordt met de regels die zijn gesteld bij of krachtens de Gerechtsdeurwaarderswet of de Advocatenwet. Omdat gerechtsdeurwaarders en advocaten al zijn opgenomen in een openbaar raadpleegbaar register en zij gebonden zijn aan normen ten aanzien van inschrijving in hun register en ten aanzien van de beroepsuitoefening, worden zij niet ook nog eens verplicht om zich vooraf te registreren voor het mogen verlenen of aanbieden van incassodiensten. Het toezicht op de naleving van het onderhavige wetsvoorstel wordt belegd bij de instanties die nu al belast zijn met het toezicht op gerechtsdeurwaarders en advocaten op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet (het BFT) en de Advocatenwet (de lokale dekens). Ook worden deze instanties belast met het opleggen van bestuurlijke sancties in geval van gebleken overtredingen van regels bij en krachtens het onderhavige wetsvoorstel. Met de bijzondere positie van buitenlandse advocaten is

³² Zie onder andere HvJ EU 22 januari 2002, ECLI:EU:C:2002:34, C-390/99, Canal Satélite Digital.

³³ Vgl. aanwijzing 5.28 voor de regelgeving.

rekening gehouden (artikelen 4, eerste lid, onderdeel b, en 11, eerste lid, onderdeel c).

Verder is de beoogde uitwerking van het stelsel evenredig. Om de kwaliteit van de incassodienstverlening kwalitatief te verbeteren, is de voorgestelde interventie gerechtvaardigd. Zelfregulering heeft er, zoals eerder uit de toelichting naar voren is gekomen, niet voor gezorgd dat alle marktpartijen zich hebben gebonden aan de regels die in dat verband zijn voorgeschreven. Juist omdat het gaat om dienstverlening aan deels kwetsbare groepen, zoals mensen die te maken hebben met schuldenproblematiek, is het doelmatiger om vooraf te toetsen of aan normen wordt voldaan. Het incassoregister vervult een poortwachtersfunctie doordat bij toetreding tot de markt de kwaliteit van de incassoactiviteiten wordt getoetst. Na toetreding wordt het niveau van de kwaliteit gemonitord door het toezicht van de toezichthouder. Ex-posttoezicht alleen is in deze situatie onvoldoende toereikend, omdat de schade de schuldenaar of schuldeiser al is toegegaan wanneer de incassodienstverlener een sanctie wordt opgelegd. Deze doelgroep vraagt om een sluitend systeem waarin vóóraf zo veel mogelijk wordt voorkomen dat de kwaliteit van de incassodienstverlening ontoereikend is. Hierdoor worden schuldenaren en schuldeisers niet onnodig de dupe van malafide marktpartijen. Door vooraf te reguleren zal er een preventieve werking bestaan die zal bijdragen aan het terugdringen van de schuldenproblematiek. Daarom is geoordeeld dat er een eenmalige toets nodig is. Ingeschreven partijen krijgen in beginsel voor onbepaalde tijd een registratie. Dit is conform artikel 11 van de Dienstenrichtlijn (artikel 33 van de Dienstenwet). Anders gezegd: er ontstaat geen verplichting voor de beheerder van het register om de registratie te verlengen. Wel zal er door middel van een toezicht-systeem op worden toegezien dat geregistreerde partijen zich ook doorlopend houden aan de gestelde eisen op grond waarvan zij in het register zijn opgenomen.

De specifieke eisen waaraan partijen die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden willen verrichten of aanbieden, moeten voldoen, beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen. De bevoegde instantie heeft op grond van artikel 5, derde lid, van het wetsvoorstel, dertien weken de tijd om op een aanvraag te beslissen, hetgeen voldoet aan artikel 13, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Dit geldt ook voor de tijdelijke verlengingsmogelijkheid van artikel 28, tweede lid, van het wetsvoorstel. Met toepassing van artikel 28 van de Dienstenwet is de zogenoemde *lex silencio positivo* niet van toepassing. Er wordt dus niet van rechtswege geregistreerd, indien de beslistermijn wordt overschreden. Dit wordt overeenkomstig artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, te weten de bescherming van de openbare orde, bescherming van afnemers van diensten en consumentenbescherming. Verwezen wordt naar hetgeen hiervoor is overwogen over de rechtvaardiging van voorafgaande toetsing. De kosten die samenhangen met de behandeling van de aanvraag en de afgifte worden doorberekend. De verdere vormgeving van de aanvraagprocedure is conform artikel 13, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn: de procedures en formaliteiten mogen geen ontmoedigend effect hebben en de dienstverrichting niet onnodig bemoeilijken of vertragen. Artikel 29 van de Dienstenwet is met betrekking tot de ontvangstbevestiging van toepassing en artikel 13, zesde lid, van de Dienstenrichtlijn met betrekking tot de onvolledige aanvraag. Een weigeringsbesluit op grond van artikel 5 van het wetsvoorstel zal met redenen worden omkleed (artikel 10, zesde lid, en 13, zevende lid, van de Dienstenrichtlijn).

Bij de aanvraag moet worden aangetoond op welke wijze een aanvrager zal voldoen aan de eisen uit dit wetsvoorstel. De materiële eisen waaraan

incassodienstverleners moeten voldoen, zijn afzonderlijk beoordeeld in het licht van de Dienstenrichtlijn, omdat elke eis op zichzelf een beperking van het vrij verrichten van diensten inhoudt. Er is geen strijdigheid met de artikelen 14 en 15 van de Dienstenrichtlijn. Conform artikel 10 van de Dienstenrichtlijn zijn de eisen niet-discriminatoir en gelden ze voor alle partijen die de incassowerkzaamheden willen uitoefenen. De eisen zijn gerechtvaardigd in het licht van de hiervoor genoemde dwingende reden van algemeen belang en leiden tot een goed functionerende buitengerechtelijke incassodienstverlening, waarvan, naast de dienstverleners zelf, zowel schuldeisers als schuldenaren profijt hebben. De eisen worden voorgesteld om het doel van het wetsvoorstel – en daarmee de rechtvaardiging voor een beperking van het vrij verrichten van diensten – te bereiken. Specifiek wordt het nodig geacht voor zowel schuldenaar als schuldeiser om te weten dat men te maken heeft met een geregistreerde incassodienstverlener en daarom voor te schrijven dat in het handelsverkeer wordt gewerkt met de naam van de dienstverlener zoals bekend in het incassoregister (artikel 11). Deze naam of namen kan een incassodienstverlener zelf aandragen. Blijken zij al uit het handelsregister, dan wordt geen extra last opgelegd (artikel 5, eerste lid, onderdeel c). Om te bevorderen dat de gereguleerde diensten worden verricht door betrouwbare medewerkers, wordt in artikel 12 een VOG voorgeschreven voor medewerkers die de gereguleerde werkzaamheden richting de schuldeiser of schuldenaar uitvoeren of daarover de leiding hebben, die op het moment van overleggen niet ouder is dan drie maanden. Het wordt niet proportioneel geacht een doorlopende VOG voor te schrijven. Artikel 13 geeft een opsomming van kwaliteitseisen waaraan incassodienstverleners moeten voldoen. Deze eisen, die nader uitgewerkt worden in lagere regelgeving zien op:

- de vakbekwaamheid van personen die zijn belast met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden;
- de opbouw en specificatie van een vordering;
- de omgang met en informatievoorziening aan schuldenaren en schuldeisers;
- de inrichting van het incassoproces en de administratie daarvan en
- behandeling van een klacht of geschil.

De rechtvaardiging voor deze normen wordt gevonden in de noodzaak om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Door de vakbekwaamheid van personen die incassowerkzaamheden verrichten te reguleren, is duidelijk aan welke regels men in ieder geval moet voldoen om incassowerkzaamheden professioneel uit te kunnen voeren. Voorts heeft de ACM geconstateerd dat rekeningen niet altijd duidelijk zijn voor de schuldenaar. Het is van belang dat het voor de schuldenaar duidelijk is welke rekeningen open staan en waar deze op zijn gebaseerd. Dit komt het overzicht van de schuldenaar ten goede die daardoor weet waarover een incassobureau hem benadert. Vanwege dit belang wordt deze eis aan de incassodienstverlener gesteld. In het verlengde hiervan worden eisen gesteld aan de omgang met en de informatie aan schuldenaren en schuldeisers, wat onmiskenbaar bijdraagt aan een kwalitatief goede dienstverlening. Het is van belang dat zowel schuldenaren als schuldeisers zorgvuldig worden benaderd en actief worden geïnformeerd over hun rechten en plichten, ook als het bijvoorbeeld gaat om oplossen van schulden door bijvoorbeeld schuldhulpverlening. De inrichting van het incassoproces en de administratie daarvan moeten bijdragen aan een overzichtelijk incassoproces. De ordentelijke administratie moet eveneens bijdragen aan een overzichtelijk verloop van het incassoproces ten behoeve van schuldenaren en schuldeisers. Ten slotte is het van belang dat bij ervaren klachten of geschillen schuldeisers en schuldenaren daar melding van kunnen doen en dat kenbaar is hoe de klacht- en geschilregeling bij de dienstverlener eruit ziet.

De eisen zijn in algemene zin evenredig (vanwege het algemeen belang): zoals blijkt uit andere delen van de toelichting is er steeds een duidelijke link met het doel van het wetsvoorstel, namelijk een betere incassodienstverlening, die niet alleen ten goede komt aan de dienstverleners zelf, maar ook aan kwetsbare burgers en schuldeisers. De eisen worden duidelijk en ondubbelzinnig gesteld, zijn objectief en worden door middel van wet- en regelgeving vooraf openbaar gemaakt. Via het Nederlandse systeem waarbij wet- en regelgeving via in ieder geval een publieke website openbaar wordt gemaakt zijn de regels gemakkelijk vindbaar en daarmee wordt dus voldaan aan de eis van transparantie en toegankelijkheid. De criteria op basis waarvan registratie plaatsvindt, worden nader uitgewerkt in lagere regelgeving en daarbij voldoen aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn. Met deze criteria zal worden gewaarborgd dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden op de juiste wijze worden uitgevoerd met het oog op het te bereiken doel. Wat betreft de evenredigheid van het stelsel is het uitgangspunt bij de uitwerking van de betreffende eisen dat die proportioneel en betaalbaar zijn. De aanvraag voor een registratie wordt getoetst. Per eis zal worden bekeken of de aanvrager aan dat stelsel zal voldoen. Op basis daarvan zal er een besluit worden genomen over de registratieaanvraag. Eisen die overwogen zijn maar omwille van de evenredigheid niet worden gesteld aan een registratie zijn met name het verplichten van een derdengeldrekening of het stellen van liquiditeitseisen aan de dienstverlener.

3.7.2 Richtlijn NPL

Er zijn onderhandelingen gaande over een richtlijn voor verkoop van niet-presterende leningen van banken (COM(2018)135). Het voorstel beoogt opstapeling van niet-presterende kredieten op de balansen van banken aan te pakken door een kader te scheppen voor secundaire markten voor deze kredieten. Een krediet is niet-presterend als er langer dan negentig dagen geen aflossing heeft plaatsgevonden of terugbetaling onwaarschijnlijk lijkt. Het voorstel regelt uitwisseling van informatie tussen de kredietverstrekker, de koper van het niet-presterende krediet en de toezichthouder. Daarnaast stelt het voorstel eisen aan de beheerders van deze kredieten. Kredietbeheerders die aan de eisen voldoen, kunnen deze dienst grensoverschrijdend aanbieden. Bij de onderhandelingen is aandacht voor de verhouding van de regels voor beheerders van niet-presterende kredieten tot de eisen die gesteld worden aan partijen die moeten worden opgenomen in het incassoregister.³⁴

3.6.3 Gerechtsdeurwaarderswet

Gerechtsdeurwaarders vormen in Nederland een wettelijk afgebakende beroepsgroep. Zij vallen onder het regime van de Gerechtsdeurwaarderswet en kennen een eigen publiekrechtelijke beroepsorganisatie met verordenende bevoegdheden, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (hierna: KBvG). In de verordeningen van de KBvG zijn beroepskwaliteitsnormen vastgelegd die voor iedere gerechtsdeurwaarder bindend zijn. Een gerechtsdeurwaarder oefent een bijzonder ambt uit, bijvoorbeeld bij het leggen van een loonbeslag of het uitbrengen van een dagvaarding, maar is tegelijkertijd ook ondernemer. Wanneer een gerechtsdeurwaarder incassodiensten verleent of aanbiedt, doet hij dat als ondernemer. Andere handelingen dan ambtshandelingen die hij verricht vallen ook – omdat hij nu eenmaal de hoedanigheid van gerechtsdeurwaarder bezit – onder het stelsel van de Gerechtsdeurwaarderswet. Het BFT en de tuchtrechter toetsen het handelen van gerechtsdeurwaarders.

³⁴ Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 489.

3.7.4 Advocatenwet

Advocaten vormen evenals gerechtsdeurwaarders een wettelijk afgebakende beroepsgroep. Zij vallen onder het regime van de Advocatenwet. De Nederlandse orde van advocaten (hierna: NOvA) is in dit geval de publiekrechtelijke beroepsorganisatie met verordenende bevoegdheden. In de Advocatenwet en de verordeningen op de advocatuur zijn beroepskwaliteitsnormen vastgelegd die voor iedere advocaat en dus ook voor advocaten die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten, bindend zijn. De deken en de tuchtrechter toetsen het handelen van de incassoadvocaten aan deze beroepsethische normen.

3.7.5 Wet handhaving consumentenbescherming

De ACM en de AFM hebben bevoegdheden op basis van de Whc. De Whc bevat geen specifiek op incassobureaus toegesneden bepalingen. Bepaalde normen uit de Whc zijn niettemin mede van toepassing op incassobureaus. Te denken valt aan het in artikel 8.8 Whc opgenomen verbod op het verrichten van oneerlijke handelspraktijken als bedoeld in afdeling 3A van titel 3 van Boek 6 BW. Er is sprake van een oneerlijke handelspraktijk als een handelaar in strijd handelt met de vereisten van professionele toewijding en het vermogen van de gemiddelde consument om een geïnformeerd besluit te nemen merkbaar kan worden beperkt, waardoor de gemiddelde consument een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen dat hij anders niet had genomen (artikel 6:193b, tweede lid, BW).

Er mag gesproken worden van professionele toewijding bij het normale niveau van bijzondere vakkundigheid en van zorgvuldigheid dat redelijkerwijs van een handelaar ten aanzien van consumenten mag worden verwacht, in overeenstemming met de op hem rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiend uit de voor die handelaar geldende professionele standaard en eerlijke marktpraktijken (artikel 6:193a, eerste lid, onderdeel f, BW).

Een oneerlijke handelspraktijk kan voor, tijdens of na het tot stand komen van een overeenkomst worden gepleegd. Bijzondere vormen van de oneerlijke handelspraktijken zijn de agressieve en misleidende handelspraktijken. De Whc bevat een lijst met handelspraktijken die onder alle omstandigheden aangemerkt kunnen worden als agressief of misleidend. Zo is het onder alle omstandigheden een agressieve handelspraktijk om hardnekkig en ongewenst aan te dringen per telefoon, fax, e-mail of andere afstandsmedia, tenzij, voor zover wettelijk gerechtvaardigd, wordt beoogd een contractuele verplichting te doen naleven. Daarnaast is het onder alle omstandigheden misleidend om te beweren aan een gedragscode gebonden te zijn en daarnaar te handelen wanneer dit niet het geval is. In dat kader zou het afdwingen van onterechte vorderingen onder omstandigheden te kwalificeren zijn als een agressieve handelspraktijk als bedoeld in artikel 6:193i, aanhef en onderdeel c, BW.

Wanneer de ACM of de AFM constateert dat een handelaar handelt in strijd met de professionele toewijding, kan er sprake zijn van een inbreuk in de zin van de Whc (artikel 1.1, aanhef en onderdeel f, Whc). Van een inbreuk wordt gesproken als het een overtreding van de in de bijlage bij de Whc genoemde wettelijke bepalingen (waaronder voornoemde bepalingen met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken) betreft die schade toebrengt of kan toebrengen aan de collectieve belangen van consumenten. De AFM is bevoegd wanneer het gaat om financiële diensten en activiteiten, en de ACM is verantwoordelijk voor niet-financiële diensten en activiteiten (artikel 2.2 en 3.1 Whc). Indien de ACM of de AFM van oordeel is dat er sprake is van een inbreuk, kan zij

een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete opleggen (artikel 2.9 Whc).

De normen uit de Whc maken geen onderdeel uit van de voorwaarden die het wetsvoorstel stelt aan inschrijving in het incassoregister, maar uiteraard dienen incassodienstverleners zich wel te houden aan die normen. Artikel 19 van het wetsvoorstel bevat bepalingen over de onderlinge verhouding van werkzaamheden tussen, onder meer, de ACM en de toezichthouders op grond van dit wetsvoorstel.

3.7.6 Wet op het financieel toezicht

Als een kredietaanbieder de vordering overdraagt aan een incassobureau, dan is het mogelijk dat een incassobureau een vergunning als bemiddelaar van de AFM nodig heeft. Dit is in principe het geval indien het incassobureau de kredietaanbieder assisteert bij het beheren van de kredietovereenkomst. Na het verkrijgen van een vergunning van de AFM dient een onderneming doorlopend aan bepaalde wettelijke verplichtingen te voldoen.

Een bedrijf dat incassoactiviteiten wil verrichten, dient zich volgens dit wetsvoorstel in te schrijven in het incassoregister. Als deze partij ook krediet verleent of bemiddelt in krediet ten aanzien van consumenten is zij ook verplicht om een vergunning van de AFM aan te vragen. Deze verplichtingen bestaan naast elkaar. De AFM heeft geen verplichting om te controleren of een vergunning in de zin van dit wetsvoorstel vereist en verstrekt is.

Dit wetsvoorstel stelt eisen aan de personen die werkzaam zijn bij een bedrijf dat is geregistreerd in het incassoregister. Zo worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vakbekwaamheidseisen gesteld. Voor financiële dienstverleners gelden al vakbekwaamheidseisen op grond van de Wft. Deze zullen naast de regels op basis van dit wetsvoorstel blijven bestaan. Dat betekent dat bedrijven die in het incassoregister zijn ingeschreven en tegelijkertijd een vergunning van de AFM bezitten, aan verschillende vakbekwaamheidseisen moeten voldoen. Dit wetsvoorstel voorziet ook in een grondslag voor nadere regelgeving over een klachten- of geschillenregeling voor geregistreerde bedrijven. In het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft is ook voorzien in regels hieromtrent. In lagere regelgeving zal ervoor zorg worden gedragen dat deze eisen naast elkaar kunnen bestaan.

Dit wetsvoorstel voorziet in toezicht op en handhaving van naleving van de regels in dit wetsvoorstel. Waar sprake is van regels die inhoudelijk overeenkomen met regels van andere regimes, zoals de Wft, kunnen voor eenzelfde handeling meerdere toezichtsregimes gelden. Het kan voorkomen dat één handeling leidt tot overtreding van meerdere regels.³⁵ Het is mogelijk dat op deze regels verschillende toezichthouders bevoegd zijn om maatregelen te nemen. De toezichthouders kunnen op grond van dit wetsvoorstel onderling afspraken maken over het uitwisselen van signalen over de gedragingen van incassodienstverleners (artikel 19).

De boetehoogtes van dit wetsvoorstel verschillen van de maximale boetehoogtes in de Wft. De bepalingen die met de boetes worden gehandhaafd, dienen een verschillend doel, waar verschillend gewicht aan wordt toegekend. Een verschil in maximale boetehoogte voor eenzelfde handeling is daarom verklaarbaar. Bij het opleggen van een boete wordt op grond van beide wetten bovendien de individuele situatie

³⁵ Zie in dit verband onder meer de artikelen 5:8, 5:43 en 5:44 van de Awb.

van de overtreder in ogenschouw genomen. De toezichhouders maken altijd een eigen afweging bij het uitoefenen van hun bevoegdheden.

4. Ongewenste cumulatie van incassokosten

Zoals hiervoor opgemerkt, is bij brief van 8 februari 2019 aangekondigd dat de ongewenste cumulatie van incassokosten bij termijnbetalingen die volgen uit duurovereenkomsten zal worden tegengegaan.³⁶ In artikel 6:96, zevende lid, BW is bepaald dat indien de schuldenaar voor meerdere opeisbare vorderingen kan worden aangemaand, dit in één aanmaning, de zogenoemde veertiendagenbrief, moet plaatsvinden.³⁷ De openstaande hoofdsommen worden dan voor de berekening van de kosten bij elkaar opgeteld. Wanneer echter na iedere niet betaalde termijn een aanmaning wordt verstuurd, mogen over elke termijn afzonderlijk incassokosten worden gerekend. Zo kan sprake zijn van een ongewenst verdienmodel waar de schuldenaar de dupe van kan worden. Om die ongewenste situatie aan te pakken is een aantal in de brief van 8 februari 2019 genoemde opties bestudeerd:

1. een verplichting om alle openstaande termijnen samen te voegen voor de berekening van de incassokosten, ook als er reeds een aanmaning is verstuurd;
2. de introductie van een cumulatiestaffel (gecombineerd met het samenvoegen van openstaande vorderingen); en
3. het maximeren van het bedrag aan incassokosten dat per consument per periode in rekening mag worden gebracht, bijvoorbeeld door een specifiek percentage te gebruiken.

Met betrekking tot de eerste optie is gekeken naar het samenvoegen van openstaande vorderingen over een bepaalde periode als er al veertiendagenbrieven zijn verzonden. De som van de openstaande termijnvorderingen is daarbij bepalend voor de berekening van de incassokosten. Ten aanzien van de tweede optie is een cumulatiestaffel gezien, waarbij het minimumtarief van € 40³⁸ uit een oplopend tarief bestaat (bijvoorbeeld € 10 bij de eerste, € 10 bij de tweede en € 20 bij de derde openstaande termijn), waardoor er een betaalprikkel ontstaat. Tevens worden openstaande vorderingen samengevoegd zoals bij de eerste optie. Bij de derde optie is aan de hand van een percentage het bedrag berekend dat een schuldenaar over elke onbetaalde termijn aan incassokosten kwijt is. Het percentage wordt afgezet tegen de totale som aan termijnbetalingen per jaar. Het bedrag dat theoretisch in één jaar open zou kunnen staan bij vorderingen ontstaan uit duurovereenkomsten, is bepalend voor de maximale hoogte van de incassokosten.

Deze opties bleken op fundamentele bezwaren te stuiten. De eerste twee opties zorgen er weliswaar voor dat door de samenvoeging van openstaande vorderingen de stapeling van de incassokosten wordt voorkomen, maar deze maken de uitleg daarvan en de uitvoerbaarheid zeer complex. Dit omdat de incassokosten worden berekend over de openstaande totale hoofdsom. Als in deze varianten wordt overgegaan tot deelbetalingen, kan de openstaande hoofdsom wijzigen, waardoor het bedrag aan incassokosten kan wijzigen en er een herberekening daarvan dient plaats te vinden. De derde optie is eenvoudiger toe te passen, omdat een vooraf vastgesteld percentage van het termijnbedrag aan incassokosten wordt berekend. Deze optie kent ook een aantal bezwaren. Bij lage termijnbedragen kunnen slechts heel geringe kosten per termijn in

³⁶ *Kamerstukken II 2018/19*, 24 515, nr. 465.

³⁷ De aanmaning wordt de veertiendagenbrief genoemd, omdat bij betaling binnen deze termijn geen incassokosten verschuldigd zijn.

³⁸ Bij bedragen onder € 266,67 is dit het minimumtarief conform de huidige staffel in het Bik.

rekening worden gebracht. Bovendien moet steeds vooraf duidelijk zijn hoe hoog de termijnbetaling is. In geval van variabele termijnbetalingen, zoals bij telefoonrekeningen, is dat niet bekend.

Rekening houdend met de nadelen van deze onderzochte opties is ook gekeken naar een variant van het samenvoegen van vorderingen. In dit voorstel worden bij een nieuwe onbetaalde vordering de oorspronkelijke termijnbedragen in een periode van zes maanden samengevoegd. De bijbehorende incassokosten worden dan over de openstaande vorderingen waarvoor eerder is aangemaand in die periode berekend. Vanwege de complexiteit van dit voorstel – die ook naar voren is gebracht in de consultatie (zie voor een uitgebreide bespreking en de verwerking van de consultatiereacties hoofdstuk 11) – is ook hier niet voor gekozen.

Bij de totstandkoming van een nieuwe regeling is vervolgens vastgehouden aan een aantal uitgangspunten:

1. Schuldenaren worden niet geconfronteerd met onevenredige buitengerechtigde incassokosten.
2. Anderzijds krijgen schuldeisers voor het verkrijgen van voldoening buiten rechte redelijke kosten vergoed.
3. De regeling dient om ongewenste cumulatie van incassokosten bij lage(re) termijnbedragen tegen te gaan.
4. Bij openstaande vorderingen kan het bij termijnbetalingen zowel gaan om opeenvolgende vorderingen als om vorderingen die in de betreffende periode niet opeenvolgend zijn.
5. De normering van de hoogte van de incassokosten zoals neergelegd in het BIK verandert op zichzelf niet.
6. De regeling moet zo eenvoudig mogelijk, niet multi-interpretabel en niet te complex zijn.

Dit wetsvoorstel geeft daarvan een uitwerking door een bepaling te introduceren waarin bij termijnbetalingen beneden € 266,67 de incassokosten afhankelijk zijn van het aantal na aanmaning niet tijdig betaalde termijnen binnen een periode van zes maanden. Er wordt bij elke nieuwe aanmaning zes maanden teruggekeken voor het in rekening brengen van incassokosten. In de huidige situatie kan – indien telkens afzonderlijk wordt aangemaand – iedere maand € 40 aan incassokosten worden gerekend. Op grond van dit wetsvoorstel kan voor de eerste gemiste termijn € 40 aan incassokosten worden gerekend. Voor de termijnen erna die binnen zes maanden vallen geldt echter dat telkens € 20 aan incassokosten kan worden gerekend. Die bedragen worden overigens bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

Gemiste betalingen waarvoor is aangemaand binnen zes maanden	Voorgestelde hoogte incassokosten
1 ^o termijn	€ 40
2 ^o termijn	€ 20
3 ^o termijn	€ 20
4 ^o termijn	€ 20
5 ^o termijn	€ 20
6 ^o termijn	€ 20

De voorgestelde optie geldt enkel voor termijnbedragen van maximaal € 266,67 per maand. Dit is het bedrag waarvoor het minimumbedrag van € 40 aan incassokosten geldt en dat zijn bij uitstek de gevallen waarin de incassokosten na cumulatie onevenredig hoog kunnen worden (doordat voor iedere termijn van lager dan € 266,67 een bedrag van € 40 in rekening kan worden gebracht).

In geval bij de eerste aanmaning voor meerdere termijnbedragen wordt aangemaand, geldt dat maximaal € 40 aan incassokosten in rekening mag worden gebracht. Bij elke tweede en volgende aanmaning binnen een periode van zes maanden voorafgaand aan de aanmaning is dit een bedrag van maximaal € 20. Indien in een aanmaning voor twee of meer gemiste termijnen wordt aangemaand wordt teruggerekend vanaf de laatste gemiste termijn waarvoor wordt aangemaand. Als na de laatste aanmaning waarbij tijdige betaling is uitgebleven zes maanden is verstreken zal wederom € 40 aan incassokosten mogen worden gerekend. Bij duurovereenkomsten kan ook sprake zijn van wisselende termijnbedragen: de ene maand valt de vordering hoger uit dan de andere maand.³⁹ Indien een termijnbedrag hoger uitvalt dan € 266,67 geldt de algemene cumulatiestaffel van het Bik en wordt een percentage van de vordering als maximum aan incassokosten aangehouden. Deze gemiste termijn telt wel mee voor de terugkijktermijn van zes maanden. De schuldeiser heeft immers incassokosten, die bovendien meer dan € 40 bedragen, kunnen rekenen. Uitgangspunt van de voorgestelde regeling is enerzijds dat incassokosten voor de schuldenaar niet onevenredig hoog oplopen en anderzijds dat de schuldeiser geregeld incassokosten kan rekenen en een redelijke vergoeding voor zijn werkzaamheden krijgt. Hierbij past dat voor een opvolgende, binnen zes maanden, gemiste termijn van lager dan € 266,67, € 20 aan incassokosten mag worden gerekend en niet € 40.

Met deze rekenmethode wordt tegemoet gekomen aan de wens cumulatie van incassokosten te beperken. Het maximumbedrag aan incassokosten komt per zes maanden op € 140 (€ 40 + 5x € 20 euro) uit, waar dit onder de huidige regeling € 240 (6 x € 40) kan zijn. Anderzijds is de berekening eenvoudiger dan in het eerdere voorstel nu in een periode van zes maanden alleen gekeken wordt naar de gemiste termijnbetalingen en er niet wordt samengevoegd. Omdat bij elke aanmaning die niet tot tijdige betaling leidt kosten in rekening kunnen worden gebracht ontstaat er voor de schuldenaar een prikkel te betalen. Voor de schuldeiser betekent dit dat tegenover iedere aanmaning die niet tot tijdige betaling leidt een vergoeding staat.

Van de regeling kan niet ten nadele van de consument schuldenaar worden afgeweken (maar wel ten voordele). Schuldeisers houden de mogelijkheid om hun eigen berekeningswijze toe te blijven passen, zolang dit niet tot hogere kosten leidt voor de schuldenaar.

5. Overgangsrecht

Het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht. Als dit wetsvoorstel van kracht wordt, hebben verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden een registratie nodig. Het wetsvoorstel voorziet erin dat zij niet vanaf het moment van inwerkingtreding strafbaar zijn indien de activiteiten worden voortgezet. De verboden die zijn opgenomen in de artikelen 4, 11, eerste lid, aanhef en onderdeel a, en artikel 12, tweede lid, zijn gedurende een jaar na inwerkingtreding van de wet niet van toepassing op degene die voor het tijdstip van inwerkingtreding buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichtte of aanbood. In die periode wordt wel van hen verlangd dat zij de eisen naleven die losstaan van de registratie en de kwaliteit van de incassodienstverlening verhogen. Daarbij speelt mee dat aanbieders en verrichters van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden reeds bij inwerkingtreding van het

³⁹ Alhoewel het in de praktijk niet vaak zal voorkomen dat de wisselende bedragen rond € 266,67 bewegen. Veelal zullen het lagere bedragen (water, gas, internet, telefoon) of hogere bedragen (huur) betreffen.

wetsvoorstel geruime tijd kennis hebben kunnen nemen van de eisen die worden gesteld aan het verrichten of aanbieden van de diensten. Daarnaast is voorzien in een bepaling die het mogelijk maakt om delen van het wetsvoorstel niet gelijktijdig in werking te laten treden. Hier zal in ieder geval gebruik van worden gemaakt voor een latere inwerkingtreding van artikel 18 van dit wetsvoorstel dat de civielrechtelijke verhouding ten opzichte van een niet geregistreerde of geschorste incassodienstverlener regelt. Omdat huidige incassodienstverleners zoals hierboven omschreven een overgangsregime wordt gegund voor registratie, kan pas na verloop van die overgangstermijn worden ingestaan voor de kenbaarheid voor burgers van alle onder deze wet toegestane incassodienstverleners. Artikel 18 van het voorstel zal daarom eerst 18 maanden na inwerkingtreding van de registratieplicht, als het overgangsrecht op grond van artikel 28 van het voorstel is uitgewerkt, in werking treden.

Voor de voorgestelde aanpassing in artikel 6:96 BW is niet voorzien in overgangsrecht. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting.

6. Regeldrukeffecten

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de regeldrukeffecten zijn. Om de kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen voor de regeldrukeffecten van dit wetsvoorstel in kaart te brengen, moeten de regeldrukkosten – die voortvloeien uit informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen – worden berekend. De berekeningen en genoemde bedragen kunnen gezien worden als een indicatie van de verwachte kosten en de daarbij gebruikte aantallen als een schatting van de betrokken partijen en het aantal registraties.

Het wetsvoorstel bevat een aantal verplichtingen die verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden correct moeten naleven en wettelijke voorschriften waaraan zij moeten voldoen. De regeldrukkosten voor hen bestaan uit de investeringen en inspanningen om te voldoen aan de informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen die uit het wetsvoorstel voortvloeien.⁴⁰ De regeldruk wordt in eerste instantie uitgedrukt in tijdbelasting, maar vervolgens zo veel mogelijk gekwantificeerd en naar euro's omgerekend. Bij de berekening van de regeldrukkosten voor het bedrijfsleven wordt gebruikgemaakt van de standaard uurtarieven per beroepsgroep. Deze tarieven zijn gebaseerd op CBS-statistieken voor uurlonen naar beroepsgroep in het bedrijfsleven. Het gemiddelde uurtarief van het bedrijfsleven bedraagt € 51, conform de tarieven voor leidinggevenden, managers, hoogopgeleide medewerkers, administratief personeel, technici en ander middelbaar opgeleid personeel uit het Handboek Meting Regeldrukkosten. Het aantal verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden komt naar huidige schatting neer op 535. Bij elk van de hierna beschreven regeldrukgevolgen wordt aangegeven welke handelingen verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden moeten verrichten om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen. Tevens wordt aangegeven wat daarbij de overwegingen zijn en welke kosten deze handelingen met zich meebrengen.

⁴⁰ Bij de regeldrukkosten kan een onderscheid worden gemaakt tussen (eenmalige) aanvraagkosten en (terugkerende) systeemkosten.

6.2 Aanvraag tot inschrijving in het incassoregister

Op grond van dit wetsvoorstel moeten verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden een aanvraag tot inschrijving in het incassoregister indienen om buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te (blijven) verrichten of aan te (blijven) bieden. Zonder registratie in het register mogen zij geen buitengerechtelijke incassowerkzaamheden (meer) verrichten of aanbieden. De verplichting tot inschrijving in het register resulteert in een verzwaring van de regeldruk voor verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Bij de indiening van de aanvraag moet de aanvrager namelijk een aantal gegevens verstrekken, waaronder een uiteenzetting over hoe hij ervoor zal zorgen dat voldaan wordt aan de bij of krachtens de artikelen 11, 12 en 13 gestelde regels, de naam of namen waaronder hij buitengerechtelijke incassowerkzaamheden wenst te verrichten of aan te bieden, het adres waar hij kantoor houdt, een telefoonnummer en overige contactgegevens en voor zover van toepassing ook de naam en voornaam of voornamen van de bestuurders. Bij algemene maatregel van bestuur wordt aan de wijze van indiening van de aanvraag en de betaling van het bedrag dat is verschuldigd voor de behandeling van de aanvraag nadere invulling gegeven. Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden naar schatting 535 aanvragen ingediend.

In de uiteenzetting vermeldt de aanvrager onder andere het naamgebruik van de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Buitengerechtelijke incassowerkzaamheden mogen conform dit wetsvoorstel slechts worden verricht of aangeboden onder de naam die vermeld staat in het register, dan wel door een gerechtsdeurwaarder of advocaat. Tevens vermeldt de aanvrager in de uiteenzetting hoe hij ervoor zal zorgen dat hij niemand te werk stelt, die belast zal worden met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden (of met de leiding hierover), zonder de overlegging van een VOG van deze persoon. Ook wordt geen bestuurder te werk gesteld wiens gegevens niet in het register staan vermeld. De aanvrager dient ten slotte in de uiteenzetting te vermelden hoe hij ervoor zal zorgen dat hij aan de kwaliteitseisen zal voldoen, voor zover hierover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

De inschatting is dat verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden tussen 8 – 12 uur (gemiddeld 10 uur) kwijt zullen zijn voor het maken van de uiteenzetting. Voor het indienen van de algehele aanvraag (dus ook de uiteenzetting) wordt uitgegaan van een tijdsinspanning van 10 – 14 uur (gemiddeld 12 uur). Bij deze inschatting wordt ook de aanvraag van een VOG in ogenschouw genomen. Elke werknemer dient namelijk een VOG aan te vragen en vervolgens te overleggen. Bij de berekening van de regeldrukkosten voor verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden is uitgegaan van een uurtarief van € 51 (zie hiervoor). De regeldrukkosten worden wat betreft de aanvraag tot inschrijving geschat op $12 \text{ uur} \times € 51 \text{ per uur} \times 535 \text{ verrichters en aanbieders} = € 327.420$.

Ten aanzien van de bezwaar- en beroepsprocedure wordt de inschatting gemaakt dat de eerste tranche van aanvragen van de huidige incassobranche (535 aanvragen) eenmalig tot ongeveer 17 bezwaarschriften en 2 beroepsprocedures zal leiden. Hierna is de inschatting dat jaarlijks sprake zal zijn van 5 bezwaarschriften en 1 beroepsprocedure. De verwachting is dat zowel de bezwaar- als beroepsprocedure ongeveer 2 uur in beslag zal nemen, een bedrag van $2 \times € 51 = € 102,-$. De regeldrukkosten voor het eerste jaar zullen dan voor de bezwaarschriften $17 \times € 102 = € 1.734$ bedragen. Voor de beroepsprocedure zal dat een bedrag van $2 \times € 102 =$

€ 204 zijn. De jaarlijkse regeldrukkosten zullen respectievelijk voor beroep en bezwaar een totaal zijn van 5 x 102=- € 510 en € 102.

Op grond van artikel 4, tweede lid, worden gerechtsdeurwaarders en advocaten voor de verplichting tot inschrijving in het incassoregister uitgesloten. Deze beroepsgroepen hoeven niet ingeschreven te zijn in het register. Wel zullen gerechtsdeurwaarders en advocaten gehouden zijn aan de materiële normen van het wetsvoorstel.

6.3 Inzage in het incassoregister

Invoering van het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat slechts ingeschreven verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden deze werkzaamheden mogen verrichten. Zoals eerder aangegeven geldt voor gerechtsdeurwaarders en advocaten geen registratieplicht. Schuld-eisers en schuldenaars kunnen het register raadplegen om te controleren welke verrichter of aanbieder is geregistreerd en informatie te verschaffen over wie deze buitengerechtelijke incassowerkzaamheden mag verrichten of aanbieden. Op grond van artikel 3, vierde lid, geeft Onze Minister via in ieder geval een website aan een ieder inzage in een gegeven, schorsing en doorhaling. Deze openbare informatie maakt het voor schuldeisers mogelijk om met bonafide incassobureaus in zee te gaan. Er worden geen kosten in rekening gebracht voor inzage in het register. Naar verwachting zal de inzage beperkte tijd in beslag nemen.

6.4 Naleving van de kwaliteitseisen

De kwaliteitseisen die voortvloeien uit het wetsvoorstel moeten worden nageleefd door de geregistreerde verrichter of aanbieder. Uit de registratieaanvraag moet blijken hoe de verrichter of aanbieder ervoor zorgt dat er wordt voldaan aan de kwaliteitseisen. Naleving van de kwaliteitseisen houdt feitelijk gezien ook een inspanning in, die per eis kan verschillen.

Naar verwachting zal de geregistreerde verrichter of aanbieder een bepaalde inspanning kwijt zijn om aan deze kwaliteitseisen te voldoen. Hoe groot die inspanning is, zal ook afhangen van de verdere invulling die bij algemene maatregel van bestuur aan de eisen wordt gegeven en de aard en de omvang van de incassowerkzaamheden. Tevens moet hierbij vermeld worden dat de daadwerkelijke verzwarende van de regeldruk als gevolg van de kwaliteitseisen mee kan vallen. Sommige kwaliteitseisen brengen namelijk als zodanig voor een deel van de huidige incassodienstverleners geen extra regeldrukkosten met zich mee. Het gaat hierbij om regeldrukkosten die de verrichters of aanbieders ook zouden maken zonder de opgelegde verplichtingen die uit deze wet voortvloeien. In de huidige situatie houdt een beperkt aantal incasso-onderneming zich immers al aan bepaalde kwaliteitsnormen. De omgang met en informatievoorziening aan schuldenaren en schuldeisers, de vakbekwaamheid van personen en de inrichting van het incassoproces en de administratie daarvan, zijn eisen die over het algemeen ook zonder invoering van de wet in acht genomen kunnen worden.

6.5 Doorgeven wijziging, doorhaling registratie en opheffing schorsing

Een registratie kan krachtens artikel 8, eerste lid, op aanvraag worden gewijzigd met betrekking tot de contactgegevens of om een bestuurder toe te voegen of te verwijderen. Een registratie kan ook worden gewijzigd ter toevoeging of verwijdering van een naam, waaronder buitengerechtelijke incassowerkzaamheden worden verricht of aangeboden. De geregistreerde verrichter of aanbieder zal de eventuele wijziging aan de registerhouder moeten doorgeven. In dit geval is de regeldruk gelegen in

de tijd die een verrichter of aanbieder kwijt is om een wijziging door te geven. Naar verwachting zal het doorgeven van een wijziging dertig minuten in beslag nemen. In geld uitgedrukt komt dat neer op 30 minuten \times € 51 per uur = € 25,50. De inschatting is dat er per jaar 100 wijzigingen zullen plaatsvinden. Dit betekent regeldrukkosten per jaar van € 25,50 \times 100 = € 2.550. Tevens kan op verzoek van de verrichter of aanbieder een registratie door de registerhouder worden doorgehaald. Een verzoek tot doorhaling zorgt voor een extra inspanning voor de geregistreerde verrichter of aanbieder, die gezien wordt op 1 uur. De geschatte regeldrukkosten hiervoor zijn dan 1 uur \times € 51 per uur = € 51. De inschatting is dat er per jaar 25 doorhalingen zullen plaatsvinden. Dit betekent regeldrukkosten per jaar van € 51 \times 25 = € 1.275. Op grond van artikel 9, vierde lid, kan de schorsing van de registratie op verzoek van de verrichter of aanbieder worden opgeheven. De tijdsinspanning voor het verzoek tot opheffing van de schorsing wordt op 1 uur geschat. De geschatte regeldrukkosten zijn dan 1 uur \times € 51 per uur = € 51. De inschatting is dat er per jaar 25 opheffingen zullen plaatsvinden. Dit betekent regeldrukkosten per jaar van € 51 \times 25 = € 1.275. Hiermee komen de ingeschatte totale kosten per jaar voor wijzigingen, doorhalingen en opheffing uit op € 2.550 + € 1.275 + € 1.275 = € 5.100.

6.6 Toezicht

De kosten van toezicht vallen eveneens onder de regeldrukkosten. Het kan hierbij gaan om de tijd die nodig is bij een inspectiebezoek, het uitwisselen van informatie of aanvullende kosten omdat normen strenger worden geïnterpreteerd.

Deze kosten zullen mede afhangen van de hoeveelheid signalen die de toezichthouder ontvangt ten aanzien van verrichters of aanbieders van buitengerechtigde incassowerkzaamheden. Bij de berekening van de kosten zal door de toezichthouder een onderscheid worden gemaakt in twee categorieën verrichters of aanbieders van buitengerechtigde incassowerkzaamheden. Verrichters of aanbieders zonder (veel of ernstige) signalen en verrichters of aanbieders met (veel of ernstige) signalen. De inschatting is dat globaal genomen de eerste categorie 80% van de markt zal beslaan en de ander 20%.

De toezichthouder is voornemens een periodieke doorlichting bij de verrichters of aanbieders uit te voeren. Een dergelijke doorlichting zal naar verwachting bestaan uit de volgende regeldrukelementen:

1. Het maken van een afspraak tussen de verrichter of aanbieder met de toezichthouder en het doornemen van de verstrekte informatie door de toezichthouder (gemiddeld een half uur).
2. Een interview met de bestuurder van de verrichter of aanbieder (gemiddeld een half uur).
3. Het kort interviewen van een aantal medewerkers (gemiddeld één uur).
4. Het zelfstandig inzien en bestuderen van systemen en bestanden, waarbij de bestuurder (dan wel een medewerker) de toezichthouder wegwijs moet maken in het systeem (gemiddeld anderhalf uur).
5. Het terugkoppelen van de bevindingen en zo nodig het maken van afspraken bij geconstateerde gebreken (gemiddeld een half uur).

Gemiddeld genomen zal een doorlichting naar verwachting vier uur tijd in beslag nemen voor een verrichter of aanbieder. Verrichters of aanbieders zonder (veel of ernstige) klachten zullen naar verwachting te maken hebben met één doorlichting per drie jaar. Dit betekent per jaar één uur en twintig minuten per verrichter of aanbieder.

De regeldrukkosten voor een verrichter of aanbieder zonder (ernstige) klachten/gebreken worden wat betreft toezicht per jaar geschat op één uur en twintig minuten x € 51 per uur (= € 63,75) x 428 verrichters en aanbieders (80% van 535) = € 21.840,75

Voor wat betreft de verrichters of aanbieders met (veel of ernstige) klachten en/of die na doorlichting ernstige gebreken hebben, zullen te maken krijgen met geïntensiveerd toezicht. Dit betekent dat er boven de periodieke (driejaarlijkse) doorlichting, extra doorlichtingen zullen plaatsvinden. Afhankelijk van de ernst van de gebreken zal dit één a twee extra doorlichtingen per drie jaar kunnen zijn. Deze doorlichting zal compacter worden ingericht nu de toezichthouder enkel naar de (eerder) geconstateerde tekortkomingen zal kijken. Een verrichter of aanbieder zal gemiddeld genomen met een extra doorlichting naar verwachting 2 uur tijd kwijt zijn in die drie jaar. Dit betekent veertig minuten per jaar voor een verrichter of aanbieder. Voor de verrichters of aanbieders die twee extra doorlichtingen doormaken besteden vier uur tijd aan extra doorlichting over drie jaar. Dit is één uur en twintig minuten per jaar extra bovenop de reguliere doorlichting. De inschatting is dat van de categorie van 20% van de markt (verrichters of aanbieders met (veel of ernstige) klachten) ongeveer 71 verrichters of aanbieders (2/3 van 107) te maken zullen krijgen met twee extra doorlichtingen over drie jaar en dat ongeveer 36 verrichters of aanbieders (1/3 van 107) naast een reguliere doorlichting nog één extra doorlichting meemaken.

Dit betekent dat verrichters of aanbieders die te maken krijgen met één reguliere doorlichting en twee extra doorlichtingen in totaal 2 uur 40 minuten in drie jaar besteden aan het toezichtsonderdeel. De regeldrukkosten voor deze verrichters of aanbieders wordt per jaar geschat op twee uur en veertig minuten x € 51 per uur (= € 140,25) x 71 verrichters en aanbieders = € 9.957,75.

Voor wat betreft de verrichters of aanbieders die te maken krijgen met één reguliere doorlichting en één extra doorlichting in totaal 2 uur in drie jaar hieraan besteden. De regeldrukkosten voor deze categorie wordt per jaar geschat op 2 uur x € 51 per uur (€ 102) x 36 verrichters en aanbieders = € 3.672.

De regeldrukkosten worden wat betreft het toezicht geschat op een totaal van € 21.840,75 + € 9.957,75 + € 3.672 = € 35.479,50.

6.7 Regeling ongewenste cumulatie van incassokosten

Ten aanzien van de nieuwe regeling met betrekking tot het berekenen van de incassokosten bij termijnbedragen onder € 266,67 (hoofdstuk 4) worden eenmalige regeldrukkosten verwacht. Deze kosten bestaan enerzijds uit kosten voor bestudering van de nieuwe regeling in geval van toepassing ervan. Hierbij is het goed om te weten dat het een aanscherping van een reeds bestaande regeling betreft en dat partijen die incassokosten in rekening willen brengen, ook nu al kennis moeten hebben van de wettelijke regeling ervan. Ook zal de opzet voor standaard-brieven, e-mails en – bij grotere partijen – het belscript van de klantenservice en de communicatie op de website moeten worden aangepast. Daarnaast kunnen er kosten zijn die verband houden met mogelijke aanpassingen van ict-systemen waarmee de incassokosten worden berekend. Nu in de incassopraktijk met verschillende systemen wordt gewerkt kan niet in zijn algemeenheid worden aangegeven wat de inspanningen zullen zijn om de wijziging in het systeem door te voeren. Echter, ingeschat wordt dat partijen geen nieuw systeem hoeven aan te schaffen, maar kunnen volstaan met een aanpassing van het systeem

waarmee zij nu werken. Voor het doorvoeren van de wijziging zal bij partijen die een eigen IT-afdeling hebben geen externe partij hoeven te worden ingeschakeld. Bij partijen die niet zelf hun systeem onderhouden, maar die gebruik maken van een softwareleverancier, zal een update van het systeem nodig zijn. Hiervoor zullen eenmalig kosten in rekening worden gebracht.

7. Uitvoeringslasten registratieplicht, toezicht op de naleving en handhaving

7.1 Algemeen

Met het wetsvoorstel wordt de private buitengerechtelijke incassodienstverlening gereguleerd. Verrichters en aanbieders van deze buitengerechtelijke incassowerkzaamheden worden geconfronteerd met deze regelgeving. Naar schatting zullen in ieder geval gelet op de huidige markt 535 verrichters en aanbieders hiervan effecten ondervinden.⁴¹ Daarnaast zullen ook gerechtsdeurwaarders en advocaten effecten ondervinden van dit wetsvoorstel voor zover zij buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden.

Het voorstel introduceert een registratieplicht in een incassoregister voor het verrichten en aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitvoeringslasten die samengaan met het register enerzijds en het toezicht op de naleving en de handhaving anderzijds.

7.2 Uitvoering rondom het register

Een incassodienstverlener kan een aanvraag tot registratie indienen bij de Minister voor Rechtsbescherming – de facto bij de Dienst Justis. De Dienst Justis is de screeningsautoriteit van Nederland. Bij de strategische verkenning naar de uitvoering van dit wetsvoorstel door de Dienst Justis is gekeken of de nieuwe taken kansen en mogelijkheden bieden voor de Dienst Justis die in overeenstemming lijken met de huidige missie, visie en businessarchitectuur van de Dienst Justis.

Opname in het register volgt als de aanvrager voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat en op welke wijze hij zal voldoen aan de bij of krachtens de wet gestelde normen en bovendien heeft kunnen aantonen dat hij en eventuele bestuurders voldoende betrouwbaar zijn. Door het introduceren van de registratieverplichting wordt een toetredingsdrempel opgeworpen. Verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden kunnen door de registratieverplichting minder eenvoudig deze markt betreden. De verwachting is dat incassobedrijven die niet aan deze kwaliteitseisen kunnen/willen voldoen van de markt worden geweerd.

Voor gerechtsdeurwaarders en advocaten wordt een uitzondering van de registratieplicht voorgesteld. Dat houdt in dat er voor deze beroepsgroepen geen verplichting is om, voorafgaand aan het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, een registratie aan te vragen. Wel zijn ze gehouden aan de bij of krachtens deze wet gestelde materiële normen. Op de naleving van de bij en krachtens deze wet gestelde regels zal toezicht worden uitgeoefend door dezelfde toezichthouders die reeds zijn aangewezen op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet en de Advocatenwet. Concreet betekent dit dat het

⁴¹ Hierbij zijn de opkopers van vorderingen die deze incasseren en bedrijven die incassowerkzaamheden als nevenactiviteit uitoefenen niet meegenomen omdat hier geen kwantitatieve gegevens over beschikbaar zijn.

toezicht op naleving van de onderhavige wet door gerechtsdeurwaarders plaatsvindt door het BFT en door advocaten plaatsvindt door de lokale deken.

Voor wat betreft de eisen die gekoppeld zijn aan de mogelijkheid om als verrichter en aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden werkzaam te zijn, zijn in de memorie van toelichting de grote lijnen uitgewerkt. De verdere inhoudelijke uitwerking en vaststelling van de normen zal bij lagere regelgeving plaatsvinden.

7.3 Toezicht op de naleving en handhaving

De Inspectie Justitie en Veiligheid zal in het eerste jaar dat het wetsvoorstel in werking is getreden starten met een ingroeimodel voor het toezicht op de naleving om inzicht te krijgen op de omvang en aard van de misstanden en bij welk soort bedrijven zich de meeste risico's voordoen. Hierna zal de structurele vorm van toezicht worden bepaald. Uiteraard gebeurt dat in overleg met de Dienst Justis en andere relevante toezichthouders (AFM, ACM, BFT en de deken). De deken en het BFT hebben deze toezichthoudende taak voor zover advocaten respectievelijk gerechtsdeurwaarders buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten.

Het toezicht van de Inspectie richt zich voornamelijk op de naleving van de kwaliteitseisen en andere verplichtingen van de WvKl (zie onder meer artikelen 4, 11, 12 en 13). De inspectie zal het toezicht risicogericht vormgeven en zijn capaciteit inzetten daar waar de risico's het grootst zijn en interventies naar verwachting het meeste effect hebben. Daarnaast zal het toezicht bestaan uit periodieke doorlichtingen bij verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden.

Het houden van toezicht begint bij het verzamelen van informatie. Die informatie zal afkomstig zijn van onder meer verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en uit eigen onderzoek van de Inspectie. Daarnaast kan de inspectie informatie krijgen van de Dienst Justis, andere toezichthouders, stakeholders of schuldenaren die met incasso's te maken krijgen. De Inspectie kan ook te maken krijgen met klachten over verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Daarbij is het goed op te merken dat de Inspectie er niet is om klachten van individuele schuldeisers of schuldenaren te behandelen. Klachten van schuldenaren en schuldeisers over verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden dienen door die verrichters en aanbieders zelf of via een geschillenregeling te worden afgedaan. Om die reden is een van de kwaliteitseisen dat de incassodienstverlener is aangesloten bij een klachten- en geschillenregeling (artikel 13). Klachten over incassodienstverleners kunnen wel aanleiding zijn voor de Inspectie om een onderzoek te starten. Het is echter aan de Inspectie om op basis van signalen, klachten en overige informatie keuzes te maken over het uit te voeren toezicht en de handhaving.

Om bij gebleken tekortkomingen tegen in het register opgenomen dienstverleners te kunnen optreden, zal de Minister voor Rechtsbescherming bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden hebben. Voor advocaten respectievelijk deurwaarders komt deze bevoegdheid te liggen bij de deken respectievelijk het BFT. Verder kan tegen wie zonder registratie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt, strafrechtelijk worden opgetreden door politie en het Openbaar Ministerie omdat het een economisch strafbaar delict wordt.

Bij de verdere vormgeving van het toezicht wordt de samenwerking en wisselwerking tussen de registerhouder en de verschillende toezicht-houders, die vanuit verschillende wetten toezicht houden op incasso-dienstverleners, betrokken (zie in dit verband ook de toelichting bij het voorgestelde artikel 19).

8. Privacy Impact Assessment

Een onderdeel van het afwegingsproces bij voorgenomen regelgeving is de uitvoering van een Privacy Impact Assessment (hierna: PIA). Het doel hierbij is om de bescherming van persoonsgegevens onderdeel uit te laten maken van het afwegingsproces bij beleidsvorming. Door het uitvoeren van een PIA wordt duidelijkheid verkregen over de (mogelijke) impact van een wetsvoorstel als het gaat om (nieuwe) privacygevoeligheden en worden, indien noodzakelijk, de nodige maatregelen getroffen. Bij dit wetsvoorstel zijn op dit moment alle werkstromen inzichtelijk. Zo zal een aanvrager door middel van verstrekking van gegevens (artikel 5, onderdeel a tot en met e) een aanvraag indienen bij de Minister voor Rechtsbescherming. Deze zal als verwerkingsverantwoordelijke (artikel 3, derde lid) voor het register, als bedoeld in de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) de aanvraag beoordelen (artikelen 6 en 7). Het register is in beginsel openbaar, om transparantie op de markt van private buitengerechtelijke incassodienstverlening te vergroten: schuldeisers en schuldenaren moeten kunnen bekijken wie is geregistreerd. Dit is het geval behalve wanneer de noodzakelijkheid van openbaarheid ontbreekt of het privacy- of bedrijfsbelang zwaarder weegt. De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op de naleving en heeft daarmee toegang tot gegevens die niet openbaar zijn (artikelen 14 en 19, vijfde lid, onderdeel a). De griffier van het gerecht dat een beslissing neemt als bedoeld in artikel 9, eerste lid, dan wel een beslissing neemt die de opheffing van de schorsing tot gevolg heeft, geeft hiervan onverwijld kennis aan de Minister voor Rechtsbescherming (artikel 9, tweede lid). Tussen de verschillende uitvoerende partijen uit dit wetsvoorstel en andere toezichthouders kunnen gegevens uitgewisseld worden (waarover lagere regelgeving kan worden vastgesteld; artikel 19, zevende lid). Elke uitvoerende partij maakt een privacytoets bij de vaststelling van de uitvoering van dit wetsvoorstel. Ook bij (eventuele) lagere regelgeving zal een dergelijke privacytoets plaatsvinden.

9. Financiële consequenties

Voor de financiering van de kosten kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de implementatiekosten en anderzijds de structurele kosten. De implementatiekosten voor de uitvoering van de nieuwe taak voor de Dienst Justis en die van de Inspectie Justitie en Veiligheid worden gedragen door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze zijn vooralsnog begroot op een totaal van 1 miljoen euro.

Voor structurele kosten is aansluiting gezocht bij het kabinetsbeleid dat een markt zelf de kosten draagt voor publieke voorzieningen die zien op bevordering van hun kwaliteit en het toezicht daarop.⁴² In dat geval geldt als uitgangspunt dat kosten die verband houden met dit wetsvoorstel aan incassodienstverleners die op grond van dit wetsvoorstel buitengerechtelijke incassowerkzaamheden mogen verrichten, mogen worden doorberekend. Voor de incassomarkt is het profijt evident: met dit wetsvoorstel wordt het kaf van het koren gescheiden. Die groep zal periodiek moeten bijdragen om het stelsel te kunnen financieren. In dit wetsvoorstel is een

⁴² Rapport «Maat houden», raadpleegbaar op https://www.kcwj.nl/sites/default/files/rapport_maat_houden_2014_doorberekening_van_handhavingskosten.pdf.

grondslag gecreëerd om kosten die verband houden met de uitvoering van de wet door te belasten. Daarbij staat het profijtbeginsel centraal. Het profijtbeginsel gaat ervan uit dat één bepaalde groep profijt heeft van een bepaalde regeling, bijvoorbeeld een groep die als enige bepaalde handelingen mag verrichten.

In dit wetsvoorstel wordt voor incassodienstverleners, niet zijnde gerechtsdeurwaarders en advocaten, in artikel 19 grofweg een onderscheid gemaakt tussen twee door te belasten kosten. Een partij doet een aanvraag tot toelating om de middels dit wetsvoorstel gereguleerde diensten te mogen verrichten of aan te bieden en betaalt voor de behandeling van deze aanvraag een bepaald tarief (lumpsum). De aanvraag wordt vervolgens beoordeeld en daarop volgt een besluit (positief of negatief). Bij een negatieve beslissing kan de aanvrager in bezwaar en beroep gaan. De geregistreerde dienstverleners betalen voorts de kosten van de uitvoering van het systeem van het incassoregister, inclusief het toezicht op de naleving en handhaving. Bij de uitwerking in lagere regelgeving van die grondslag zal, in verband met de proportionaliteit van de regelgeving, aandacht bestaan voor de uitwerking ervan op grotere en kleinere incassodienstverleners. Voor gerechtsdeurwaarders en advocaten zullen de kosten, uiteraard alleen die kosten die samenhangen met hun specifieke positie in het wetsvoorstel, meelopen in de betalingen die zij op grond van de Advocatenwet respectievelijk de Gerechtsdeurwaarderswet moeten doen aan het toezicht en tuchtrecht binnen hun beroepsgroep. De verwachting is overigens dat deze specifieke kosten minimaal zullen zijn.

Gelet op het stadium waarin het wetsvoorstel zich bevindt is de inventarisatie voor wat betreft de middelen een grove schatting. De genoemde bedragen moeten een bandbreedte voorstellen en zullen verder in het proces een steeds actuelere beeld tonen en zullen dan ook worden aangepast.

De Minister voor Rechtsbescherming zal voor zowel de behandeling van de aanvraag als het periodiek laten voortduren van de registratie een tarief in rekening brengen bij de aanvrager, respectievelijk de ingeschreven bedrijven (zie hierna). De toezichtskosten worden eveneens doorbelast aan de incassodienstverlener.

Ten aanzien van de uitvoeringskosten van de Dienst Justis zal een onderscheid bestaan van eenmalige kosten en structurele kosten. De eenmalige kosten zien op de eerste tranche van aanvragen die ingediend gaan worden door ongeveer 550 incassobureaus. De structurele kosten zien op het beheer van het register en de overige werkzaamheden zoals de wijzigingen, doorhalingen en opheffingen die moeten plaatsvinden.

De Dienst Justis hanteert voor de eerste tranche van aanvragen de standaard kostprijsmodel in, wat neerkomt op een totaalbedrag van ongeveer € 1.300.000. Dit resulteert vervolgens in een tarief van ongeveer € 2.300 per aanvrager. Voor wat betreft de structurele kosten verwacht de Dienst Justis een werkbelasting te hebben van ongeveer € 640.000. Dit resulteert in een jaarlijks tarief van ongeveer € 1.300 per geregistreerde incassodienstverlener.

Voor wat betreft de toezichtskosten het volgende. De Inspectie Justitie en Veiligheid gaat voornamelijk uit een totaalbedrag van € 650.000. Dit resulteert vervolgens in een tarief van ongeveer € 1.300 per aanvrager per jaar.

De schatting van de totale aanvraagkosten per aanvrager bedraagt € 2.300. De incassodienstverlener zal vervolgens een jaarlijks tarief betalen voor het ingeschreven staan in het register van in totaal € 2.600 (€ 1.300 + € 1.300). Hierbij is nog geen rekening gehouden met eventuele differentiatie, waar in de verdere uitwerking wel rekening mee gehouden zal worden (zie hiervoor).

10. Voorbereiding van het wetsvoorstel

Ter voorbereiding op de uitwerking van het onderdeel uit het regeerakkoord dat ziet op de incasso, zijn er in het najaar 2018 enkele expertmeetings georganiseerd. Ook is gekeken naar een eerder conceptinitiatiefvoorstel van de toenmalige Tweede Kamerleden Schouten (CU) en Yücel (PvdA) voor een Wet aanpak misstanden incassodienstverlening, dat in 2016 een informele consultatieronde heeft doorlopen.⁴³ Bij de expertsessies is gesproken over onder meer de mogelijke invulling van het incassoregister, de problemen die er zijn bij de verkoop van vorderingen en de inning van die verkochte vorderingen en de ervaringen met het minimumtarief van incassokosten. Aan deze expertsessies werd deelgenomen door vertegenwoordigers uit de incassodienstverlening, de gerechtsdeurwaarderij, toezichthouders, de advocatuur, de rechterlijke macht en de raad voor rechtsbijstand. Ook waren er vertegenwoordigers van schuldenaren en schuldeisers. Tijdens de bijeenkomsten bleek steun te zijn voor het verhogen van de kwaliteit van de incassodienstverlening. Een incassoregister werd daarbij beschouwd als een middel dat daaraan kan bijdragen. De opbrengsten uit de sessies zijn meegenomen in de contouren die vervolgens aan de Tweede Kamer ten aanzien van het register zijn geschetst.⁴⁴ Inzichten uit deze sessies hebben bovendien bijgedragen tot het voorstel om de cumulatierегeling bij termijnbetalingen aan te passen. In het late voorjaar van 2019 heeft een laatste bijeenkomst plaatsgevonden om onder andere te spreken over de inhoudelijke eisen waaraan incassodienstverleners zouden moeten voldoen. De inzichten die daar zijn verkregen, zijn betrokken bij het vormgeven van de inhoudelijke eisen in artikel 13 van dit voorstel. Eveneens is bij het opstellen van de inhoudelijke eisen gekeken naar de eisen die nu al in de markt gelden, bijvoorbeeld bij de eerder in deze toelichting genoemde NVI en bij het keurmerk SVI. Daarnaast heeft een MKB-toets plaatsgevonden. Deze MKB-toets wordt sinds 1 mei 2019 rijksbreed toegepast op nieuwe wetgevingsdossiers met substantiële regeldrukgevolgen voor het MKB. Aan enkele door koepel- en brancheorganisaties geselecteerde ondernemers die te maken hebben met incassodienstverlening, zoals een incasso-onderneming en een gerechtsdeurwaarder, is dit wetsvoorstel op hoofdlijnen uiteengezet en is aan de hand daarvan verder met hen gesproken over de gevolgen voor het MKB.

Eind 2019 is een ambtelijk concept van het wetsvoorstel gedeeld met direct betrokken stakeholders, zodat vroegtijdig inzichten uit de praktijk konden worden berokken bij het wetsvoorstel. Op 9 december 2019 is over het ambtelijke concept met die betrokkenen van gedachten gewisseld in een rondetafelbijeenkomst. Over de cumulatie van incassokosten is daarna nog een kleiner verband met experts en betrokkenen gesproken. Die bijeenkomsten hebben geleid tot aanpassingen in de memorie van toelichting en het wetsvoorstel. De tussenliggende periode gaf ook ruimte verdere invulling te geven aan de taken en bevoegdheden in het wetsvoorstel, zodat daarover in de versie die in consultatie gaat, meer duidelijkheid kan bestaan.

⁴³ <https://www.christenunie.nl/incassowet>.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 24 515, nr. 465.

11. Consultatie

Het ontwerp van dit wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de volgende organisaties: – in alfabetische volgorde – ACM, AFM, Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP), Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR), BFT, Consumentenbond, Deurwaardersbelangen.nu, gemeente Den Haag, Inspectie Justitie en Veiligheid, Dienst Justis, KBvG, Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (hierna: LOSR), Mediatorsfederatie Nederland (hierna: MfN), Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (hierna: NBA), Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (hierna: Nibud), NOvA, NVI, Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (hierna: NVVK), Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR), Openbaar Ministerie (hierna: OM), Raad voor rechtsbijstand, Raad voor de rechtspraak, Schuldeiserscoalitie, Schuldenlab, Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (hierna: SNG), keurmerk SVI, Verbond van Credit Management Bedrijven (hierna: VCMB), Vereniging van Financieringsondernemingen (hierna: VFN), Vereniging van Incasso & Procesadvocaten (hierna: VIA), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (hierna: VNO-NCW), Vereniging Voor Credit Management (hierna: VVCM). Er is een reactie ontvangen van de volgende organisaties: ACM⁴⁵, AP⁴⁶, ATR, BFT, Consumentenbond, Deurwaardersbelangen.nu⁴⁷, KBvG, LOSR, Nibud, NOvA⁴⁸, NVI, NVVK⁴⁹, OM⁵⁰, Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad), SNG, keurmerk SVI, VVCM/VCMB. Het College van procureurs-generaal van het OM heeft opgemerkt geen aanleiding te zien voor het maken van opmerkingen. Daarnaast is het concept gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl. Hierop zijn eveneens reacties binnengekomen, waarvan een deel zal worden behandeld bij het onderdeel cumulatie van incassokosten en verkochte vorderingen.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de binnengekomen reacties die zien op het algemeen deel van de toelichting. Specifiek wordt ingegaan op de volgende in de reacties naar voren gebrachte thema's:

- 11.1 Reikwijdte van het wetsvoorstel
- 11.2 Nut en noodzaak van de maatregelen
- 11.3 Level playing field in de incassodienstverlening
- 11.4 Gevolgen van dit wetsvoorstel in civiele verhoudingen
- 11.5 Kwaliteitseisen
- 11.6 Cumulatie van incassokosten
- 11.7 Verkochte vorderingen
- 11.8 Toezicht op de naleving van dit wetsvoorstel
- 11.9 Wetsvoorstel in relatie tot schulden

Voor zover de reacties betrekking hebben op de artikelen en de toelichting daarop zijn deze zoveel mogelijk verwerkt in het artikelsgewijze deel van de toelichting. Voor de leesbaarheid zijn de reacties schuingedrukt opgenomen.

⁴⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁵⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

11.1 Reikwijdte van het wetsvoorstel

De NVI wijst er terecht op dat debiteurenbeheer, waarbij een incasso-dienstverlener in naam van de opdrachtgever handelt, onder de definitie van buitengerechtigde incassowerkzaamheden genoemd in artikel 1 van het wetsvoorstel valt. Het debiteurenbeheer kan door een opdrachtgever volledig aan een incasso-onderneming uit handen worden gegeven. Artikel 11 houdt met deze vormen van dienstverlening geen rekening en maakt het aanbieden ervan volgens de NVI onmogelijk, omdat artikel 11 verplicht dat de incassodienstverlener slechts mag handelen onder de naam waaronder hij is geregistreerd. De NVI ziet hierop graag een verduidelijking en verwijst naar haar eigen keurmerk. Het wetsvoorstel is erop gericht dat dienstverleners die incassowerkzaamheden uitvoeren onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Debiteurenbeheer, ook als dat in naam van de opdrachtgever gebeurt, valt daaronder. Dat heeft twee redenen. Enerzijds moeten ook die incassodienstverleners zich houden aan de kwaliteitseisen van het wetsvoorstel. Daarnaast moet voor de schuldenaar duidelijk kunnen zijn met wie zij van doen heeft. De NVI wijst in dit verband terecht op artikel 11. Artikel 11 is zodanig aangepast dat in de communicatie met de schuldenaar voor de schuldenaar duidelijk moet worden dat er een incassodienstverlener betrokken is bij de betreffende incassowerkzaamheden.

De NVI pleit ervoor dat de wet toeziet op alle incassoactiviteiten, ook ten aanzien van zogenoemde business-to-businessactiviteiten. Daarbij wordt gewezen op de vraag hoe het voor een incassobureau mogelijk moet zijn om een onderscheid te maken op basis van rechtsvorm als deze bij aanlevering door de opdrachtgever niet duidelijk genoeg is. Ook vraagt men zich af waarom dit onderscheid wordt gemaakt. In reactie hierop het volgende. De doelstelling van het wetsvoorstel is om de kwaliteit van de incassodienstverlening te vergroten ten behoeve van de incassodienstverlener zelf, ten behoeve van schuldeisers en ten behoeve van schuldenaren. Ten aanzien van schuldenaren heeft het wetsvoorstel (kwetsbare) schuldenaren voor ogen die direct in hun vermogen worden geraakt. Dat kunnen onder andere zelfstandigen zonder personeel (ook wel zzp'ers genoemd) zijn; in het geval zij een eenmanszaak hebben vallen zij onder de definitie van natuurlijke personen. Het is aan de incassodienstverlener om met de opdrachtgever duidelijkheid te creëren over de schuldenaar en daar hoort ook de vraag bij of er sprake is van een natuurlijke persoon of een rechtspersoon. Bij twijfel kan men daarvoor het Handelsregister raadplegen.

De VVCM/VCMB pleit er in haar reactie juist voor om de reikwijdte van het wetsvoorstel te beperken tot natuurlijke personen, die niet handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf. Ten eerste omdat ook die partijen deelnemen aan het handelsverkeer en dus ondernemer zijn. Het deelnemen aan het handelsverkeer en het zijn van ondernemer brengt met zich mee dat ze in staat moeten zijn om zich te kunnen verdedigen tegen ongewenste incassopraktijken. Minstens zo belangrijk, zo wordt in de consultatiereactie genoemd, is echter dat er aansluiting moet worden gezocht bij de bestaande regelgeving die betrekking heeft op incassokosten zoals artikel 6:96 lid 5 BW en artikel 6:119a lid 1 BW. Ook via internet zijn er reacties binnengekomen die zien op het beperken van de reikwijdte. Er is in het wetsvoorstel bewust voor gekozen om ook de natuurlijke personen die ondernemer zijn te beschermen. Ook artikel 6:96 BW ziet niet alleen op consumenten. Artikel 6:96 lid 5 BW bepaalt immers dat van de regels van het BIK niet ten nadele van de natuurlijke personen, niet handelend in beroep of bedrijf mag worden afgeweken. Wel mag er dus ten voordele van worden afgeweken. Als de schuldenaar geen consument is, geldt de wettelijke maximale vergoeding voor de incasso-

kosten, tenzij partijen overeenkomen daar vanaf te wijken. Zij kunnen zowel een lagere als een hogere vergoeding overeenkomen.

Deurwaardersbelangen.nu merkt op dat de reikwijdte van artikel 1 van het wetsvoorstel zich niet alleen zou moeten beperken tot het betalen van een geldsom. Veel contracten, waaronder huurkoopovereenkomsten, richten zich op de levering van (luxe) roerende zaken. In het geval de schuldenaar niet kan of wil betalen, is het terugvorderen van dergelijke apparaten het hoogst haalbare. Het is verstandig om ook de terugvordering daarvan en de feitelijke wijze waarop dat gebeurt te reguleren en onder de reikwijdte van deze wet te brengen. De impact van een gedwongen afgifte kan immers groot zijn en in veel gevallen kan dat alleen met rechterlijke toestemming. Het wetsvoorstel richt zich inderdaad op de vordering van een geldsom. Dat is het gros van de activiteiten die worden verricht door incassodienstverleners en in die gevallen is kwaliteitsverbetering wenselijk. De kwaliteitscriteria worden daar ook op toegespitst. Zo moet voor een schuldenaar helder zijn waarop de vordering is gebaseerd.

De NVI wijst erop dat geen verbod is ingesteld op het voeren van het woord «incassobureau». De NVI vraagt zich af of daarmee niet onnodig de kans op misbruik wordt vergroot. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat voor de schuldenaar kenbaar moet zijn wie een geregistreerd bureau is. Dat wordt met het voorstel voldoende geborgd, doordat het register openbaar toegankelijk is en de gegevens daar actueel in zijn. Een verbod op het gebruik van het woord helpt een schuldenaar op zichzelf niet en bovendien is het ook slechts effectief als er sancties op staan. Van belang is ook dat Onze Minister een nummer zal toewijzen aan de geregistreerde partij in het register. De verplichting om deze in de communicatie op te nemen zal verder bij de uitwerking van de kwaliteitseisen in lagere regelgeving worden betrokken. Het voorstel van de NVI om het wetsvoorstel hierop aan te vullen wordt derhalve niet overgenomen.

De NVI vraagt of het beoordelingskader neergelegd in artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel geen aanleiding geeft tot een subjectieve bejegening. De bewoordingen waaraan door de NVI wordt gerefereerd zijn ontleend aan de artikelen 4, eerste lid, en 4, eerste lid, onderdeel e, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. De woorden «naar redelijke verwachting» zijn gebruikt omdat in de regel vooraf niet met zekerheid zal zijn vast te stellen of aan de voorwaarden zal worden voldaan. Indien de inschrijving in het register wordt aangevraagd door een bedrijf dat net start met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, kan nog geen beeld bestaan van de wijze waarop men werkt. Niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat het bedrijf dat de inschrijving in het register aanvraagt, alle wettelijke regels zal naleven. Wel kan daarvan een beeld worden gevormd, aan de hand van de gegevens en bescheiden die op grond van artikel 5, eerste lid, bij de aanvraag moeten worden verstrekt, de door het aanvragende bedrijf op grond van artikel 4:2, tweede lid, Awb verschaftte gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover het redelijkerwijs de beschikking kan krijgen, en aan de hand van de antecedenten van het bedrijf dat de aanvraag doet of van zijn eventuele bestuurders. De beoordeling vindt plaats aan de hand van de plannen die het bedrijf heeft dat aanvraag van de inschrijving in het register doet, en op basis van zijn antecedenten.

Deurwaardersbelangen.nu pleit ervoor om indirecte belangen via het incassoregister inzichtelijk te maken. Vermelding van aandeelhouders in het register zou voor de hand liggen, omdat zij zelf ook opdrachtgever kunnen zijn. Met een openbaar incassoregister wordt het overzicht gecreëerd van incassodienstverleners die voldoen aan de bij de wet

gestelde eisen. Dit is dienstbaar voor zowel de schuldeiser als de schuldenaar bij het vinden van informatie of een incassodienstverlener gerechtigd is de werkzaamheden te verrichten. Voor de afweging welke gegevens wel en niet openbaar moeten zijn, is gekeken naar noodzakelijkheid en bescherming van privacy- of bedrijfsbelangen. Daarbij is in dit wetsvoorstel aansluiting gezocht bij de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. 100% aandeelhouders zijn, net als bij de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, te beschouwen als beleidsbepalers (en vallen onder de definitie van bestuurder). Bestuurders worden in het register opgenomen. *De NVI pleit ervoor om aansluiting te zoeken bij de Wft als het gaat om de aanduiding van leidinggevende.* Bij uitwerking van deze begripsbepalingen in de lagere regelgeving zal inderdaad aansluiting worden gezocht bij bestaande regelgeving. *Geadviseerd wordt verder om ook de definitie van beleidsbepaler op te nemen in het wetsvoorstel.* In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om de bestuurder op te nemen in de definitiebepalingen. Een beleidsbepaler valt onder die definitie. Daarbij is aangesloten bij andere publiekrechtelijke regelgeving zoals de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

Het keurmerk SVI vraagt zich af wat de termijn is waarbinnen een schorsing (artikel 9) of doorhaling (conform de artikelen 10 of 17) dient te geschieden. Dit zal steeds in het geval van artikel 9 en 17 steeds zo snel mogelijk worden gedaan. Artikel 10, eerste lid, onder a, betreft een besluit op verzoek. In dat geval is artikel 5, derde lid, van toepassing verklaard. Bij omstandigheden die aanleiding geven tot een schorsing of doorhaling bij wijze van handhaving zal Onze Minister, indien hij constateert dat een dergelijke situatie zich voordoet, het besluit zo snel mogelijk moeten nemen.

In artikel 16, derde lid, van het wetsvoorstel ontbreekt de hoogte van de boete bij overtreding van artikel 5:20 van de Awb. Dit terwijl de MvT vermeldt dat dit een boete van de tweede categorie moet zijn. De Raad adviseert om de hoogte van de boete bij overtreding alsnog expliciet te vermelden in de wettekst. De Raad vraagt zich voorts af waarom in artikel 16, vijfde lid, van het wetsvoorstel voor de hogere boetes een opschorting van het boetebesluit gedurende de bezwaar- en/of beroepstermijn is opgenomen terwijl dit doorgaans in andere wetten met vergelijkbare boetes niet is gedaan. Geadviseerd wordt om deze keuze in de MvT nader toe te lichten. Het derde lid van artikel 16 is naar aanleiding van de opmerking van de Raad aangepast. Voor het vijfde lid geldt dat er voor is gekozen schorsende werking te verlenen aan bezwaar en beroep vanwege de aard van de ondernemingen die doorgaans incassodienten aanbieden. Dit zijn vaak kleine ondernemers. Bij de artikelsgewijze toelichting is deze keuze nog wat meer dan in de consultatieversie toegelicht.

De Consumentenbond zou graag zien dat aan hen een formele status als belanghebbende wordt toegekend, zoals krachtens artikel 7.2 van de Whc. Daarmee zou op voorhand vaststaan dat de Consumentenbond als rechtspersoon blijkens zijn feitelijke werkzaamheden op dit terrein en krachtens zijn statutaire doelstelling de algemene en collectieve belangen van consumenten kan behartigen en in staat wordt gesteld een handhavingsverzoek in te dienen. De wens van de Consumentenbond is voorstelbaar. Echter, gelet op het feit dat het toezicht volgens een ingroeimodel wordt ingericht, ligt het niet voor de hand een belanghebbende zoals de Consumentenbond graag wenst te zijn, aan te wijzen. Het geven van een formele status heeft immers alleen zin indien er ruimte is voor handhavingsverzoeken, dat wil zeggen dat er steeds op individuele klachten wordt ingegaan. Uitgangspunt is echter dat er meer inzicht moet worden verkregen in de omvang van de incassomarkt en de omvang en

aard van misstanden binnen die markt, en dat het toezicht en de handhaving vervolgens daarop worden ingericht.

Met zorg constateert de NVI dat de overheid zichzelf buiten de normstelling van de nieuwe regelgeving plaatst. Omdat regulering van de incassodienstverlening door het kabinet moet worden gezien in het licht van terugdringing van de schuldenproblematiek (met ruim 40 maatregelen en initiatieven opgesomd in het Actieplan Brede Schuldenaanpak), zou de overheid zich wat betreft de NVI ook moeten willen onderwerpen aan de nieuwe regelgeving. Met de regelgeving op het gebied van de incassodienstverlening wordt niet getornd aan de regels die betrekking hebben op het innen en incasseren van private vorderingen. Die regels blijven van kracht, net zoals de verschillende regels die te maken hebben met het innen en incasseren van vorderingen van de overheid. Met het reguleren van de incassodienstverlening in de private sector wordt wel beoogd die inning maatschappelijk verantwoord te laten plaatsvinden. Dat doel wordt ook nagestreefd in het publieke domein, onder meer met de clustering rijksincasso. De aankomende periode zullen die overheidspartijen zich verder inzetten voor een gezamenlijke aanpak waarbij onnodige kosten worden voorkomen en rekening wordt gehouden met één afloscapaciteit van de burger. Op 7 april jl. hebben de Belastingdienst, CAK, CJIB, DUO, SVB en UWV gezamenlijk een convenant getekend met de NVVK met als doel om eenvoudiger en sneller tot schuldregelingen te komen.⁵¹ Juist in het licht van het terugdringen en voorkomen van schuldenproblematiek is de norm van maatschappelijk verantwoorde incasso gelijk. Daar staan de verschillende onderliggende regels niet aan in de weg.

De NVI vraagt terecht aandacht voor de positie van de schuldeiser. De NVI onderschrijft de in de toelichting geschetste problemen die schuldenaren kunnen ondervinden. Ook wordt door de NVI erkend dat problematische schulden een ontwrichtend effect kunnen hebben op schuldenaren. Door geen betaling te ontvangen kan echter net zo goed een ontwrichtend effect hebben voor de schuldeiser, aldus de NVI. Dat erkent het kabinet ook. In de brief van 8 februari 2019 is een aantal uitgangspunten geformuleerd die ten grondslag liggen aan het incassoregister.⁵² Daaruit blijkt dat er oog is voor de positie van incassobureaus, namelijk een positie tussen schuldeiser en schuldenaar. Ook is toen reeds geformuleerd dat schulden in principe betaald moeten worden. Het kabinet erkent de betekenis van incassobureaus bij het incasseren van openstaande vorderingen. Schuldeisers hebben behoefte aan een goed werkend en niet al te duur incassotraject bij wanbetaling. Daarbij ziet het kabinet dat incassodienstverleners tussen de schuldeiser en schuldenaar in staan. Die positie brengt verantwoordelijkheden met zich mee, juist omdat het vaak kwetsbare personen betreft, hetzij vanwege een gebrek aan zelfredzaamheid, hetzij vanwege het feit dat zij door meerdere schuldeisers met incassomaatregelen worden benaderd en/of te kampen hebben met problematische schulden. Het kan niet zo zijn dat incassodienstverleners schuldenaren (nog) verder in de schulden brengen, bijvoorbeeld door het incasseren van te hoge kosten, en daarmee de problematische situatie verslechteren.⁵³

⁵¹ <https://www.nvbk.nl/k/news/view/10901/3481/zes-grote-overheidsorganisaties-sluiten-convenant-met-nvbk.html>.

⁵² *Kamerstukken II* 2019/20, 24 515, nr. 465.

⁵³ Zie in dit verband ook *Kamerstukken II* 2019/20, 35 415, nr. 11 en *Kamerstukken II* 2019/20, 24 515 en 25 295, nr. 527.

11.2 Nut en noodzaak van de maatregelen

Uit de binnengekomen reacties blijkt dat veel partijen achter de keuze te staan voor een register. Ook uit de internetconsultaties overheerst het beeld dat met het nemen van de voorgestelde maatregelen een goede weg wordt ingeslagen. De ATR merkt op dat voor beide onderdelen van het wetsvoorstel geen minder belastende alternatieven zijn. Door de LOSR zijn in de consultatiereactie voorbeelden van dubieuze werkwijzen van incassodienstverleners naar voren gebracht. Daarbij noemt de LOSR het niet inhoudelijk reageren op brieven van de debiteur, maar wel aanmaningen blijven sturen; het uitoefenen van telefonische en psychische druk, door het herhaaldelijk bellen en smsjes sturen; het uitoefenen van druk bij onrechtmatig toch innen van verjaarde vorderingen (doen alsof deze vorderingen nog afdwingbaar zijn; dit speelt met name bij gekochte vorderingen); het dreigen met maatregelen die niet waargemaakt kunnen worden, waaronder het dreigen met beslag terwijl er een vonnis is; het in rekening brengen van verborgen incassokosten, dat wil zeggen incassokosten die door de schuldeiser bij de hoofdsom is opgenomen; het dreigen met registratie van persoonsgegevens op een zwarte lijst, het handelen in persoonsgegevens en daarmee schenden van privacy en het niet wijzen op rechten: bijvoorbeeld de mogelijkheid om een klacht in te dienen. De NVVK ziet het wetsvoorstel als een belangrijke stap om malafide incassobureaus van de markt te weren. De Raad voor de rechtspraak noemt in haar reactie het «Visiedocument schuldenproblematiek en de rechtspraak» waarin wordt gewezen op de impact van incassodienstverleners en van de verkoop van vorderingen op de schuldenproblematiek. Een kleine schuld kan al snel een grote schuld worden. De Consumentenbond geeft aan dat al vanaf 2014 actief actie wordt gevoerd om tot effectieve verbetering van de bestaande rechtspositie van consumenten te komen gelet op de bestaande misstanden in de incassomarkt. Niettemin zijn er ook zorgen geuit. Er wordt getwijfeld aan de effectiviteit van het register en via internetconsultatie is gevraagd of een ISO-normering niet beter zou zijn. Door de NVI wordt gewezen op de wijze waarop zij invulling hebben gegeven aan zelfregulering. De AP noemde in haar consultatiereactie het belang om het verband tussen de geconstateerde problemen en de voorgestelde oplossing niet impliciet te maken, maar duidelijk kenbaar is uit expliciete overwegingen in de memorie van toelichting. De AP adviseert om de proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde maatregelen in relatie tot de drie verschillende probleempunten nader te onderbouwen. De AP wijst er terecht op dat uit een memorie van toelichting moet blijken dat de voorgestelde maatregelen proportioneel en het juiste middel zijn. Eerder is geconstateerd dat een deel van de markt zich heeft onderworpen aan zelfregulering via bijvoorbeeld de NVI. Ook op andere wijzen is sprake van zelfregulering. Daarbij worden via interne mechanismen de werkwijzen van deze incassobureaus aan regels gebonden en wordt daarop toegezien. Ook incasserende schuldeisers kennen vormen van zelfregulering.⁵⁴ Desondanks zijn er nog steeds misstanden in de incassomarkt. Hoewel de zelfregulering van de NVI al in 1989 is gestart en er ook via het keurmerk SVI sprake is van zelfregulering, zijn alle partijen die daarbij niet zijn aangesloten niet gebonden aan die (zelf)regulering en zijn daarmee niet onderworpen aan (kwaliteits)regels (zie eerder in de toelichting gegevens over aangesloten bedrijven). Dat is een reden om via publiekrecht de kwaliteit van de incassodienstverlening te reguleren en niet te volstaan met zelfregulering (zoals via ISO-normering). De situatie in de markt is nu zo dat de overheid zich genoodzaakt ziet om een bodem van kwaliteitseisen in de markt aan te brengen. Het staat partijen vrij om deze kwaliteit middels zelfregulering nog verder hogerop te brengen.

⁵⁴ Zoals de schuldeiserscoalitie.

De ATR noemt dat de inhoud van de kwaliteitseisen meer centraal moet komen te staan. De memorie van toelichting is derhalve aangevuld met een onderbouwing per geconstateerd probleem en de kwaliteitseisen hebben daarbij een prominenter plek gekregen. Immers, via die kwaliteitseisen worden de doelen van het wetsvoorstel nagestreefd.

11.3 Level playing field in de incassodienstverlening

De KBvG is van mening dat de incassodienstverlening met adequate kwaliteitswaarborgen dient te zijn omgeven. De KBvG merkt op dat gerechtsdeurwaarders niet voor niets zijn gehouden aan de beroeps- en gedragsregels die zijn gesteld bij en krachtens de Gerechtsdeurwaarderswet en ook kunnen zij daarvoor tuchtrechtelijke aansprakelijk worden gesteld. In diverse Europese lidstaten is gekozen voor een stelsel waarin de gerechtsdeurwaarder een exclusieve bevoegdheid heeft ten aanzien van de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Uit het oogpunt van herkenbaarheid, eenvoud en duidelijkheid voor de justitiabele zou het primair de voorkeur van de KBvG hebben indien ook in Nederland de bevoegdheid tot het doen van buitengerechtelijke incasso in handen komt van de met uitgekristalliseerde waarborgen omklede beroepsgroep van de gerechtsdeurwaarder. Dit zou verdere regulatie en controle onnodig maken. De NVI merkt in dit verband op dat regulering van de incassobranche belangrijk is, mits er een gelijk speelveld ontstaat in de schuldenketen met bijpassende bevoegdheden, een incassoregister met alleen hoge kwaliteit inschrijvingen en sterk en eenduidig toezicht. Ten aanzien van het gelijke speelgeld wordt door de NVI opgemerkt dat dat er naast incassobureaus ook gerechtsdeurwaarders en advocaten opereren op de minnelijke markt. Daarbij vindt de NVI het onbegrijpelijk dat de marktwerking voor gerechtsdeurwaarders niet wordt aangepast en wijst daarbij op de beleidsreactie op het rapport van de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (hierna: commissie herijking tarieven) van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer.⁵⁵ De vermenging van ambtelijke en minnelijke taken zou voor gerechtsdeurwaarders perverse prikkels opleveren die een gevaar vormen voor hun onafhankelijkheid. Hoewel een gerechtsdeurwaarder in de minnelijke fase wordt geacht geen gebruik te maken van de bevoegdheden die zijn ambt hem toestaan, kan hij dit ambt niet naast zich neerleggen in de minnelijke fase, aldus de NVI. Een duidelijke afbakening in rollen in de schuldenketen is voor de NVI van belang. De NVI pleit daarbij voor het beleggen van de minnelijke incassodienstverlening bij incassobureaus. Het bij één dienstverlener beleggen van minnelijke incasso wordt met dit wetsvoorstel niet gecreëerd en ook niet wenselijk geacht. In het wetsvoorstel worden drie categorieën dienstverleners onderscheiden: de incassobureaus en opkopers, de gerechtsdeurwaarders en advocaten en de zelfincassanten (schuldeisers die zelf openstaande vorderingen innen). Onderkend wordt met de reacties dat er verschillen zijn tussen die dienstverleners in de incassomarkt; daaraan verandert het wetsvoorstel op zichzelf niets. Met het wetsvoorstel wordt echter wel een minimum kwaliteitsstandaard voor incassodienstverlening in het leven geroepen, zodat de kwaliteit van de dienstverlening aan ten minste dat niveau voldoet. Mits men voldoet aan ten minste die standaard, moet iedereen actief kunnen worden op de markt.

In de ogen van de NOvA heeft het wetsvoorstel zichtbaar moeite om de bijzondere positie van de advocaat, diens kernwaarden en het toezicht op de advocatuur in te passen in de hoofdstructuur van het wetsvoorstel. De toelichting biedt de advocatuur en de deken als toezichthouder weinig houvast. Het geeft evenmin antwoord op de vraag of het wetsvoorstel van

⁵⁵ Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 574.

toepassing dient te worden verklaard, gelet op de extensieve kwaliteitsregels waaraan de beroepsgroep al door de kernwaarden, de gedragsregels en de Verordening op de advocatuur gebonden is. De KBvG is eveneens bevreemd voor dubblures wat betreft het toezicht en en het geldende normenkader. Daarbij denkt men vooral aan de mogelijkheid om op grond van artikel 13 in een algemene maatregel van bestuur de kwaliteitseisen te stellen die ook zomaar van toepassing geacht kunnen worden op de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder. Expliciet noemt de KBvG in dit verband artikel 13, sub e, van het wetsvoorstel. Ook via de internetconsultatie zijn reacties op de positie van de advocaat en gerechtsdeurwaarder binnen gekomen. Een respondent vraagt zich af of advocaten nog wel incassodiensten kunnen verlenen omdat er per definitie een strijdigheid met de gedragsregels (voor wat betreft de advocaat) zou zijn. Ook is de vraag gesteld hoe het voor schuldenaren zichtbaar wordt of advocaten en gerechtsdeurwaarders ook incassodiensten kunnen verrichten en waar klachten kunnen worden ingediend ten aanzien van gedragingen door een advocaat of gerechtsdeurwaarder. Het is de bedoeling geweest om kwaliteitsregels te stellen aan de buitengerechtelijke incassodienstverlening. Advocaten en gerechtsdeurwaarders moeten ook worden gezien als incassodienstverleners in het licht van dit wetsvoorstel. Zij zijn slechts uitgezonderd van de registratieplicht. Via het incassoregister zal worden verwezen naar het gerechtsdeurwaardersregister en het advocatentableau, zodat op die manier zichtbaar wordt of een gerechtsdeurwaarder of advocaat (daar) geregistreerd is en aldus incassodiensten mag uitvoeren. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is oog geweest voor de bepalingen uit de Gerechtsdeurwaarderswet en de Advocatenwet, het bestaande toezicht, het tuchtrecht en de bindende verordeningen die zien op talloze aspecten van de beroepspraktijk. Via het systeem van de Gerechtsdeurwaarderswet en de Advocatenwet kunnen ook klachten worden ingediend. Voor zover zich in de praktijk een tegenstelling voordoet, zal de betreffende dienstverlener daarop moeten acteren. Daarbij wordt gedacht aan de partijdige positie die een advocaat heeft. De advocaat kan daarop anticiperen door zijn cliënt vooraf te wijzen op de verplichtingen die hij heeft in het kader van het onderhavige wetsvoorstel bij het verrichten van minnelijke incassodiensten. De kwaliteitseisen op grond van artikel 13 zijn in aanvulling op hetgeen reeds bij of krachtens de Advocatenwet en de Gerechtsdeurwaarderswet geldt voor de respectievelijke beroepsgroepen.

De NOvA kan zich overigens vinden in de positie die het wetsvoorstel geeft aan de advocaten in de incassopraktijk. In het kader van het register, en wel specifiek de bevoegdheid van de Minister om een registratie door te halen, gaat de NOvA ervan uit dat deze bepaling geen betrekking heeft op advocaten nu deze niet in het register zijn opgenomen, noch dat deze bevoegdheid op enigerlei wijze betrekking kan hebben op registratie van advocaten op tableau. Artikel 17 ziet op de doorhaling van de registratie. Die registratie ziet op de registratie in het register. Het register is vormgegeven in artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel. Advocaten zijn vrijgesteld van de registratieplicht in het nieuw in te richten register. Advocaten hebben een eigen beroepsregistratie waar dit wetsvoorstel geen betrekking op heeft. Derhalve kan artikel 17 geen betrekking hebben op de advocatuur. De beide registraties staan in de toekomst naast elkaar en dit wetsvoorstel beoogt niets te regelen omtrent de registratie van advocaten op het tableau. Hierdoor bestaat geen strijdigheid met de Advocatenwet. Evenmin betreft het een bevoegdheid tot schrapping van het tableau.

De NVI pleit voor het bieden van meer mogelijkheden voor incassobureaus om op die manier schulden eerder op te lossen. Gedacht wordt aan inzage in de basisregistratie persoonsgegevens, zoals de gerechtsdeur-

waarders ook al kan. Die wens is begrijpelijk, maar daarmee wordt eraan voorbijgegaan dat het om verschillende gevallen gaat. De gerechtsdeurwaarders kunnen die bevoegdheden immers slechts inzetten in het kader van ambtshandelingen en mogen die niet gebruiken in het minnelijke traject.

De KBvG is verheugd dat artikel 4, tweede lid, van het voorstel erin voorziet dat de gerechtsdeurwaarder zélf niet in het register hoeft te worden opgenomen: er bestaat immers reeds een register van gerechtsdeurwaarders waarnaar het wetsvoorstel dan ook terecht verwijst. Een punt van zorg daarbij is dat artikel 12, tweede lid, van het voorstel, dat bepaalt dat «een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden geen bestuurder te werk stelt wiens naam en voornaam of voornamen niet staan vermeld in het register.»

Deze bepaling zou – onbedoeld – via de weg van de schakelbepalingen van de artikelen 15 en 16 van toepassing geacht kunnen worden op gerechtsdeurwaarderskantoren. De wijzigings- en samenloopbepaling van artikel 22, eerste lid, voorziet immers in een registratieplicht van een onherroepelijke en onvoorwaardelijke opleggingen van een last onder dwangsom als bedoeld in artikel 15 of een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 16 van het voorstel.

Het is daarom in de ogen van de KBvG noodzakelijk om de bijzondere regels voor gerechtsdeurwaarders ook nadrukkelijk in de wet te benoemen voor bestuurders van gerechtsdeurwaarderskantoren. Artikel 22 is vernummerd tot artikel 23. Gerechtsdeurwaarders zijn vrijgesteld van de registratieplicht in het nieuw in te richten register. Gerechtsdeurwaarders hebben een eigen beroepsregistratie waar dit wetsvoorstel geen betrekking op heeft. Aanvullend daarop beoogt het incassoregister wel inzicht te bieden in de personen die beroepsmatig het beleid bepalen of mede bepalen in een organisatie die zich toelegt op de buitengerechtelijke incasso. Dat kan van belang zijn voor de kwaliteit en de integriteit van de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, en raakt aldus aan de minimumstandaard die het wetsvoorstel beoogt in het leven te roepen. Artikel 12, tweede lid, heeft slechts betrekking op het register zoals gedefinieerd in artikel 1 van het wetsvoorstel. Het is niet mogelijk dat via de schakelbepaling van artikel 23, artikel 12, tweede lid, alsnog van toepassing is op de gerechtsdeurwaarders. Artikel 23 heeft slechts als doel om gegevens met betrekking tot een last onder dwangsom (artikel 15) of bestuurlijke boete (artikel 16) ook op te nemen in het gerechtsdeurwaardersregister. Wordt een dergelijke sanctie opgelegd, dan dient die ook in het gerechtsdeurwaardersregister te worden geregistreerd.

De KBvG acht het raadzaam om de sanctiemogelijkheden beperkt te houden tot het op dit moment geldende, en voor het toezicht op de beroepsgroep van gerechtsdeurwaarders ruimschoots toereikende instrumentarium van tuchtkamer en BFT. De Consumentenbond wijst op het ontbreken van een level playing field bij het beoordelen van dezelfde gedragingen door verschillende in het wetsvoorstel aangewezen toezichthouders en acht dat onwenselijk. Het zou de voorkeur verdienen om met gebruikmaking van dezelfde bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden bij gebleken tekortkomingen met betrekking tot dezelfde materiële normen eenduidige handhaving te creëren. Gelet op hetgeen hiervoor al is uiteengezet, vallen de incassodiensten van advocaten en gerechtsdeurwaarders onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Artikel 19 bepaalt hoe wordt omgegaan in geval van samenloop. Indien er wordt opgetreden op grond van het onderhavige wetsvoorstel, zijn ook de sancties uit dit wetsvoorstel van toepassing, ook op advocaten en gerechtsdeurwaarders.

De ACM pleit in haar reactie ervoor om het regime van kwaliteitsnormen ook van toepassing te verklaren op zelfincassanten. Deurwaardersbelangen.nu geeft aan dat grote bedrijven met eigen incasso-afdelingen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel zou moeten vallen. De Consumentenbond pleit ervoor om de kwaliteitsnormen uit artikel 13 ook onverkort van toepassing te verklaren op incassowerkzaamheden van bedrijven die tevens schuldeiser zijn, omdat die werkzaamheden niet verschillen van activiteiten van incassodienstverleners. Daarmee zou ook een invulling kunnen worden gegeven aan de verantwoordelijkheid die private schuldeisers in de ogen van de Consumentenbond behoren te dragen bij het vervullen van hun rol als opdrachtgevers wanneer zij een incassodienstverlener inschakelen. Onderkend wordt dat het beter is om op enigerlei wijze ook de zogenoemde zelfincassanten onderdeel te laten worden van het wetsvoorstel. Daarbij is oog geweest voor het feit dat niet alle schuldeisers die zelf openstaande vorderingen innen in het register passen en het wetsvoorstel bovendien primair ziet op het bedrijfsmatig innen van vorderingen. Als zelfincassanten onder de reikwijdte van het wetsvoorstel zouden komen te vallen, zou het register zijn functie verliezen. Het zou te omvangrijk worden en daarbij niet meer goed raadpleegbaar en inzichtelijk zijn. Bovendien zou het aan de kant van de uitvoering een te grote opgave worden om alle schuldeisers vooraf te toetsen. De kwaliteitseisen neergelegd in artikel 13 van het wetsvoorstel geven een invulling aan de wijze waarop incassodiensten moeten worden uitgevoerd. Die eisen zijn niet slechts voorbehouden aan de ingeschreven dienstverleners. Die eisen geven eveneens een invulling aan hoe een private schuldeiser zich moet gedragen jegens een schuldenaar. Op grond van artikel 6:2 BW dient een schuldeiser zich immers jegens een schuldenaar te gedragen overeenkomstig de eisen van redelijkheid en billijkheid. Van een schuldeiser mag op grond van deze eisen verlangd worden dat hij de kwaliteitseisen van dit wetsvoorstel naleeft bij het innen van openstaande vorderingen.

Het BFT wijst erop dat het wetsvoorstel ervan uitgaat dat incassowerkzaamheden slechts mogen worden verricht of aangeboden onder de naam waarmee een dienstverlener staat ingeschreven in het register. Daarbij merkt het BFT op dat de gerechtsdeurwaarder niet hoeft te worden ingeschreven in het register. De gerechtsdeurwaarder mag zijn werkzaamheden alleen uitvoeren onder de naam waarmee hij staat ingeschreven in het gerechtsdeurwaardersregister. Het BFT wijst erop dat in dat register niet staat vermeld of een gerechtsdeurwaarder incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt. Voor het bepaalde in het onderhavige wetsvoorstel maakt dat evenwel niet uit. Het gaat ervan uit dat iedere gerechtsdeurwaarder bevoegd is tot het verrichten of aanbieden van incassowerkzaamheden. Daarbij heeft hij wel de naam te gebruiken die in het gerechtsdeurwaardersregister staat vermeld.

11.4 Gevolgen van dit wetsvoorstel in civiele verhoudingen

Door verschillende partijen (de Consumentenbond, de ACM, maar ook via de internetreacties) is aandacht gevraagd voor de nu ontbrekende civielrechtelijke consequenties van het wetsvoorstel. De Consumentenbond is van mening dat civielrechtelijke consequenties op hun plaats zijn omdat deze een prikkel kunnen vormen om de betreffende regels na te leven en consumenten verdergaande bescherming te kunnen bieden, bijvoorbeeld in relatie tot het verschuldigd worden van incassokosten. De ACM wijst erop dat het wetsvoorstel zich alleen richt op de verantwoordelijkheid van verleners van private diensten, en geeft daarbij aan dat er ook een nadrukkelijke verantwoordelijkheid ligt bij de private schuldeisers, die tevens opdrachtgevers van incassodienstverleners zijn. De ACM constateert dat het wetsvoorstel geen duidelijkheid schept over de civielrechtelijke

lijke positie van de schuldenaar in de gevallen waarin geregistreerde bedrijven de normen uit het wetsvoorstel niet naleven. In reactie op deze reacties moet worden erkend dat het wetsvoorstel aan effectiviteit kan winnen als het ook voorziet in civielrechtelijke consequenties. Daarom is aan het wetsvoorstel toegevoegd dat een schuldenaar geen incassokosten verschuldigd is voor werkzaamheden van een niet-geregistreerd bureau. De schuldeiser wordt geacht het register te raadplegen voordat hij zijn incassowerkzaamheden uitbesteedt. Op het moment dat hij in zee gaat met een niet-geregistreerde incassodienstverlener, weet hij dat deze dienstverlener verboden incassoactiviteiten uitoefent. De incassokosten voor werkzaamheden die door een niet-geregistreerd bureau worden gemaakt zijn niet bevoegd gemaakt en daardoor niet verschuldigd. Daarnaast wordt voorgesteld dat een schuldenaar niet verplicht is te betalen aan een niet-geregistreerd bureau, waarbij de wettelijke rente die verschuldigd is voor de vertraging van de betaling niet langer doorloopt vanaf het moment dat een betalingsverzoek door een niet-geregistreerd bureau wordt gedaan. Voor een schuldeiser wordt het daarmee erg onaantrekkelijk om met een niet-geregistreerd bureau in zee te gaan. Tevens wordt een prikkel gecreëerd om het register te raadplegen. Immers, zowel de schuldenaar als schuldeiser hebben daar belang bij. Eventueel ten onrechte betaalde incassokosten en wettelijke rente kunnen als onverschuldigde betalingen worden teruggevorderd. *Overigens wordt er door het Nibud gevraagd om een verlaging van de wettelijke rente.* De wettelijke rente is de in het BW geregelde schadevergoeding voor het niet-tijdig betalen van een geldsom door een schuldenaar. De wettelijke rente wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Als referentierente geldt de herfinancieringsrente van de Europese Centrale Bank vermeerderd met een bepaald procentpunt. Voor niet-handelstransacties (dus voor consumenten) bedraagt dit 2 ¼ procentpunt. De wettelijke rente voor consumenten bedraagt sinds 1 januari 2015 2 procent (zie Besluit wettelijke rente, Stb. 2014, 491). Gelet hierop is een aanpassing van de wettelijke rente in het kader van dit wetsvoorstel niet aan de orde. *Deurwaardersbelangen.nu geeft ter overweging mee de overdracht van vorderingen minder aantrekkelijk te maken door bij de overdracht van een vordering de opeisbaarheid van rente geheel te laten vervallen of aanmerkelijk te beperken.* Dit wetsvoorstel stelt geen nadere voorwaarden aan de overdracht van vorderingen, maar verbindt privaatrechtelijke gevolgen als incassoactiviteiten worden verricht door bedrijven die niet geregistreerd staan in het register en die diensten dus niet mogen uitvoeren. Met de hiervoor genoemde maatregel dat geen betaling verschuldigd is aan een niet-geregistreerd bureau en het geen incassokosten verschuldigd zijn voor werkzaamheden van een niet-geregistreerd bureau wordt voldoende tegemoet gekomen aan de belangen van de schuldenaar.

Een ander privaatrechtelijk vraagstuk is of een schuldenaar bevrijdend heeft betaald aan een niet-geregistreerd bureau. De wet zegt in artikel 6:34 lid 1 BW dat de schuldenaar die heeft betaald aan iemand die niet bevoegd is de betaling te ontvangen, aan degene aan wie betaald moest worden, kan tegenwerpen dat hij bevrijdend heeft betaald, indien hij op redelijke gronden (te goeder trouw) heeft aangenomen dat de ontvanger tot de prestatie gerechtigd was of dat uit andere hoofde aan hem moest worden betaald. Volgens het wetsvoorstel is het verboden om incassodiensten te verrichten of aan te bieden zonder registratie. Er wordt in het wetsvoorstel geen verplichting opgelegd om het register te raadplegen. Als een schuldenaar wordt benaderd door een incassodienstverlener mag hij op redelijke gronden aannemen dat aan de betreffende dienstverlener moet worden betaald als deze met een verzoek tot betaling van de vordering van de schuldeiser komt. Dit is alleen anders als overduidelijk blijkt dat het een malafide partij betreft. De verplichting tot raadpleging

van het register als algemeen regel voert te ver, juist omdat dit wetsvoorstel er ook op ziet de schuldenaar te beschermen. Een schuldenaar die wel het register raadpleegt en weet dat het incassobureau niet-geregistreerd is, is niet te goeder trouw.

Gepleit is verder om het wetsvoorstel te verruimen naar vorderingen tussen alle bedrijven (ook vorderingen jegens rechtspersonen) en vragen sommige partijen zich af of de definitie van schuldenaar niet te ruim is gemaakt door ook natuurlijke personen handelend in de uitoefening van een beroep op bedrijf, zoals de vof en maatschap, daaronder te brengen. De NVVK vindt de afbakening om de reikwijdte te beperken tot vorderingen die betrekking hebben op natuurlijke personen minder gelukkig. Ten aanzien van beide onderdelen is steeds als uitgangspunt genomen dat het wetsvoorstel (kwetsbare) schuldenaren voor ogen heeft (die direct in hun eigen vermogen worden geraakt). Een zzp'er met een eenmanszaak valt onder de categorie natuurlijke personen en kan kwetsbaar zijn. Er is onvoldoende reden om de incasso jegens rechtspersonen (in de vorm van bijvoorbeeld een NV/BV) te reguleren (dan raakt de incasso niet direct het vermogen van een natuurlijke persoon). Gelet op het doel van het wetsvoorstel ligt het evenmin voor de hand om de reikwijdte te verengen tot consumenten. Voor een vergelijkbare regeling is destijds gekozen in de Wet schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, waar eveneens natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van een bedrijf, zoals bijvoorbeeld een eenmanszaak, onder het toepassingsbereik vallen.

11.5 Kwaliteitseisen

De ATR merkt in haar advies op dat het doel van het wetsvoorstel – de kwaliteitsverhoging van het voorstel – zich vertaalt in met name het instrument van het register. Om de kwaliteitsverhoging te bereiken verdient het volgens de ATR de voorkeur om de inhoud van de kwaliteitseisen meer centraal te zetten. Het naleven van de kwaliteitseisen zal ook bijdragen aan de betere beheersing van de schuldenproblematiek. De NVI wijst in dit verband op de open normen waardoor het de vraag is of invulling, toepassing en handhaving van de wet wel het gewenste effect kunnen sorteren. Omdat essentiële elementen van het wetsvoorstel nog invulling moeten krijgen, beperkt het de NVI om een goed onderbouwde en doorwrochte reactie op het wetsvoorstel te geven. Bovendien vreest de NVI dat op lagere regelgeving geen input kan worden gegeven. De ACM wijst op het belang om bij de invulling van de normen een balans te vinden tussen normen die consumenten daadwerkelijk beschermen en normen die tegelijkertijd de concurrentie en innovatie in de sector niet onnodig beperken. Het BFT wijst op het hebben van aandacht voor het toetsen van de algemene handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van bepaalde eisen inzake de aanvraagprocedure en de genoemde kwaliteitsnormen door de in het wetsvoorstel genoemde instanties. Het wetsvoorstel was in oorsprong inderdaad zo ingericht dat via de normen die volledig in een nog tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur zouden worden uitgewerkt, de kwaliteit van de incassodienstverlening verhoogd wordt. De hoofdelementen van de kwaliteitsnormen zijn – na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State – opgenomen in het wetsvoorstel.

In consultatiereacties is daarbij door onder andere de LOSR, de NVI en de NVVK gevraagd om betrokkenheid bij de totstandkoming van die regels. Ook is door de LOSR bepleit dat de tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur in consultatie wordt gebracht via internetconsultatie. Net zoals het wetsvoorstel tot stand gekomen is na uitvoerig overleg met stakeholders (zie ook hoofdstuk 10 van de toelichting), zal dat bij de

totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur evengoed worden gedaan.

Over de inhoud van de kwaliteitscriteria is een aantal adviezen ontvangen. *Door de NVI wordt gewezen op een aantal aspecten bij de vormgeving van de kwaliteitscriteria. Er wordt op gewezen dat wat er in de memorie van toelichting staat ten aanzien van «de inrichting van het incassoproces en de administratie ervan» erg breed is uitgelegd. De NVI doet een suggestie voor aanpassing: «Aan welke de administratie moet voldoen, wordt ingevuld via lagere regelgeving».* Die suggestie wordt overgenomen, omdat daarmee meer tot uitdrukking komt dat de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de betreffende kwaliteitseis, aan de incassodienstverlener is. *Ook wordt er door de NVI op gewezen dat de huidige formulering, waar het de opbouw en specificatie van de vordering betreft, zal leiden tot een hogere werkdruk.* Om de kwaliteit van de incassodienstverlening te verbeteren is inzichtelijkheid van de processtappen en kosten een belangrijk element om dat doel te bereiken. Om die kwaliteitsverhoging te realiseren zal de beginfase van de implementatie tijd kosten. De verwachting is echter dat deze tijdsinvestering zich terugbetaalt in de rest van het proces en in het algemeen doordat de dienstverlening naar een hoger niveau wordt getild. *De Raad voor de rechtspraak merkt op dat artikel 13 niet alleen kwaliteitseisen voor incassobureaus omvat, maar ook voor de opbouw van de vordering. Hoewel nadere uitwerking hiervan in een algemene maatregel van bestuur in beginsel wordt onderschreven, acht de Raad een nadere toelichting in de memorie van toelichting van de bedoeling hiervan wel wenselijk. De ACM ziet dit wetsvoorstel als een mogelijkheid om zowel schuldeisers als incassobureaus verantwoordelijk te maken voor de controle op de rechtsgeldigheid voordat tot inning van een vordering wordt overgegaan. Dit kan geregeld worden via de kwaliteitseisen, meer specifiek bij de inrichting van het incassoproces en de administratie daarvan.* De opbouw van de vordering moet ook worden beschouwd als een kwaliteitseis voor de incassodienstverlener. Voor de schuldenaar moet inzichtelijk zijn welke vorderingen hij nog heeft te voldoen. Er zullen regels gesteld worden waarover een incassodienstverlener heeft te communiceren met de schuldenaar ten aanzien van onder meer de herkomst en de hoogte van de vordering. Ten aanzien van de hoogte van de vordering is ook relevant uit welke delen de vordering bestaat. De suggesties van de ACM worden hierbij betrokken, waarbij wordt opgemerkt dat de eisen zich primair richten tot de incassodienstverlener. Wel is het zo dat uit de eisen van redelijkheid en billijkheid die de relatie schuldeiser-schuldenaar beheersen verplichtingen voor de schuldeiser kunnen worden afgeleid, bijvoorbeeld om de kwaliteitseisen na te leven.

Het verbaast de NVI dat er geen specifieke opleiding voor incassomedewerkers wordt voorgeschreven. Bij de normering van de kwaliteitseisen is ervoor gekozen om niet over te gaan tot een verplichting van het volgen van een beroepsopleiding als bedoeld in artikel 7.2.2. van de Wet educatie en beroepsopleiding voor de personen die zijn belast met het verrichten of aanbieden van incassowerkzaamheden. Deze eis zou een te zware belasting vormen voor de branche. Bovendien werpt het een disproportionele drempel op om toe te treden, zowel op niveau van onderneming als op niveau van werknemer. Dit neemt niet weg dat bij de invulling van de vakbekwaamheidseis wel regels gesteld kunnen worden over het volgen van vakbekwaamheidsmodules en de toetsing hiervan. Bij de inrichting hiervan zal goed het huidige aanbod hiervan in de branche worden betrokken en bekeken hoe dit het best ingebed kan worden in de tot stand te brengen lagere regelgeving. *In verband met de eisen aan medewerkers wordt de vraag via internetconsultatie gesteld of een zzp'er die zich laat inhuren door een incassobureau zich ook aan de eisen moet houden. De*

incassodienstverlener dat de zzp'er inhuurt, moet voldoen aan de vereisten uit het wetsvoorstel. De ingehuurde zzp'er wordt gezien als een medewerker van de dienstverlener en moet zich houden aan de regels voor zover die zien op de medewerkers van de dienstverlener. *Eveneens in verband met de eisen die worden gesteld aan medewerkers wordt opgemerkt dat er nog te veel ruimte is ten aanzien van het moeten hebben van een VOG.* Bij het opstellen van die eisen is gekeken naar de proportionaliteit. Het is in ieder geval relevant dat alle medewerkers die in contact zijn met schuldenaren dat bewijs overleggen. Ook moeten de andere eisen (artikel 13) hierbij in samenhang worden gezien, zoals invulling van vakbekwaamheid van personen. *Deurwaardersbelangen.nu wijst op het belang van beperkingen opleggen aan telefonische incasso's en huisbezoeken.* Aan dit vraagstuk is reeds gedacht, maar zoals hiervoor al duidelijk is gemaakt, wordt de invulling van de kwaliteitseisen uitgewerkt op een lager regelgevingsniveau. Onder de in artikel 13 genoemde kwaliteitseis «omgang met en informatievoorziening aan schuldenaren en schuldeisers» zal het door Deurwaardersbelangen.nu opgebrachte punt inderdaad verder uitgewerkt worden. *Ten aanzien van de derdengeldenrekening wordt door de NVI en Deurwaardersbelangen.nu de vraag gesteld waarom geen financieel toezicht en een verplichte derdengeldenrekening wordt voorgeschreven.* De geconstateerde misstanden hebben niet het beeld opgeleverd dat het financieel beheer in de branche een probleem oplevert dat met een derdengeldenrekening kan worden verholpen. Bij de evaluatie van het wetsvoorstel wordt dit onderwerp specifiek benoemd om te kijken hoe de markt zich op dit punt heeft ontwikkeld. Overigens wordt opgemerkt dat financieel toezicht en een verplichte derdengeldenrekening betekent dat het toezicht ingewikkelder en daarmee duurder zal worden.

De NVVK vraagt zich af of de eerste eis uit artikel 12 niet ook zou moeten gelden voor de bestuurder, de eigenaar, aanbieder of verrichter zelf. Daarbij betreft de NVVK het feit dat een aantal eisen uit artikel 7 belemmering vormt voor het toewijzen van een VOG. De bestuurder dan wel de aanbieder of verrichter zelf worden op grond van artikel 7 gescreend. Deze screening is uitgebreider dan een VOG. Daarmee heeft het overleggen van een dergelijke verklaring voor deze personen geen meerwaarde.

Deurwaardersbelangen.nu wijst op artikel 4a van het Registratiebesluit BIG, op grond waarvan het BIG-nummer verplicht kenbaar moet worden gemaakt. In het kader van het toezicht en de naleving is een dergelijke bepaling wellicht ook zinvol voor het nummer waaronder de aanbieder of verrichter in onderhavig register is opgenomen. Onze Minister zal een nummer toewijzen aan de geregistreerde partij in het register. De verplichting om deze in de communicatie op te nemen zal verder bij de uitwerking van de kwaliteitseisen in lagere regelgeving worden betrokken.

In de internetconsultatie wordt aandacht gevraagd voor belangenverstremming doordat incassobureaus dreigen met bevoegdheden die ze niet hebben. Daarbij wordt de suggestie aangedragen dat incassobureaus transparant dienen te zijn over hun bevoegdheden. Die suggestie zal worden betrokken bij de uitwerking van de kwaliteitseisen.

11.6 Cumulatie van incassokosten

In het wetsvoorstel zoals dit ter consultatie is voorgelegd was met betrekking tot het tegengaan van ongewenste cumulatie van incassokosten een andere bepaling opgenomen dan de regeling zoals deze thans wordt voorgesteld in hoofdstuk 4. In de eerder opgenomen regeling werden bij een nieuwe onbetaalde vordering de oorspronkelijke termijnbedragen in een periode van zes maanden samengevoegd. Op deze

regeling is in de consultatiereacties kritiek geuit: de regeling werd te complex gevonden. Dit heeft ertoe geleid dat is overgegaan tot het opstellen van een nieuwe, minder complexe, regeling (hoofdstuk 4). Onderstaande consultatiereacties zijn de reacties op de eerdere regeling.

De KBvG vraagt zich in zijn reactie af of de voorgestelde regeling nodig is, in die zin dat de KBvG aangeeft dat hen geen signalen bekend zijn dat het gebruikelijk is dat, in het geval van achterstanden bij duurovereenkomsten, iedere maand een WIK-brief wordt verzonden. In dit kader wordt verwezen naar het rapport BGK-integraal 2013⁵⁶, waarin staat dat het onder omstandigheden onredelijk kan zijn om bij een duurovereenkomst, waar maandelijks een gering bedrag verschuldigd wordt, de schuldeiser maandelijks op basis van het Bik het minimumbedrag van € 40 in rekening te brengen. De stapeling van incassokosten is dus wel degelijk een probleem dat zich in de praktijk voordoet.⁵⁷ Wellicht is het, zoals de KBvG stelt, bij (een deel van de) schuldeisers niet *gebruikelijk* om iedere maand een WIK-brief te versturen: het gebeurt in de praktijk meer dan incidenteel en leidt in die gevallen tot een ongewenste stapeling van incassokosten.

VVCM/VCMB vraagt in de reactie wat de te verwachten effecten zijn van de voorgestelde regeling. Het antwoord hierop is dat de verwachting is dat na invoering van een regeling, die beoogt de cumulatie van incassokosten tegen te gaan, de incassokosten en openstaande vorderingen, ook indien bij iedere separate achterstallige betaling een WIK-brief wordt verstuurd, in verhouding zijn en dat de schuldenaar niet wordt geconfronteerd met onevenredige buitengerechtigde incassokosten. Onder de huidige wet is het mogelijk dat bij een maandelijks termijnbetaling van € 20 – en dus € 120 in zes maanden – over zes onbetaalde opeenvolgende termijnen incassokosten van in totaal € 240 (zes x het minimumbedrag van € 40) wordt gerekend. Dit is onwenselijk en voor de maatschappij niet begrijpelijk. Daarnaast verergert deze ongewenste ophoging van de openstaande vordering de schuldenproblematiek.

De KBvG heeft gewezen op problemen die worden voorzien als het gaat om de redactie van de WIK-brief (ook wel veertiendagenbrief genoemd) en de positie van de schuldeiser. Op grond van artikel 6:96 lid 6 BW is de schuldeiser alvorens incassokosten in rekening te brengen, verplicht aan een natuurlijk persoon, die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf, een WIK-brief te sturen. Met deze brief wordt aan de schuldenaar de gelegenheid gegeven om alsnog binnen veertien dagen zonder bijkomende kosten te betalen. In deze kosteloze aanmaning moet worden vermeld wat de gevolgen en precieze kosten zijn indien de schuldenaar niet binnen deze termijn betaalt.

De KBvG brengt naar voren dat schuldeisers door de regeling zoals deze ter consultatie aan hen is voorgelegd in een nadeliger positie komen, zeker in het geval sprake is van een laag termijnbedrag en niet-betalingen. Schuldeisers kunnen bij een termijnbedrag van bijvoorbeeld € 44 per maand, in zes maanden slechts € 40 aan incassokosten rekenen. Indien na drie maanden achterstand incassowerkzaamheden worden verricht, waarvoor € 40 in rekening wordt gebracht, geldt dat de schuldeiser voor nieuwe werkzaamheden na een (binnen zes maanden) onbetaald gelaten vierde termijn geen incassokosten meer in rekening kan brengen, waardoor het risico op procedures wordt vergroot. Het is inderdaad onwenselijk – en aan schuldeisers moeilijk uit te leggen – dat er een

⁵⁶ Inventarisatie door een werkgroep uit de rechterlijke macht inzake de beoordeling van gevorderde buitengerechtigde kosten.

⁵⁷ Zie ook het rapport knellende schuldenwetgeving van de LOSR uit 2018.

moment komt dat zij voor incassowerkzaamheden geen kosten meer kunnen rekenen. Daarnaast is € 40 aan incassokosten over zes maanden inderdaad een beperkte vergoeding voor de werkzaamheden die hieraan verbonden kunnen zijn. In de nieuwe voorgestelde regeling (hoofdstuk 4) is tegemoetgekomen aan deze bezwaren en is het uitgangspunt dat schuldeisers altijd minstens € 20 aan kosten kunnen rekenen voor incassowerkzaamheden.

Ook kan volgens de KBvG als een «opvolgende veertiendagenbrief» wordt verstuurd in verband met nieuw vervallen termijnen, onduidelijkheid ontstaan. Doordat de incassokosten mede afhankelijk zijn van eerder in rekening gebrachte incassokosten kan bij meerdere achterstallige betalingen een totaal aan incassokosten ontstaan waaraan verschillende termijnen zijn verbonden. Ook ten aanzien van dit punt van de KBvG geldt dat dit bezwaar onder de nieuw voorgestelde regeling (hoofdstuk 4) wordt weggenomen. Termijnen worden niet langer samengevoegd voor de berekening van incassokosten. Voor iedere veertiendagenbrief worden afzonderlijk incassokosten in rekening gebracht.

De KBvG vraagt zich verder af of onder *een termijnbetaling die geheel of gedeeltelijk onbetaald is gebleven* in de consultatieregeling ook termijnen vallen die na het verstrijken van de veertiendagetermijn alsnog betaald zijn of dat dit alleen op onbetaalde termijnen ziet die op het moment van het intreden van het nieuwe verzuim nog steeds openstaan. Dit punt van de KBvG is ook relevant onder de nieuw voorgestelde optie. Als wordt gesproken over een termijnbetaling die geheel of gedeeltelijk onbetaald is gebleven wordt bedoeld een termijn die of nog niet, of pas na verstrijken van de veertiendagetermijn, is betaald: dus een termijnbetaling waarvoor incassokosten in rekening zijn gebracht, ongeacht of de termijn uiteindelijk is betaald of niet.

De KBvG brengt ook naar voren dat onduidelijk is hoe gehandeld dient te worden wanneer er, na het versturen van de «opvolgende veertiendagenbrief» een deelbetaling wordt gedaan *binnen* de nieuw gegeven termijn, zonder dat nader wordt aangewezen waarop die betaling ziet. Hij vraagt zich af of die betaling in dat geval overeenkomstig de geldende imputatieregeling en het in de concept toelichting gegeven rekenvoorbeeld allereerst wordt afgeboekt op de reeds verschuldigde incassokosten en rente en vervolgens op de oudste vervallen termijn. Dit is inderdaad het geval. De Hoge Raad heeft bepaald dat het begrip «kosten» in artikel 6:44 BW ook buitengerechtigde kosten omvat waardoor artikel 6:44 BW (de imputatieregeling) van toepassing is en een betaling in de eerste plaats in mindering komt op de incassokosten.⁵⁸ Hierin komt geen verandering.

Ten slotte stipt de KBvG aan dat niet duidelijk is hoe de kosten dienen te worden berekend en hoe de termijnen lopen indien de debiteur stelt dat de eerste WIK-brief niet is ontvangen, en wat dit betekent voor de redactie van de daar eventueel op volgende dagvaarding. Ook bij de thans voorgestelde regeling kan de vraag zich voordoen wat de consequenties zijn als de schuldenaar de ontvangst van een (eerdere) WIK-brief betwist. Dit heeft immers consequenties voor de terugkijktermijn van zes maanden: is in de afgelopen zes maanden wel of niet vruchteloos aangemaand? Uitgangspunt blijft dat de stelplicht en (indien nodig) de bewijslast bij de schuldeiser liggen.⁵⁹ Hierbij wordt opgemerkt dat het voor de schuldenaar voor de berekening van de incassokosten van de tweede gemiste termijn niet nadelig is indien hij eerder een WIK-brief heeft ontvangen. De incassokosten bij een tweede gemiste termijn binnen

⁵⁸ HR 10 juli 2015, ECLI:NL:HR:2015:1868.

⁵⁹ HR 25 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2704.

een half jaar zijn immers – bij een bedrag beneden € 266,67, € 20, in tegenstelling tot € 40 bij de eerste gemiste termijn.

De NVI richt de bezwaren met name op de in hun ogen lange termijn van zes maanden uit het voorgestelde achtste lid van artikel 6:96 BW. Zij voorzien – zeker bij tussentijdse betalingen – problemen om één en ander cijfermatig correct in de software / administratie te verwerken en stellen voor om de termijn te verlagen naar drie maanden. Dit voorstel is niet overgenomen. Het verlagen van de termijn zal de begrijpelijkheid van de regeling niet ten goede komen. Daarnaast geldt dat het beperken van de termijn tot drie maanden, terwijl het minimumbedrag van € 40 aan incassokosten wordt gehandhaafd, het probleem van cumulatie van incassokosten onvoldoende oplost.

Door verschillende partijen is naar voren gebracht dat de regeling complex is. Hierop is gewezen door de Raad voor de rechtspraak, de KBvG, de ACM, Zorgverzekeraars NL alsmede door Energie Nederland en Essent.⁶⁰ Energie Nederland en Essent wijzen er bovendien op dat de regeling voor hen tot hogere in rekening te brengen incassokosten zal leiden, nu hun leden meer financiële risico's lopen. Zij zullen daarom eerder overgaan tot het in rekening brengen van incassokosten en direct het gehele toegestane bedrag rekenen, waar nu bij een eerste aanmaning soms maar € 12,50 wordt gerekend. Dit is extra nadelig voor de meest kwetsbare schuldenaren: degenen die de rekening wel willen, maar niet kunnen betalen. Juist bij hen wordt nu maatwerk geleverd en naar een oplossing gezocht. Dit zal bij de voorgestelde optie in mindere mate worden gedaan omdat op efficiency zal worden gestuurd. Volgens de reacties is de regeling moeilijk uit te leggen aan schuldenaren en is daarnaast de verwerking hiervan in de systemen van bepaalde schuld-eisers zeer gecompliceerd. Door de ACM wordt naar voren gebracht dat zij de nieuwe regeling complex van aard achten en zich afvragen of (kwetsbare) schuldenaars deze voldoende zullen begrijpen. De complexiteit ontstaat met name doordat de hoogte van incassokosten zowel afhankelijk is van de som van de oorspronkelijke hoofdvorderingen binnen een termijn van zes maanden, als van eerder in rekening gebrachte incassokosten. De Raad voor de rechtspraak merkt op dat de samenhang tussen het al dan niet samenvoegen van kosten en de veertiendagenaanmaning gecompliceerd is. De voorgestelde rekenmethode veronderstelt, of spoort aan tot, een strak geautomatiseerd incassosysteem, dat misschien juist een prikkel zal vormen tot het sneller aangaan van gerechtelijke procedures. Naar aanleiding van deze binnengekomen reacties wordt herkend dat de oorspronkelijke regeling complex was. Er is derhalve gezocht naar een regeling die binnen de geformuleerde uitgangspunten waar het algemeen deel van de toelichting op is aangevuld, minder complex van aard is. In hoofdstuk 4 van deze toelichting is de maatregel uitgewerkt.

Ten slotte hebben enkele partijen een wens tot aanvulling van het wetsvoorstel gedaan. De NVVK brengt naar voren dat niet valt in te zien waarom deze regeling enkel ziet op termijnbetalingen bij een duurovereenkomst. De NVVK acht het wenselijk dat de bepaling zoals neergelegd in het voorgestelde achtste lid van artikel 6:96 BW ook geldt voor andere vorderingen, zoals bijvoorbeeld vorderingen die voortvloeien uit verschillende koopovereenkomsten bij een webwinkel. Ook daar kunnen meerdere (kleine) vorderingen in een half jaar ontstaan, waarbij de verhouding tussen de hoofdsom en incassokosten zoekraakt. Dit voorstel wordt niet overgenomen. Het is een bewuste keuze geweest om de voorgestelde regeling alleen voor duurovereenkomsten te laten gelden.

⁶⁰ Zorgverzekeraars NL, Energie Nederland en Essent hebben via internetconsultatie gereageerd.

De regeling beschermt de belangen van de schuldenaar. Bij vorderingen die voortvloeien uit verschillende koopovereenkomsten is – anders dan bij een duurovereenkomst – telkens sprake van een keuze van de schuldenaar om een product te kopen. Naar aanleiding van een reactie van de NVI is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat deze bepaling alleen ziet op achterstallige betalingen die voortvloeien uit eenzelfde rechtsverhouding.

De ACM constateert dat de wet geen civielrechtelijke consequenties verbindt aan het schenden van de cumulatiebepanking. Het klopt dat artikel 6:96 BW niet voorziet in specifieke civielrechtelijke consequenties bij het schenden van de cumulatiebepanking. Dit past in de wetssystematiek. Ook aan schending van de voorgaande leden van artikel 6:96 BW worden geen specifieke civielrechtelijke consequenties verbonden. Dit laat echter onverlet dat de algemene bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek, zoals de artikelen betreffende onverschuldigde betaling, ook hier van toepassing zijn. Een schuldenaar hoeft het teveel in rekening gebrachte niet te betalen. Mocht de consument de incassokosten toch hebben betaald, dan kan hij het teveel betaalde als onverschuldigde betaling terugvragen. In dit kader verdient nog opmerking dat tegelijkertijd een incassoregister wordt ingevoerd. Inschrijving in het register wordt een voorwaarde om te mogen opereren als incassodienstverlener. De ingeschreven incassodienstverleners zullen zich uiteraard moeten houden aan bestaande wet- en regelgeving, zoals de WIK.

Deurwaardersbelangen.nu brengt geen bezwaren in tegen de voorgestelde wet, maar merkt op dat zij dit het moment vindt om ook voor de zakelijke categorie de buitengerechtelijke incassokosten te normeren. Dit voorstel wordt niet overgenomen. Dit wetsvoorstel ziet onder meer op de bescherming van kwetsbare schuldenaren en vormt daarmee een onderdeel van de Brede Schuldenaanpak. In de zakelijke markt geldt het principe van contractvrijheid tussen twee min of meer gelijkwaardige partijen en is er geen, althans in mindere mate, sprake van een sterkere partij tegenover een kwetsbare partij. De in het Bik opgenomen normering voor schuldenaren handelend in de uitoefening van beroep of bedrijf is van regelend recht. Dat betekent dat de wettelijke maximale vergoeding voor de incassokosten geldt, tenzij partijen overeenkomen daar van af te wijken. Zij kunnen zowel een lagere als een hogere vergoeding overeenkomen. De regeling biedt dus bescherming aan (kleine) bedrijven doordat in beginsel de wettelijke maximale incassokosten gelden. Alleen als partijen overeenkomen daarvan af te wijken, kunnen hogere incassokosten in rekening worden gebracht. De normering van incassokosten zou overigens buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen.

Door de LOSR is gewezen op een onrechtvaardigheid die zij zien als het gaat om btw-opslag bij incassokosten in relatie tot verkochte vorderingen. De debiteur zou in veel gevallen meer incassokosten moeten betalen wanneer de schuldeiser de vordering verkoopt. Dit komt door de zogenoemde btw-opslag. Schuldeisers zijn btw verschuldigd over de kosten die incassobureaus en deurwaarders in rekening brengen. Wanneer de schuldeiser btw-plichtig is kan de btw verrekend worden met de af te dragen btw. Wanneer de schuldeiser niet btw-plichtig is, zoals verhuurders, verzekeraars, banken, medische beroepen en de overheid, worden de incassokosten op grond van artikel 2, derde lid, van het Bik en artikel 10 Besluit tarieven ambtshandelingen (hierna: Btag), met een btw-opslag verhoogd omdat de schuldeiser de btw niet kan verrekenen en anders zelf deze kosten moet dragen. Het is dan de schuldenaar die de btw moet betalen. Er wordt echter geen uitzondering gemaakt voor het geval dat de vordering is overgegaan van een btw-plichtige naar een niet btw-plichtige. Ook in die gevallen wordt de debiteur met een «btw-opslag» opgezaald. Het Hof van Justitie heeft namelijk bepaald dat

de aankoop van een vordering niet als «btw-activiteit» wordt aangemerkt. Dit terwijl de schuldenaar geen invloed kan uitoefenen op de keuze om de vordering al dan niet te verkopen. De LOSR stelt voor om artikel 2 lid 3 van het Bik en artikel 10 van het Btag zodanig aan te passen dat de btw-opslag alleen van toepassing is wanneer de oorspronkelijke schuldeiser (dus vóór verkoop) niet btw-plichtig is. Het voert te ver om mee te gaan met dit voorstel van de LOSR. De regeling neergelegd in het Bik en in het Btag is bedoeld ter compensatie voor de schuldeiser die niet btw-plichtig is. Indien de compensatieregeling niet zou bestaan, zou die schuldeiser de kosten voor de inschakeling van een incassobureau of gerechtsdeurwaarder zelf moeten dragen. Voor deze compensatie is op verzoek van de Tweede Kamer bewust gekozen. Hoewel het voorstelbaar is dat dit onrechtvaardig overkomt voor de schuldenaar, is het, ook in het geval dat een vordering door een niet btw-plichtige is gekocht van een btw-plichtige, niet goed uitlegbaar dat een schuldeiser door een niet-betalende schuldenaar wordt geconfronteerd met extra kosten. Een aanpassing van de regeling zoals voorgesteld door de LOSR zou de positie van een btw-plichtige schuldeiser om zijn vordering te verkopen – en die van een niet btw-plichtige om een vordering aan te kopen – beperken. In feite zouden zij een onderzoekslast krijgen naar de btw-plicht van de andere partij omdat de btw-kosten – die bij overdracht van een btw-plichtige naar een niet btw-plichtige niet meer op de schuldenaar kunnen worden verhaald – onderdeel te laten zijn van de koopovereenkomst. Wijziging van de regeling zou ook een drempel opwerpen, omdat de primaire of opvolgende schuldeiser die kosten dan zou moeten voldoen. Dit strookt niet met de expliciete keuze die is gemaakt bij invoering van de compensatieregeling om de lasten van niet-betaling bij de schuldenaar te laten. Gezien het uitgangspunt dat schulden betaald moeten worden moet het voor schuldeisers relatief eenvoudig blijven een vordering te (laten) innen. In het voorstel van de LOSR wordt een onnodige drempel hiervoor opgeworpen.

11.7 Verkochte vorderingen

Deurwaardersbelangen.nu stelt voor om aan de overdracht van een vordering nadere voorwaarden te verbinden, zoals een verplichte mededeling aan de schuldenaar met bijvoorbeeld een kopie van het onderliggende contract (dat in de huidige situatie vaak helemaal buiten beeld of zelfs zoek is geraakt). Voor de overdracht van een vordering bevat de wet reeds vereisten (beschikkingsbevoegdheid, geldige titel en levering). De levering gebeurt door akte en mededeling aan de schuldenaar (openbare cessie) of zonder mededeling (stille cessie). Voor betaling aan de koper is in dit laatste geval dan wel een latere mededeling aan de schuldenaar nodig. Aan deze algemene eisen komt dit wetsvoorstel niet. Het voorstel ziet immers op regels voor de incassodienstverlening, en niet op regels voor schuldeisers in het algemeen. De ACM merkt op dat er geen bijzondere bepalingen in het leven worden geroepen voor (ver)kopers van vorderingen en stelt ook geen grenzen of voorwaarden aan de (ver)koop van vorderingen. De ACM adviseert om ook deze problematiek tegen te gaan via een zorgplicht, neergelegd in de kwaliteits-eisen, genoemd in artikel 13 van het wetsvoorstel. Onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen niet de verkopers van vorderingen, maar wel dienstverleners die vorderingen kopen en het vervolgens zelf incasseren. Op die manier wordt ook de kwaliteit van die dienstverlening verhoogd. Bij de uitwerking van de kwaliteitseisen bij algemene maatregel van bestuur zal specifiek aandacht zijn voor eisen die nodig zijn voor deze vorm van dienstverlening. Uit de eisen van redelijkheid en billijkheid die de relatie schuldeiser-schuldenaar beheersen kunnen bovendien verplichtingen voor de schuldeiser worden afgeleid, bijvoorbeeld om niet in zee te gaan met een malafide (niet-geregistreerde) opkoper en de

kwaliteitseisen na te leven (zie hierboven). Met de hierboven genoemde aanvullingen op het oorspronkelijke wetsvoorstel om niet te hoeven betalen aan en het niet verschuldigd zijn van incassokosten aan een niet-geregistreerd bureau wordt verder tegemoet gekomen aan de belangen van de schuldenaar. *Via de internetconsultaties is naar voren gebracht dat het verbod van artikel 4 van het wetsvoorstel makkelijk te omzeilen is, door de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te laten verrichten door een wél toegelaten rechtspersoon of deurwaarder in opdracht van een niet-geregistreeerde rechtspersoon die eigenaar is geworden van opgekochte vorderingen. In deze hoedanigheid is de opkoper derhalve niet gelijk te schakelen met een incassodienstverlener maar met een schuldeiser/opdrachtgever tot verrichten van incassodienstverlening. Dat wordt volgens de indiener van de reactie nog moeilijker te controleren wanneer het incassobedrijf in het buitenland is gevestigd. Deze mogelijkheid volgt uit artikel 5 van het wetsvoorstel. Hoe duidelijk moet de in het eerste lid van dat artikel gewenste uiteenzetting zijn, op welke registers ziet het tweede lid van dat artikel en wat is te verstaan onder het nastreven van een gelijkwaardig beschermingsniveau? Is een uiteenzetting (artikel 5, aanhef en onder a) in de trant van «Minister wij doen ons best» al voldoende?* Het wetsvoorstel is inderdaad gericht op de dienstverlener die vorderingen koopt en vervolgens zelf incasseert. Indien een bedrijf ervoor kiest gekochte vorderingen niet zelf te innen, maar de incasso uit te besteden, is het wetsvoorstel op zichzelf niet van toepassing op de opkoper. Wel gelden de algemene normen voor de overdracht van een vordering en de eisen van redelijkheid en billijkheid in de relatie tussen schuldeiser en schuldenaar. Over de buitenlandse partijen voorts het volgende. De verantwoordelijkheid om te ondernemen volgens de regels van dit wetsvoorstel wordt gelegd bij de ondernemer die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden wil verrichten of aanbieden. Daarbij past een uiteenzetting zoals gesteld in de via internet ontvangen reactie niet. Er zal moeten worden ingegaan op de wijze waarop de onderneming verwacht te gaan voldoen aan de eisen die zijn gesteld in het wetsvoorstel. Indien er een vergelijkbaar registratie- of vergunningensysteem van toepassing is op de aanvrager uit een andere lidstaat, dan volstaat een verwijzing daarnaar. Uiteraard zal er wel een (enigszins beperkte) beoordeling plaatsvinden naar de vraag of het betreffende registratie- of vergunningensysteem vergelijkbaar is.

Naast dit punt wijst de NVI op de benadering van verkoop vorderingen in de kabinetsreactie van 25 november 2019 op het rapport «Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen». Daarin wordt het economisch en maatschappelijk voordeel van verkoop vorderingen belicht. De NVI onderschrijft deze lijn en zou ook in het wetsvoorstel de positieve kanten van gekochte vorderingen meer belicht willen zien. In het bijzonder wijst de NVI op een passage in de toelichting waarin stond opgenomen dat: «Partijen die vorderingen opkopen zijn, net als incassobureaus, niet de partij met wie de schuldenaar een contractuele relatie is aangegaan voor bijvoorbeeld het afnemen van een product of dienst. Deze partijen staan daardoor op grotere afstand van de schuldenaar. Dit draagt ertoe bij dat deze partijen vorderingen innen met minder oog voor de relatie met en de positie van de schuldenaar.» De NVI pleit voor aanpassing/aanscherping van deze opmerking omdat niet duidelijk zou zijn waarop het gebezigde standpunt is gebaseerd. Deze opmerking komt uit het rapport van Ecorys.⁶¹ Daarbij is in dat rapport overigens ook opgemerkt dat dit niet voor alle opkopers van toepassing is. De opkopers die aan de kwaliteitseisen van dit wetsvoorstel voldoen en beschikken over een registratie voor incassodienstverlening zullen oog hebben voor de relatie die schuldenaar met de verkoper is aangegaan. Dat is inherent aan dit wetsvoorstel.

⁶¹ Kamerstukken II 2019/20, 24 515, nr. 500.

Via internetconsultatie is naar voren gebracht dat – ook waar het gaat om de problematiek rondom gekochte vorderingen – de bescherming van schuldenaren wordt gemist. De positie en belangen van incassodienstverleners lijken de overhand te krijgen boven die van de schuldenaar. De vraag wordt gesteld vanuit welk maatschappelijk perspectief de incassodienstverlening wordt beschouwd. Is het een bedrijfstak waarbij verdiend mag worden aan de handel in schulden of is het alleen een hulpmiddel om de echte economie goed draaiende te houden slechts als intermediair tussen primaire schuldeisers en schuldenaren? De Raad voor de rechtspraak merkt in haar reactie op dat in het «Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak» van februari 2019 is gewezen op de impact van incassodienstverleners en van de verkoop van vorderingen op de schuldenproblematiek.⁶² Als de schuldenaar niet direct in staat is om zijn schuld (in één keer) te betalen, loopt de aanvankelijke schuld al snel op door boetes, rente en incassokosten. Volgens Deurwaardersbelangen.nu ontstaan misstanden meestal bij financiële producten met extreem hoge rentevergoedingen, zoals de doorlopende kredieten met een samengestelde rente op maandbasis. Als dergelijke schulden niet snel en substantieel kunnen worden afgelost, zijn afbetalingen vaak onvoldoende om überhaupt de rente te voldoen. Er kan jarenlang betaling worden gevorderd zonder dat er ooit op de hoofdsom wordt afgelost. Zoals in eerder in deze memorie van toelichting aangehaalde brief van 25 oktober 2019 aan de Tweede Kamer reeds uiteen is gezet, kunnen schuldeisers er baat bij hebben dat vorderingen door incassodienstverleners op een economisch renderende wijze worden verhandeld en dat deze op een innovatieve, doelmatige en klantvriendelijke wijze worden geïnd. De mogelijkheid om vorderingen (gedeeltelijk) te verkopen, geeft bijvoorbeeld een zorgverlener de gelegenheid om zich volledig te richten op zijn werk en kan daardoor dus efficiënt zijn. Ook de consument die tijdig zijn rekeningen wil betalen heeft baat bij een moderne, eenvoudige en klantvriendelijke incassodienstverlening. Dit dient het betalingsgemak en de mogelijkheid om een regeling te treffen als de schuldenaar niet in staat is de rekening in een keer te betalen. Overdracht van de debiteuren en/of de incassoportefeuille komt steeds meer voor, niet alleen in de zorgsector. Naast de positieve kanten van verkoop vorderingen, heeft het kabinet in de brief van 25 oktober 2019 ook de problemen erkend zoals die door voornoemde partijen zijn geadresseerd. Ook uit het rapport van Ecorys komt naar voren dat de problemen die schuldenaren ervaren, verergeren als de incasso niet meer gericht lijkt te zijn op inning van de hoofdsom, eventuele kosten en rente, maar op het verdienen aan het deel van de (oplopende) kosten en rente dat bij schuldenaren nog te verhalen is. Naarmate de vordering vanwege bijkomende kosten en rente groeit, neemt de kans om van betreffende schuld af te komen af.

Het wetsvoorstel is erop ingericht om een evenwicht in de met elkaar op gespannen voet staande belangen te creëren. Uitgangspunt daarbij is dat opkopers die ook de vorderingen innen, onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Hierdoor is de kwaliteit van die dienstverlening ten minste aan een bepaald minimum gebonden. Zodoende beoogt dit wetsvoorstel de incassodienstverlening meer in lijn te brengen met waar deze in de kern voor bedoeld is, te weten vroegtijdige, doelmatige en effectieve inning van de hoofdsom met eventuele incassokosten en wettelijke rente. Het kabinet wil ook een einde maken aan het verdienmodel met betrekking tot de schuldenaarstarieven die de gerechtsdeurwaarders in rekening brengen bij een schuldenaar. De NVI verwijst in dit verband naar de brief van 4 februari 2020 waarin het kabinet een standpunt heeft ingenomen naar aanleiding van het advies van de

⁶² <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/visiedocument-schulden.pdf>.

commissie herijking tarieven.⁶³ Om te kunnen komen tot een stelsel van rechtvaardige incassodienstverlening is ook via internetconsultatie opgeroepen om dit wetsvoorstel te bezien in samenhang met het stelsel van de gerechtsdeurwaarders. Overigens, anders dan via een internetreactie van een respondent is gesuggereerd, is het voor gerechtsdeurwaarders vanwege belangenverstrengeling niet mogelijk om vorderingen te kopen. Zij kunnen uiteraard wel incassodiensten en/of ambtshandelingen verrichten in opdracht van een ondernemer die de vorderingen heeft gekocht. Dat er in dit wetsvoorstel raakvlakken zijn met de wetgeving rondom de gerechtsdeurwaarders, is evident. Het wetsvoorstel zal dan ook steeds tegen in samenhang worden bezien met (de ontwikkelingen rondom) de Gerechtsdeurwaarderswet en vice versa.

In het Nederlands Juristenblad is een terugkoopoptie voor schuldenaren bepleit.⁶⁴ Die terugkoopoptie kwam later terug in motie-De Lange c.s. Ook via de internetreacties is het recht op terugkoop als oplossing tegen stapeling van kosten bepleit. Bij het opkopen van vorderingen zou de schuldeiser toestemming moeten geven dan wel de vordering verlagen met eenzelfde percentage als de korting tussen de verkoopsom en de oorspronkelijke vordering waarbij «stapeling» van de kosten verboden moet zijn. Bij uitoefening van het «recht op terugkoop» zou de terugkoopsom nooit meer mogen bedragen dan de aankoopsom van de vordering en een vooraf vastgesteld percentage kosten. Ter zake de aangedragen oplossing om een recht op terugkoop te creëren wordt verwezen naar de eerder in de toelichting genoemde brief van 25 oktober 2019, waarin het kabinet reageert op de motie waarin wordt verzocht onderzoek te doen naar de mogelijkheid van introductie van die oplossing.

11.8 Toezicht op de naleving van dit wetsvoorstel

De Raad voor de rechtspraak wijst op de in artikel 9, tweede lid, van het wetsvoorstel voorgestelde kennisgeving van een aantal rechterlijke beslissingen door de griffier aan de Minister in verband met schorsing van de registratie. De Raad meldt dat dit artikellid op bezwaren stuit, omdat deze taak lastig uitvoerbaar is voor de griffies. De Raad vraagt daarom om af te zien van de in dit artikel voorgestelde kennisgeving. Deze regeling is ontleend aan de regeling die ook bij schorsing van advocaten geldt. Vanwege de zwaarwegende reden voor de schorsing moet de Minister bekend zijn met de betreffende rechterlijke uitspraak om hier uitvoering aan te geven. Dit is op dit moment niet anders op te lossen dan via de rechtspraak. Daarom blijft het tweede lid van artikel 9 behouden staan.

De Raad voor de rechtspraak merkt op dat het wetsvoorstel in zekere zin schijnveiligheid biedt, omdat criteria worden afgevinkt maar er geen echt kwalitatief toezicht wordt uitgeoefend. De NVI wijst op het ontbreken van een systeem van audits. Ook via de internetconsultatie is navraag gedaan naar een vorm van periodieke screening. De NVI is verrast dat nog aan te wijzen toezichthouders worden belast met het toezicht en refereert aan het in de toelichting genoemde ingroeimodel voor het toezicht op de naleving. De opmerking van de Raad voor de rechtspraak dat er geen echt kwalitatief toezicht zal worden uitgeoefend, wordt niet gedeeld. De feitelijke toezichthouder, de Inspectie Justitie en Veiligheid, is voornemens om doorlichtingen te doen op basis van de kwaliteitseisen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in twee categorieën verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, die zonder (veel of ernstige)

⁶³ Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 574.

⁶⁴ Heuveling van Beek, op persoonlijke titel (2018), Nederlands Juristenblad.

klachten en die met (veel of ernstige) klachten. Verrichters of aanbieders zonder (veel of ernstige) klachten zullen naar verwachting te maken hebben met één doorlichting per drie jaar. De verrichters of aanbieders met (veel of ernstige) klachten en/of die na doorlichting ernstige gebreken hebben, zullen te maken hebben met geïntensiveerd toezicht. Dit betekent dat er bovenop de periodieke (driejaarlijkse) doorlichting, extra doorlichtingen zullen plaatsvinden. Afhankelijk van de ernst van de gebreken zullen dit een á twee extra doorlichtingen per drie jaar kunnen zijn. Dat doorlichten kan gezien worden als een vorm van auditen. Ten aanzien van het bezwaar van de NVI dat een ingroeimodel zal worden toegepast, wordt opgemerkt dat dit juist kan worden gebruikt om de markt te laten wennen aan het nieuwe systeem. Bovendien wordt er meer zicht gekregen op de omvang van de incassomarkt en aard en omvang van de misstanden en kan het toezicht daarop worden ingericht. Verder wil de Inspectie Justitie en Veiligheid de opgedane ervaring en expertise met incassodienstverlening bij de verschillende toezichthouders benutten bij de opbouw van een eigen solide kennisbasis. Vanaf inwerkingtreding zullen uiteraard de normen onverkort gelden en zal daarop toezicht worden uitgeoefend.

De NVI pleit voor het onderbrengen van het toezicht bij het BFT. Op basis van objectieve criteria is gekozen om het toezicht bij de Inspectie Justitie en Veiligheid onder te brengen. Daarbij is de wettelijke taakomschrijving als uitgangspunt genomen. Hoewel nadere uitwerking van de voorwaarden tot inschrijving in het register bij algemene maatregel van bestuur plaatsvindt, zijn de randvoorwaarden daarvoor wel al in de wet vastgelegd. Deze zien met name op gedragstoezicht (vakbekwaamheid, personeel, opbouw van de vordering, omgang met schuldenaren/schuldeisers, inrichting incassoproces, klachten- en geschillenregeling). Daarnaast is de hoeveelheid kennis die de potentiële toezichthouders hebben van de incassomarkt en of die kennis in afzienbare tijd op te bouwen is, een wegingsfactor geweest. Tot slot is gekeken naar de financiële consequenties, ook met het oog op dat de incassodienstverleners uiteindelijk zelf de toezichtskosten zullen moeten dragen.

De Consumentenbond pleit voor een beperking van het aantal toezichthouders met het oog op de al noodzakelijke afbakening en de vorm te geven samenwerking met de ACM (die verantwoordelijk is en blijft voor het handhaven van de bestaande (aanpalende) regels op het gebied van oneerlijke handelspraktijken met gebruikmaking van de bevoegdheden op basis van de Whc). Met het oog op het voorkomen van onnodige complexiteit moet het aantal toezichthouders op de incassomarkt zoveel mogelijk beperkt zijn. Naast de ACM, die toezicht uitoefent en handhaaft op basis van de Whc, heeft de AFM daarnaast een toezichtsregime binnen de incassomarkt op basis van de Wft en de Whc. Tot de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel worden aan het uitvoeren van de incassowerkzaamheden geen specifieke regels gesteld, en daarmee ook geen wettelijke kwaliteitseisen. Dat impliceert dat bij welke toezichthouder de taken op het gebied van toezicht- en handhaving van dit wetsvoorstel ook worden belegd, het een nieuw terrein is waarin ervaring moet worden opgedaan. Zoals in de reactie op de NVI al is aangegeven is er weloverwogen keuze gemaakt om deze toezichtsrol bij de Inspectie Justitie en Veiligheid te beleggen. Nu er verschillende toezichthouders op dezelfde markt actief worden, kan het voorkomen dat één handeling leidt tot overtreding van meerdere regels, op basis waarvan verschillende toezichthouders bevoegd zijn om maatregelen te nemen. Het is dan ook van belang dat onderling afspraken worden gemaakt over het uitwisselen van signalen over de gedragingen van incassodienstverleners (artikel 19) en wie wanneer optreedt. In het in artikel 19 genoemde samenwerkings-

protocol dat de betrokken toezichthouders gezamenlijk zullen opstellen, zal hieraan nadere invulling worden gegeven.

Het wetsvoorstel geeft verder de mogelijkheid voor de toezichthouder om een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen. Het BFT vraagt zich als toezichthouder op de individuele gerechtsdeurwaarder af aan wie een dergelijke bestuursrechtelijke sanctie bij overtreding van één van de bepalingen in dit wetsvoorstel moet worden opgelegd. Die bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd aan de personen die zijn genoemd in artikel 4, tweede lid, van het wetsvoorstel.

De Raad voor de rechtspraak merkt op dat de grond voor doorhaling opgenomen in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c van het wetsvoorstel beter kan worden toegevoegd aan artikel 17, nu deze grond ook valt onder de bepalingen over toezicht en handhaving. Het bepaalde in artikel 10, eerste lid, sub c, is een bevoegdheid voor Onze Minister als beheerder van het register en is dus geen bevoegdheid in het licht van toezicht en handhaving. In artikel 17 staan de doorhalingsbevoegden van de toezichthouder; die moeten worden gezien als handhavingsbevoegden.

De ATR vraagt om de regeldrukkosten ten aanzien van het toezicht in kaart te brengen. Hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting is daarop – na afstemming met de ATR – aangevuld.

De NOvA vraagt aandacht voor artikel 18 van het wetsvoorstel. Het betreft een voor de NOvA nieuw hoofdstuk, dat vergaande samenwerking en informatie-uitwisseling tussen diverse toezichthouders veronderstelt. Bijvoorbeeld vanuit de constatering dat de advocaat en de deken als toezichthouder een geheimhoudingsplicht (en verschoningsrecht) heeft (zie de artikelen 11a en 45a, tweede lid, Advocatenwet), óók jegens de twee toezichthouders ACM en AFM die met name in dit artikel worden genoemd, en waarmee een uitwisseling van informatie beoogd wordt. Het BFT pleit voor onderlinge afspraken, bijvoorbeeld over samenloop. Artikel 18 is vernummerd tot artikel 19. Het artikel stelt regels voor de samenwerking tussen de verschillende toezichthouders gericht op de verschillende bevoegde toezichthouders op de markt van incassodienstverleners. Daarbij is vastgelegd dat verstrekking van gegevens of inlichtingen uitsluitend plaatsvindt indien de geheimhouding van de gegevens of inlichtingen in voldoende mate is gewaarborgd en er voldoende waarborgen zijn dat de gegevens of inlichtingen niet zullen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze worden verstrekt en dat het geheimhoudingsregime dat op de desbetreffende gegevens of inlichtingen van toepassing is, in acht wordt genomen. Deze voorwaarden betekenen dat bijvoorbeeld de deken een zelfstandige afweging moet maken of hij bepaalde gegevens kan verstrekken. Hier kunnen wel nog andere afspraken over worden gemaakt onder artikel 19. Specifiek voor de deken is daarbij nog het volgende van belang. Artikel 14, derde lid van dit wetsvoorstel bepaalt dat artikel 45a, tweede lid van de Advocatenwet van overeenkomstige toepassing is op het toezicht dat de deken op grond van dit wetsvoorstel uitoefent. Dit betekent dat een advocaat zich tegenover de deken niet kan beroepen op zijn geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht. In het geval de geheimhoudingsplicht van de advocaat wordt doorbroken geldt voor de deken een geheimhoudingsplicht gelijk aan die van de advocaat. De NOvA signaleert ook dat er nog veel afstemming nodig het betreffende artikel in de praktijk te brengen. Naast een overleg met eveneens de Deken en het BFT, hebben de ACM, AFM, Inspectie Justitie en Veiligheid nog afzonderlijk met elkaar over het huidige artikel 19 van gedachten gewisseld en zijn zo tot de conclusie gekomen dat dit

artikel volstaat. Over de invulling van het samenwerkingsprotocol, genoemd in artikel 19, derde lid, zullen nog nadere overleggen plaatsvinden.

Het keurmerk SVI vraagt hoe toezicht wordt gehouden op illegale incassodienstverleners. Het BFT constateert dat er vrijwel geen aandacht wordt besteed aan de strafrechtelijke handhaving door opsporing en vervolging en vraagt zich af of het wetsvoorstel voldoende effectief is. De ACM en de Consumentenbond vinden dat er een te weinig afschrikkende werking uitgaat van de boetehoogte die is voorgesteld met betrekking tot het incasseren zonder registratie (economisch delict). De gedraging die (in abstracto) als ernstige overtreding van het wetsvoorstel wordt gezien is het zonder registratie aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Bij het bepalen van de hoogste boete is aansluiting gezocht bij de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Alle overtredingen die daarnaast kunnen plaatsvinden zijn van minder ernstige aard (zoals het ontbreken van een VOG) en worden in dat stramien dan ook minder hoog beboet.

Door de mogelijkheid om (daarnaast) bestuursrechtelijk op te treden middels het opleggen van een last onder dwangsom, waarbij wel het doel afschrikking is, kan een hoger geldbedrag bepaald worden dat bij niet-naleving is verschuldigd.

11.9 Wetsvoorstel in relatie tot schulden

De NVI wijst in haar reactie op de passage in de toelichting waarin staat dat door vooraf te reguleren er een preventieve werking zal bestaan die kan bijdragen aan het terugdringen van de schuldenproblematiek. In de beleving van de NVI draagt het register niet bij aan het terugdringen van schulden. De directe relatie die de aangehaalde zinsnede suggereert tussen het register en het terugdringen van de schulden, is er op het eerste gezicht wellicht niet. Echter, het register zal een belangrijke bijdrage leveren aan transparantie en ordening in de private buitengerechtelijke incassomarkt. Via het kwaliteitssysteem zal er op een maatschappelijke verantwoorde wijze worden geïnd, waardoor kosten beter inzichtelijk zullen worden en de verhoging van schulden kan worden voorkomen. De signalen met betrekking tot misstanden in de private buitengerechtelijke incassodienstverlening en incasso als factor binnen de schuldenproblematiek vormen samen de achtergrond voor de in het regeerakkoord opgenomen maatregelen die met dit wetsvoorstel worden uitgevoerd.

Het Nibud stelt enkele vragen die zien op de relatie tot schulden in brede zin. Zijn de incassobureaus, net als de gerechtsdeurwaarders, bij wet verplicht om zich te houden aan het vrij te laten bedrag? Weten de incassobureaus van elkaar hoeveel collega-incassobureaus al incasseren bij dezelfde schuldenaar? En moeten ze daar rekening mee houden in hun incassobeleid? Is het bestaansminimum van de schuldenaar voldoende beschermd? Mag een incassobureau incasseren als er door een deurwaarder al beslag is gelegd? Het wetsvoorstel is gericht op de minnelijke incasso. Het wetsvoorstel voorziet niet in regels rondom het leggen van beslag en het toepassen van de beslagvrije voet dan wel het vrij te laten bedrag (Wsnp). Het wetsvoorstel stelt evenmin regels met betrekking tot een inzicht (verkrijgen) in andere schulden bij een betreffende schuldenaar. Incassodienstverleners hebben in principe geen zicht op andere financiële verplichtingen van een schuldenaar. Deze informatie kan uiteraard wel door de schuldenaar zelf worden verstrekt. Dit wetsvoorstel stelt regels ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening. In het licht van een betere dienstverlening wordt wel verwacht dat de incassodienstverlener oog heeft voor een schuldenaar die middels een

onderbouwing laat zien reeds onder het bestaansminimum te zitten, al dan niet door lopende beslagleggingen. In die gevallen zou een ruimere betalingsregeling of attendering op schuldhulpverlening of medewerking aan een schuldenregeling denkbaar zijn.

Via internetconsultatie is ook aandacht gevraagd voor de noodzaak om het beslag- en executierecht tegen het licht te houden. Erkend wordt dat het nodig is dat te doen. Daarom is er een wetsvoorstel dat, naast maatregelen die zorgen voor een effectiever en efficiëntere beslag en executie, maatregelen bevat die het bestaansminimum van schuldenaren beter borgen en waardoor beslag niet puur als pressiemiddel mag worden gebruikt bij schuldenaren zonder afloscapaciteit.⁶⁵ Dit wetsvoorstel, reeds aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer, brengt onder andere het beslagverbod roerende zaken (waaronder inboedelzaken) bij de tijd en verankert dat beslag niet is toegestaan als redelijkerwijs voorzienbaar is dat de kosten van het beslag hoger zijn dan de opbrengst van de executie.

De NVVK pleit – en daarin gesteund door een reactie die via internetconsultatie is ontvangen – naast het registreren van incassodienstverleners ook voor het registreren van vorderingen. Indien vorderingen niet meer eigendom van de primaire schuldeiser zijn, maar verkocht aan derden, zou centrale registratie van vorderingen het eenvoudig inzichtelijk moeten maken voor schuldenaren en schuldhulpverleners welke vorderingen bij welke partijen open staan. Een dergelijke uitbreiding – nog los van de wenselijkheid ervan – zou de reikwijdte van het wetsvoorstel te buiten gaan. Hoewel onderkend wordt dat dergelijke informatie over betalingsachterstanden kan bijdragen aan de bescherming van schuldenaren, is bij een keuze om informatie daarover breder toegankelijk te maken, een afweging te maken in onder meer proportioneelheid. Een dergelijk breed register wordt, bijvoorbeeld afgezet tegen de de privacyvraagstukken die dat met zich mee zal brengen, op dit moment niet proportioneel geacht.

In de internetconsultatie is gewezen op de gevolgen die incassopraktijken van malafide incassobureaus – ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – kunnen hebben op de schuldenpositie van een schuldenaar. Helaas is niet in alle gevallen te voorkomen dat er een incassodienstverlener op de markt opereert die zich niet aan de regels houdt. Door de komst van een register zal in eerste instantie al het kaf van het koren gescheiden worden. Indien een incassodienstverlener zich zonder registratie toch op de markt begeeft, begaat deze een economisch delict en kan tot opsporing en vervolging worden overgegaan. Het register is openbaar en de schuldenaar kan deze dus ook raadplegen. Een schuldenaar is geen incassokosten verschuldigd voor werkzaamheden van een niet-geregistreerd bureau. Daarnaast wordt voorgesteld dat een schuldenaar niet verplicht is te betalen aan een niet-geregistreerd bureau, waarbij de wettelijke rente die verschuldigd is voor de vertraging van de betaling niet langer doorloopt vanaf het moment dat een betalingsverzoek door een niet-geregistreerd bureau wordt gedaan. Met het openbaar maken van het register, wordt voorkomen dat de schuldenaar onterechte kosten hoeft te betalen.

Er is gewezen op de noodzaak om zo vroeg mogelijk mensen met schulden te herkennen. Vroegsignalering van schulden is een belangrijk instrument om problematische schulden te voorkomen en onderdeel van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens (hierna: de Wgs) verstevigt de juridische basis daarvoor en regelt wie met wie welke persoonsgegevens uitwisselt

⁶⁵ Kamerstukken II 2018/19, nr. 35 225, nr. 2.

bij schuldhulpverlening. Woningverhuurders, zorgverzekeraars en het CAK, energiebedrijven en drinkwaterbedrijven melden betalingsachterstanden bij de gemeente, met als doel de vroegsignalering van schulden. Volgens de nieuwe voorschriften pakken gemeenten alle meldingen straks op. Zij bieden een intakegesprek schuldhulpverlening en zorgen dat het gesprek binnen vier weken na de melding kan plaatsvinden. Daarnaast is er ruimte om te experimenteren en innoveren met andere signalen. Dit sluit aan bij de ambitie uit de Brede Schuldenaanpak van het kabinet om de schuldhulpverlening te vernieuwen en verbeteren. In de Brede Schuldenaanpak wordt onder meer ingezet op preventie en vroegsignalering. Het wetsvoorstel wijziging van de Wgs is inmiddels aangenomen en op 1 januari 2021 in werking getreden (Stb. 2020, 241).

De SNG heeft de suggestie gedaan om in het kader van gegevensuitwisseling tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en derden en het daartoe strekkende wetsvoorstel tot wijziging van de Wgs incassobureaus op te nemen als partij. De Schuldenwijzer wordt daarbij onder de aandacht gebracht. Het aangehaalde wetsvoorstel dient ter vroegsignalering door gemeenten en zou volgens de SNG voor de incassobureaus vervolgens ook een informatieplicht moeten opleveren richting gemeenten en niet slechts een inzagerecht. De suggestie van de SNG valt buiten hetgeen dit wetsvoorstel regelt. De voorgestelde uitbreiding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wgs zou bovendien het kader te buiten gaan waarbinnen de gemeentelijke schuldhulpverlening verplicht is om gevolg te geven aan de geleverde signalen. Daarnaast zou de privacy-inbreuk voor de burger te groot zijn als incassodienstverleners toegang zouden krijgen. Via de internetconsultaties is ook gevraagd naar een gedegen certificatie voor schuldhulpverlening. Hierbij kan worden verwezen naar het Actieplan Brede Schuldenaanpak. In het actieplan zijn diverse maatregelen beschreven voor de verbetering van de kwaliteit van onder meer bewindvoerders en de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Wat betreft het Nibud moet ook rekening worden gehouden met de (financiële) mogelijkheden van de schuldenaar. Uit gedragsonderzoek is bekend dat het doenvermogen afneemt als mensen geen betalingscapaciteit hebben en financiële stress ervaren. Om betaalgedrag te bevorderen zul je daarom naast wettelijke regelgeving en het geven van boetes ook andere instrumenten moeten inzetten, instrumenten die rekening houden met het daadwerkelijke gedrag en de gemoedstoestand van betrokken personen. De NVI wijst erop dat de Nationale ombudsman aandacht vraagt voor het burgerbelang. Incasso richt zich vaak op kwetsbare groepen en juist voor hen is het van belang om eenvoud en helderheid te betrachten. Het wetsvoorstel zou ook langs die meetlat gelegd moeten worden. In de internetconsultatie is gewezen op tegenstrijdigheden in de wijze waarop met het veronderstelde doenvermogen wordt omgegaan. Daarbij werd genoemd dat een gesuggereerde terugkoopoptie van verkochte vorderingen als ingewikkeld wordt beschouwd voor schuldenaren, terwijl wel van hen wordt verwacht de zogenoemde veertiendagenbrief te kunnen plaatsen. Bovengenoemde ingebrachte punten worden gezien in het licht van het doenvermogen van een schuldenaar. In de gehele schuldenaanpak, bij dit wetsvoorstel en de uitwerking ervan, wordt rekening gehouden met het doenvermogen van schuldenaren. Zo worden de (civielrechtelijke) gevolgen voor de schuldenaar in dit wetsvoorstel afhankelijk gesteld van raadpleging van het register. Wanneer het incassobureau niet over een registratie beschikt, betekent dit voor de schuldenaar geen verschuldigdheid van incassokosten voor de door het incassobureau verrichte werkzaamheden en geen verplichting tot betaling van de vordering aan dit bureau en verdere wettelijke rente. Uiteraard zal de schuldenaar wel het register moeten raadplegen om daar achter te komen. Het register zal met oog op onder meer het doenvermogen

toegankelijk worden ingericht en raadpleegbaar zijn. In de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 13 zal mogelijk de eis worden opgenomen dat de incassodienstverlener in al zijn communicatie met de schuldenaar aantoonbaar maakt dat hij is geregistreerd. De schuldenaar moet weten welke stappen hij kan ondernemen en in staat zijn ernaar te handelen en zo nodig vroegtijdig naar het juiste hulploket te stappen. In de uitwerking van de kwaliteitseisen zal hiervoor ook aandacht zijn, bijvoorbeeld door voor te schrijven dat de incassodienstverleners dergelijke informatie verplicht moet verstrekken in brieven of op de website. In dit verband wordt verwezen naar de vroegsignalering, waarover hiervoor uitgebreider.

Het Nibud pleit er ook voor om schuldeisers ertoe aan te zetten om meer inspanningen te verrichten om een haalbare betalingsregeling te treffen. In het Regeerakkoord is opgenomen dat schuldeisers eerst de mogelijkheden van een betalingsregeling dienen te onderzoeken voordat ze een zaak voor de rechter brengen. Om deze maatregel nader uit te werken is meer inzicht nodig in de uitvoeringspraktijk. Er wordt nu onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk bij betalingsregelingen. De uitkomsten van dit onderzoek worden rond het zomerreces 2020 verwacht; de beleidsreactie volgt na het zomerreces. Over de mogelijke uitkomsten van het onderzoek kan op dit moment nog niets worden gezegd.

Via internetconsultatie is gesuggereerd om een incassodienstverlener te verplichten eerst het bewindvoeringsregister te controleren, om zo direct afspraken met de bewindvoerder te kunnen maken. Als een incassobureau verplicht zou zijn om eerst het Centrale curatele- en bewindregister (hierna: CCBR) te controleren, dan zou deze direct afspraken met de (beschermings)bewindvoerder kunnen maken, en worden onnodig kosten vermeden. Een incassobureau zal in beginsel zaken moeten doen met de bewindvoerder, die het vermogen van de betrokkene beheert en de betrokkene in en buiten rechte vertegenwoordigt bij het uitoefenen van zijn taak (artikel 1:438 lid 1 en artikel 1:441 lid 1 BW), en niet met de betrokkene zelf. Het ligt uiteraard wel voor de hand dat het CCBR voorafgaand aan de incassowerkzaamheden wordt geraadpleegd, evenals het Centraal Insolventieregister, of men nu zelf incasseert of men incasso uitbesteedt. Dit omdat dat nu eenmaal openbare registers zijn en omdat daarin feiten en omstandigheden kunnen zijn opgenomen – bijvoorbeeld een debiteur die in de schuldsanering zit – die relevant zijn bij een zorgvuldige en zinvolle incasso.

Gaat de betrokkene toch zelf een overeenkomst aan en wil de bewindvoerder daar van af, dan kan hij de overeenkomst terugdraaien als de wederpartij het bewind kende of had behoren te kennen (artikel 1:439 BW). Dat zal in elk geval aan de orde zijn als het bewind in het CCBR staat. Het incassobureau is niet (wettelijk) verplicht om het CCBR te raadplegen, maar loopt dus wel het risico dat een overeenkomst die met de betrokkene wordt gesloten, later wordt teruggedraaid door de bewindvoerder. Of de bewindvoerder een overeenkomst kan terugdraaien als het bewind niet in het CCBR staat, hangt af van de omstandigheden in het betreffende geval.

Overigens staan niet alle bewinden in het CCBR. Een bewind wegens verkwisting of problematische schulden moet in het CCBR worden ingeschreven (artikel 1:391 lid 1 onderdeel 2 BW). Als de rechter bewind instelt wegens een lichamelijke of geestelijke toestand bepaalt hij of het bewind in het CCBR wordt ingeschreven (artikel 1:436 lid 3 BW).

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begripsbepalingen

Artikel 1 bevat definities. Op verschillende plekken in het wetsvoorstel komen de woorden «verrichten of aanbieden» van werkzaamheden voor. Deze begrippen worden niet gedefinieerd in artikel 1, omdat het normale spraakgebruik hier leidend is. Bij «verrichten» gaat het om werkzaamheden die worden uitgevoerd en bij «aanbieden» om het tegen een bepaalde prijs of tegen bepaalde voorwaarden verkrijgbaar stellen van werkzaamheden. Het past bij de beoogde verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening om ook het aanbieden te reguleren, zonder dat al daadwerkelijk werkzaamheden zijn verricht. Zo wordt bijvoorbeeld tegengegaan dat een bedrijf aan een schuldeiser werkzaamheden kan aanbieden, daarvoor een opdracht of betaling krijgt, maar vervolgens niet levert. Of dat een schuldeiser die een bedrijf zoekt dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht, malafide of kwalitatief ondermaatse praktijken aangeboden krijgt. Zoals ook volgt uit artikel 2, dat de reikwijdte bepaalt, is met het aanbieden overigens niet bedoeld het door een schuldeiser opdracht geven aan een incassobureau om een openstaande factuur te innen. Ook in andere wetgeving gaat het om zowel verrichten als aanbieden. Gewezen wordt bijvoorbeeld op artikel 2, eerste lid, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (zonder vergunning beveiligingswerkzaamheden of recherchewerkzaamheden verrichten of aanbieden) en artikel 4, tweede lid, van de Loodsenwet (als niet bevoegd registerloods diensten als loods verlenen of aanbieden). Soms worden taalkundige afgeleiden van de werkwoorden gebruikt, zoals «verrichters of aanbieders». Hiermee wordt bedoeld op, kort gezegd, de beroepsbeoefenaars of bedrijven (zie artikel 2, onderdeel a) die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden. Dit kunnen rechtspersonen of natuurlijke personen zijn (eenmanszaken of vennootschappen onder firma).

Het wetsvoorstel betreft het verrichten en aanbieden van *buitengerechtelijke incassowerkzaamheden*. Voorafgaand aan een eventueel gerechtelijk traject valt hierbij onder meer te denken aan het opnemen van contact, verstrekken van inlichtingen, versturen van een betalingsherinnering, aanmaning of ingebrekestelling, behandelen van verweer, (proberen te) treffen van een betalingsregeling of in ontvangst nemen van een betaling. Indien soortgelijke werkzaamheden plaatsvinden na het behalen van een veroordelend vonnis, gaat het eveneens om buitengerechtelijke incassowerkzaamheden als bedoeld in deze bepaling. Te denken valt aan de situatie dat een incassobureau, een advocaat of een gerechtsdeurwaarder (zonder een ambtshandeling zoals betekening of executie te verrichten), probeert voldoening van de vordering te verkrijgen. In het licht van het doel van dit wetsvoorstel en gegeven de bestaande regulering wordt overigens niet bedoeld betekening of executie door een gerechtsdeurwaarder onder buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te begrijpen. In de definitie is verder een beperking aangebracht tot vorderingen tot betaling van een geldsom, omdat ten aanzien van de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden met betrekking tot die vorderingen kwaliteitsverbetering wordt beoogd te bereiken. Het gaat dus bijvoorbeeld niet om het buitengerechtelijk voldaan krijgen van een vordering tot wedertewerkstelling. Hoewel aan een vordering tot betaling van een geldsom vaak een overeenkomst ten grondslag zal liggen, is de voorgestelde regulering daar niet toe beperkt. Het doel van dit wetsvoorstel noopt daartoe niet. Het kan ook gaan om buitengerechtelijke incassowerkzaamheden die worden verricht of aangeboden terwijl een overeenkomst ontbreekt of wordt

betwist, of waaraan een verbintenis uit de wet ten grondslag ligt (onrechtmatige daad, onverschuldigde betaling, ongerechtvaardigde verrijking of zaakwaarneming). Het is belangrijk de definitie van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te bezien in verband met artikel 2, waarin de reikwijdte van dit wetsvoorstel wordt bepaald.

Het voorstel bevat niet alleen regels voor beroepsbeoefenaars en bedrijven die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden. In voorkomend geval gaat het ook om *bestuurders*. Zij hebben bij rechtspersonen immers de mogelijkheid het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te bepalen. Het betreft, net als bijvoorbeeld bij de regels over particuliere beveiligingsorganisaties, niet alleen de bestuurders in juridische zin, maar ook personen die feitelijk het beleid (mede) bepalen.

Voor personeel dat contact heeft met schuldenaren of schuldeisers, is een *verklaring omtrent het gedrag* nodig (artikel 12, eerste lid). De artikelen 28 e.v. van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens regelen die verklaring. Om enerzijds een goede garantie te bieden bij buitenlands personeel, bijvoorbeeld bij een buitenlands incassobureau, maar anderzijds geen belemmering op te werpen doordat een personeelslid van een dergelijk incassobureau in de regel niet zal beschikken over een Nederlandse verklaring omtrent het gedrag, is bepaald dat een daarmee overeenkomend buitenlands document volstaat.

Artikel 2. Reikwijdte

Artikel 2 beperkt de reikwijdte van de inhoudelijke regels over de buitengerechtelijke incassodienstverlening. Hetgeen bij of krachtens dit wetsvoorstel wordt bepaald over registratie (hoofdstuk 2), uitvoering van werkzaamheden en personeel (hoofdstuk 3), toezicht en handhaving (hoofdstuk 4), samenwerking (hoofdstuk 5) en financiën (hoofdstuk 6) geldt alleen voor buitengerechtelijke incassowerkzaamheden die voldoen aan de drie in artikel 2 limitatief en cumulatief verwoorde eisen. Aan al deze eisen moet dus zijn voldaan. De aanpassing van de cumulatieregeling voor buitengerechtelijke incassokosten komt te staan in het via artikel 21 van dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 6:96, achtste lid, BW. Omdat die regeling in het BW komt te staan en niet in de Wet kwaliteit incassodienstverlening, is deze dus niet onderworpen aan de door artikel 2 van het wetsvoorstel beperkte reikwijdte.

In de eerste plaats is voor de toepasselijkheid van de in dit wetsvoorstel vastgelegde regels vereist dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden plaatsvinden in de uitoefening van een daarop gericht of mede gericht beroep of bedrijf (onderdeel a). Het gaat bij «beroep of bedrijf» om activiteiten die – door rechtspersonen of natuurlijke personen (eenmanszaken of vennootschappen onder firma) en al dan niet met personeel – professioneel worden uitgevoerd en direct of indirect zijn gericht op het verwerven van inkomen of het maken van winst. Hieronder valt bijvoorbeeld niet een vriendendienst, die belangeloos en bateloos wordt verricht. Ook publieke organisaties, zoals het Centraal Justitieel Incassobureau, vallen erbuiten. Dit geldt ook voor bestuursorganen die invorderingen doen, zoals het invorderen van een verbeurde dwangsom. Met de toevoeging dat werkzaamheden plaatsvinden in een «daarop gericht of mede gericht» beroep of bedrijf is enerzijds beoogd te regelen dat bijvoorbeeld een bedrijf dat een aan hem in het gewone handelsverkeer gecedeerde vordering incasseert, niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt. Anderzijds is met «daarop gericht of mede gericht» beroep of bedrijf beoogd een opkoper die (onder meer) in bulk afgeschreven schulden opkoopt, wel onder de werking van dit

wetsvoorstel te brengen. Met «beroep» wordt het zogenoemde vrije beroep bedoeld, dus gerechtsdeurwaarders en advocaten. Het gaat bij «beroep» dus niet om de individuele personeelsleden van bijvoorbeeld een onderneming, incassobureau of kantoor, die in het normale spraakgebruik debiteurenbeheerder of juridisch medewerker van beroep zijn. Onder «bedrijf» vallen in elk geval de (private) incassobureaus. Het weglaten van het etiket «incassobureau» of het voeren van een andere benaming maakt niet dat een bedrijf buiten de nieuwe regeling valt. De toevoeging «op een wijze alsof zij beroepsmatig of bedrijfsmatig was» heeft het oog op diegenen die in een wat meer grijs gebied «professioneel» optreden om een openstaande vordering te innen. Wie op die manier, ongeregistreerd, voor een ander activiteiten verricht of aanbiedt om buiten rechte bij een natuurlijke persoon die in Nederland woont, een vordering tot betaling van een geldsom voldaan te krijgen, is ook strafbaar (artikel 4 jo. 25).

In de tweede plaats is vereist dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden worden uitgeoefend voor een derde of na overdracht van de vordering (onderdeel b). De voorgestelde regels gelden dus alleen indien, kort gezegd, de schuldeiser de incasso uit handen heeft gegeven. Enerzijds betekent dit dat een bedrijf dat een factuur int die is verzonden voor goederen of diensten die het zelf heeft geleverd, niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt. Ook niet als dat gebeurt via de eigen incasso- of debiteurenafdeling. Anderzijds vallen opkopers wel onder de nieuwe regels wanneer zij buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden. Opkopers verrichten immers activiteiten ter verkrijging van voldoening buiten rechte van een vordering tot betaling van een geldsom, of bieden deze activiteiten aan, in de uitoefening van een (mede) daarop gericht bedrijf na overdracht van de vordering. Het begrip «overdracht» is ontleend aan artikel 3:80, derde lid, BW. De regels zijn hierdoor niet van toepassing op buitengerechtelijke incassowerkzaamheden die worden uitgeoefend nadat een vordering bijvoorbeeld door een fusie van rechtspersonen is verkregen of door subrogatie is overgegaan op een verzekeraar. Dit gelet op het doel van het wetsvoorstel.

In de derde plaats is vereist dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden betrekking hebben op voldoening door een natuurlijke persoon die zijn woonplaats in Nederland heeft. Dit is toegelicht in paragraaf 3.2. van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Met «woonplaats» wordt aangesloten bij de formulering van artikel 1:110 BW. De concrete activiteit kan overigens wel worden verricht jegens of aangeboden aan een schuldeiser. Te denken valt bijvoorbeeld aan contact van een incassobureau met een verhuurder, die een debiteurendossier aandraagt. Ook jegens die schuldeiser moeten bijvoorbeeld de omgangseisen in acht worden genomen waarop artikel 13 ziet. De nieuwe regels gelden echter alleen voor zover de in dat dossier, bijvoorbeeld jegens een schuldeiser, verrichte of aangeboden buitengerechtelijke werkzaamheden zien op het voldaan krijgen van een vordering door een natuurlijke persoon.

HOOFDSTUK 2. REGISTRATIE

Artikel 3. Register

Artikel 3 stelt het register in, bepaalt welke gegevens daarin worden opgenomen, wie het register houdt en wat, ook gelet op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), voor iedereen zichtbaar is. Vertrekpunt bij de inschrijving is de verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Die wordt ingeschreven en het zal dan

gaan om de inschrijving van een bedrijf. Het wetsvoorstel richt zich immers op beroeps- of bedrijfsmatig handelen (artikel 2, aanhef en onderdeel a), terwijl de relevante beroepsgroepen gerechtsdeurwaarders en advocaten zijn uitgezonderd van de registratieplicht (artikel 4, tweede lid). Zoals toegelicht bij artikel 2 worden individuele personeelsleden, zoals een debiteurenbeheerder of juridisch medewerker, dus niet ingeschreven. Dit laat onverlet dat er wel natuurlijke personen kunnen zijn ingeschreven in het register, namelijk als zij bijvoorbeeld in de vorm van een eenmanszaak of vennootschap onder firma het bedrijf uitoefenen. Ook kunnen er gegevens over bepaalde bij het bedrijf betrokken natuurlijke personen in het register staan, namelijk voor zover een bestuurder van dat bedrijf een natuurlijk persoon is (artikel 3, tweede lid, aanhef en onderdeel d).

Het register is gedeeltelijk openbaar toegankelijk. Van door het wetsvoorstel vastgestelde openbare gegevens kan een ieder kennisnemen. Dit gebeurt in ieder geval via een website. Openbaar toegankelijke gegevens zijn de inschrijvingsdatum, de gebruikte benaming(en) en de naam en de contactgegevens van het bedrijf dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt. Ook van een schorsing en een niet onherroepelijke doorhaling en de datum daarvan kan iedereen kennisnemen. Zo vervult het register enerzijds de kenbaarheidsfunctie ten behoeve van de beoogde kwaliteitsverbetering van de incassodienstverlening. Anderzijds wordt recht gedaan aan de bedrijfsbelangen van verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en de persoonlijke belangen van hun eventuele bestuurders. Andere dan de in artikel 3 genoemde gegevens zijn om deze reden op grond van dit artikel niet openbaar toegankelijk. Het gaat dan om persoonsgegevens van bestuurders en gegevens over wijzigingen als bedoeld in artikel 7, bestuurlijke sancties, opgeheven schorsingen, definitieve doorhalingen en vervallen registraties. Informatie die onder een schorsing of niet onherroepelijke doorhaling ligt, zoals een daartoe strekkende rapportage of beslissing, wordt op grond van deze bepaling ook niet publiek verstrekt. De uitwisseling van gegevens en inlichtingen tussen toezichthouders en de handhaver voor dit wetsvoorstel en de ACM en AFM wordt in artikel 19 geregeld. Hiermee wordt zowel goed toezicht en goede samenwerking tussen betrokken autoriteiten gewaarborgd, als het genoemde belang beschermd van verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en eventuele bestuurders.

Artikel 20, eerste lid, aanhef en onderdeel a, gaat over de financiële kant van registratie en van toezicht en handhaving daarop (zie daarover ook hoofdstuk 8 van de toelichting). Om geregistreerd te blijven, zal periodiek moeten worden betaald. Blijft (tijdige) betaling uit, dan vervalt de registratie. Het vervallen van registratie nadat betaling is uitgebleven, gebeurt van rechtswege, dus zonder dat daaraan een besluit ten grondslag ligt. Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat ook voor het behandelen van de aanvraag (dus ongeacht de uitkomst) moet worden betaald (artikel 20, eerste lid, aanhef en onderdeel b).

Artikel 4. Verbod

Artikel 4 bevat het verbod om zonder registratie, of met een geschorste registratie, buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden. Overtreding ervan is strafbaar via de Wet op de economische delicten (artikel 25 van het wetsvoorstel).

Een registratie ontbreekt wanneer die er nooit is geweest. Dit is vanzelfsprekend het geval indien geen aanvraag tot inschrijving in het register is gedaan of indien daarop niet of nog niet positief is beschikt. Een registratie ontbreekt ook indien zij is doorgehaald of vervallen.

Gerechtsdeurwaarders en advocaten die, kort gezegd, gerechtigd zijn om hun beroep uit te oefenen (en dus bijvoorbeeld niet tuchtrechtelijk zijn geschorst), zijn bij het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden uitgesloten van de registratieplicht (zie daarover paragraaf 3.2.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Als een gerechtsdeurwaarder of advocaat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt, kan een schuldenaar of schuldeiser het gerechtsdeurwaardersregister of het tableau van de Nederlandse orde van advocaten raadplegen. Voor advocaten geldt dit zowel ten aanzien van Nederlandse advocaten (die op grond van artikel 1 van de Advocatenwet zijn ingeschreven) als ten aanzien van advocaten uit een andere EU-lidstaat, een EER-land of Zwitserland, die permanent dezelfde werkzaamheden willen uitoefenen. Laatstgenoemde advocaten hebben dat recht namelijk pas als zij zich op het tableau hebben laten inschrijven (artikel 16h, eerste lid, van de Advocatenwet). Voor het geval waarin een advocaat uit een andere EU-lidstaat, een EER-land of Zwitserland niet in Nederland op het tableau staat ingeschreven (zogenoemde bezoekende advocaten, artikel 16b van de Advocatenwet) én die advocaat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt, wordt bepaald dat hij daarbij de buitenlandse beroepsorganisatie dient te vermelden waartoe hij behoort of het gerecht waarbij hij overeenkomstig de wettelijke regeling van de staat van herkomst is toegelaten (zie artikel 11, eerste lid, onderdeel c, van dit wetsvoorstel). Zo wordt aan het belang van de kenbaarheid voor schuldeisers en schuldenaren zo veel mogelijk recht gedaan, terwijl voor bezoekende advocaten geen onnodige belemmering wordt opgeworpen.

Artikel 5. Aanvraag

Artikel 5 regelt de aanvraag tot inschrijving in het register. Deze wordt gedaan door degene die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden wenst te verrichten of aan te bieden en daarom wil worden ingeschreven. Omdat bedrijven worden ingeschreven, is dit dus formeel de rechtspersoon (die feitelijk door een of meer daartoe bevoegde bestuurders zal worden vertegenwoordigd) dan wel – bij een eenmanszaak of vennootschap onder firma – de bevoegde natuurlijke persoon. In de eerste plaats moet het bedrijf informatie geven, zodat zorgvuldig kan worden besloten of, gelet op de daarvoor bestaande gronden, de inschrijving in het register kan plaatsvinden, dan wel dat de aanvraag buiten behandeling moet blijven of de inschrijving in het register moet worden geweigerd (eerste lid, onderdelen a en b). Het gaat onder meer om een uiteenzetting van het bedrijf hoe ervoor wordt gezorgd dat zal worden voldaan aan de regels over de uitvoering van de werkzaamheden en het personeel (de artikelen 11, 12 en 13). De verantwoordelijkheid om te ondernemen volgens de regels van het wetsvoorstel wordt zo gelegd waar die hoort, namelijk bij de ondernemer die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden wil verrichten of aanbieden. Binnen de grenzen die bij of krachtens dit wetsvoorstel worden gesteld, bepaalt de ondernemer hoe hij zijn onderneming inricht om die werkzaamheden te verrichten of aan te bieden. Om het Europese dienstenverkeer niet te belemmeren, wordt van een aanvrager die, kort gezegd, is onderworpen aan een soortgelijk registratie- of vergunningsstelsel, geen uiteenzetting vereist.

In de tweede plaats moet een bedrijf informatie geven die in het register wordt opgenomen (eerste lid, onderdelen c, d en e). Een bedrijf bepaalt zelf onder welke naam of namen het zaken wil doen. Omdat het handelsregister wordt geraadpleegd bij de beoordeling van de aanvraag, hoeft een aanvrager alleen handelsnamen, adres- en contactgegevens en namen van bestuurders te verstrekken, als die daarin niet al staan vermeld. Dit maakt de administratieve last voor een bedrijf in dit opzicht zo licht mogelijk. De beslistermijn is dertien weken, met dien verstande dat het eerste jaar een langere termijn mogelijk is (artikel 28, tweede lid). De zogenoemde *lex silencio positivo* is niet van toepassing: de inschrijving is niet van rechtswege gegeven, indien niet tijdig wordt beslist (zie daarover paragraaf 3.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Overigens geldt in een dergelijk geval de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen onverkort, dus daar kan een aanvrager die te lang moet wachten, gebruik van maken.

Artikel 6. Buiten behandeling laten

Artikel 6 bepaalt in welke gevallen een aanvraag tot inschrijving in het register buiten behandeling wordt gelaten. Dit is in afwijking van artikel 4:5 van de Awb voor de in artikel 6 genoemde gevallen dwingend voorgeschreven. Een afgewogen inhoudelijke beslissing om een bedrijf in te schrijven in het register of de inschrijving te weigeren, is in die gevallen niet mogelijk. Het gaat om gevallen van niet onherroepelijke faillissements- en bepaalde andere het vermogen betreffende beslissingen, schorsing van een registratie, niet onherroepelijke doorhaling of niet-voldoen van het voor behandeling te betalen bedrag. Draaideursituaties moeten bovendien worden voorkomen. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld een incassobureau waarvan de registratie is geschorst, tijdens de schorsing niet via een aanvraag aan een nieuwe registratie moet kunnen komen. Datzelfde geldt als de directeur van een geschorst incassobureau voor zichzelf of als directeur van een nieuw bureau verder wil. Daarom wordt niet alleen gekeken naar het bedrijf dat de aanvraag doet, maar ook naar de daarbij betrokken bestuurders. Zo lang een aanvraag buiten behandeling wordt gelaten, loopt de beslistermijn niet.

Artikel 7. Weigering

Artikel 7 bevat de weigeringsgronden. Weigering is in de eerste plaats (onderdeel a) aan de orde, indien gelet op de voornemens en antecedenten van de aanvrager (dus het bedrijf) of een bestuurder, naar redelijke verwachting niet zal worden voldaan aan de bij of krachtens artikel 11, 12 of 13 gestelde regels of overigens niet zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een goede verrichter of aanbieder van buitengerechtigde incassowerkzaamheden in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht. Deze bewoordingen zijn ontleend aan de artikelen 4, eerste lid, en 14, eerste lid, onderdeel e, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. De woorden «naar redelijke verwachting» zijn gebruikt omdat in de regel vooraf niet met zekerheid zal zijn vast te stellen of aan de voorwaarden zal worden voldaan. Indien de inschrijving in het register wordt aangevraagd door een bedrijf dat net start met het verrichten of aanbieden van buitengerechtigde incassowerkzaamheden, kan nog geen beeld bestaan van de wijze waarop men werkt. Niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat het bedrijf dat de inschrijving in het register aanvraagt, alle wettelijke regels zal naleven. Wel kan daarvan een beeld worden gevormd, aan de hand van de gegevens en bescheiden die op grond van artikel 5, eerste lid, bij de aanvraag moeten worden verstrekt, de door het aanvragende bedrijf op grond van artikel 4:2, tweede lid, Awb verschaftte gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover

het redelijkerwijs de beschikking kan krijgen, en aan de hand van de antecedenten van het bedrijf dat de aanvraag doet of van zijn eventuele bestuurders. Voor onderzoek naar deze antecedenten kan de Minister voor Rechtsbescherming politiegegevens en justitiële gegevens opvragen. Deze informatie kan vervolgens worden verstrekt op basis van (de nog ten behoeve van dit wetsvoorstel te wijzigen) AMvB's het Besluit politiegegevens en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

De beoordeling vindt plaats aan de hand van de plannen die het bedrijf heeft dat aanvraag van de inschrijving in het register doet, en op basis van zijn antecedenten. Wanneer de aanvrager niet een natuurlijke persoon is (zoals bij een eenmanszaak of vennootschap onder firma wel het geval is), maar een rechtspersoon is, wordt gekeken naar de personen die het beleid van de rechtspersoon (mede) bepalen. Onderzocht wordt onder meer of de betrokken personen voldoende betrouwbaar zijn, gelet op de aard van het werk van een bedrijf dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt. Hierbij worden eventuele justitiële en politiegegevens in beschouwing genomen. Deze regeling is vergelijkbaar met de regeling van de verklaring omtrent het gedrag, ingevolge de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, waarbij op basis van concrete gegevens wordt getoetst of iemand, gelet op het doel waarvoor de verklaring wordt aangevraagd, daarvoor in aanmerking komt. Ook andere informatie kan relevant zijn, bijvoorbeeld de overige activiteiten die de betreffende personen ontplooiën of eventuele eerdere activiteiten in de buitengerechtelijke incassobranche. Van een bedrijf dat de aanvraag doet, mag worden verwacht dat het zich niet alleen zal houden aan de wettelijke regels, maar ook overigens behoorlijk zal werken. Dit vereiste is neergelegd in de open norm dat overigens zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een goede verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht. Hierbij wordt bedoeld op een situatie waarin sprake is van grove misdragingen of wanbeleid bij een bedrijf dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt. De invulling van een dergelijke norm wordt mede bepaald door de belangen die door de betreffende wetgeving worden beschermd.⁶⁶ Voor het onderhavige wetsvoorstel zijn deze hiervoor omschreven, met name in de paragrafen 1.1., 1.2. en 3.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Het betreft de verhoging van de kwaliteit van de buitengerechtelijke incassodienstverlening ten behoeve van de schuldenaar, de schuldeiser en de incassodienstverleners. Hierbij kwamen ook de (Europeesrechtelijke) belangen van bescherming van de openbare orde, bescherming van afnemers van diensten en consumentenbescherming aan de orde. Deze belangen vragen bijvoorbeeld om bedrijven die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden, waarvan redelijkerwijs niet valt te verwachten dat zij zich zullen bedienen van valsheid in geschrifte, oplichting, fraude of vergelijkbare praktijken, bij het minste of geringste zullen «omvallen» of geld ergens anders terecht zullen laten komen dan bij de rechthebbende (doorgaans: schuldeisers voor wie het geld wordt geïncasseerd).

De weigeringsgronden in de onderdelen b en c betreffen onherroepelijke faillissements- en andere vermogensrechtelijke beslissingen. De aanvrager moet op grond van artikel 5 zelf alle informatie hierover aan de Minister verstrekken. Anders dan in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, waar het niet onherroepelijke beslissingen betreft, die leiden tot het buiten behandeling laten van een aanvraag, leiden definitieve beslissingen over

⁶⁶ Vergelijk de wetsgeschiedenis van de artikelen 4 en 14 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, *Kamerstukken II* 1993/94, 23 478, nr. 3, p. 18–20 en 22, en *Kamerstukken II* 1994/95, 23 478, nr. 5, p. 7.

faillissement, schuldsanering, surseance of gijzeling wegens schulden tot een weigering van de aanvraag (onderdeel b). Wegens de beoogde verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening, is het niet passend om een bedrijf dat of bestuurder die in die omstandigheden verkeert, de bevoegdheid te geven werkzaamheden te gaan verrichten of aan te bieden waarmee betaling van een geldsom kan worden verkregen. Wat dit betreft wordt ook naar de situatie in de voorafgaande vijf jaar gekeken om draaieurconstructies te voorkomen (onderdeel c). Gaat een incassobureau bijvoorbeeld failliet, dan moet het niet met een nieuwe registratie verder kunnen gaan. Datzelfde geldt als de directeur van een failliet incassobureau voor zichzelf of als directeur van een nieuw bureau verder wil.

Een uitzondering geldt indien aannemelijk is dat het aanvragende bedrijf of de bestuurder ter zake geen verwijt treft. Het is aan het bedrijf om hiervoor onderbouwing te geven en aan de Minister voor Rechtsbescherming om, met beoordelingsruimte, te bepalen of het uitzonderingsgeval zich voordoet. Vergelijkbare uitzonderingsgronden komen ook in andere wetgeving voor. Bijvoorbeeld in artikel 19, derde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet (ieders aansprakelijkheid voor een tekort op de gezamenlijke derdengeldenrekening, tenzij hij aannemelijk kan maken dat hem ter zake van het ontstaan van het tekort geen verwijt treft) en artikel 5, eerste lid, van het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999 (de laatste vijf jaar geen leidinggevende zijn geweest van een inrichting waarvan bijvoorbeeld de vergunning is ingetrokken, tenzij aannemelijk is dat hem ter zake geen verwijt treft). Het komt hierbij aan op overmacht, waarin een situatie, bijvoorbeeld een faillissement, zich ook bij een hoge mate van zorgvuldigheid van betrokkene niet liet vermijden. In het uitzonderingsgeval is het, ook afgezet tegen het kwaliteitsdoel van dit wetsvoorstel, niet redelijk om het aan een bedrijf of bestuurder gedurende vijf jaar onmogelijk te maken opnieuw buitengerechtigde incassowerkzaamheden te gaan verrichten of aanbieden.

De onderdelen d en e bevatten weigeringsgronden die voortvloeien uit bepaalde strafrechtelijke uitspraken. Namelijk wanneer de strafrechter de onderneming van de aanvrager heeft stilgelegd of de aanvrager of een bestuurder heeft ontzet van het recht buitengerechtigde incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden. De strafrechter bepaalt ook hoe lang dit gebeurt. In verband met de beoogde verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening, is het niet passend om iemand die in die omstandigheden verkeert, de bevoegdheid te geven werkzaamheden te gaan verrichten of aan te bieden waarmee betaling van een geldsom kan worden verkregen.

Met onderdeel f wordt ook beoogd een draaieurconstructie te voorkomen. Dit betreft het geval waarin de registratie van een bedrijf dat buitengerechtigde incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt, is doorgehaald, omdat zodanig onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt dat het de beslissing raakt (artikel 10, onderdeel c) of omdat door middel van doorhaling is gehandhaafd nadat in ernstige mate niet is voldaan aan de inhoudelijke of maatschappelijke eisen die worden gesteld (artikel 17). Ook dan moet men niet met een nieuwe registratie verder kunnen gaan. Hier geldt eveneens een vijfjaarstermijn met de, hiervoor bij onderdeel c toegelichte, uitzonderingsgrond.

Artikel 8. Wijziging naam, contactgegevens of bestuurder

Uit de artikelen 3:80, derde lid, en 3:83, eerste en derde lid, BW volgt al dat een registratie als de onderhavige slechts overdraagbaar is, wanneer de wet dit bepaalt. Dat is hier niet het geval en in dit wetsvoorstel hoeft het

tegendeel – dat de registratie niet overdraagbaar is – dus ook niet te worden bepaald.⁶⁷ Wel maakt artikel 8 wijziging van een registratie uitdrukkelijk mogelijk. Zo kan een geregistreerd bedrijf bijvoorbeeld bewerkstelligen dat voortaan (ook) onder een andere naam buitengerechtelijke incassowerkzaamheden worden verricht of aangeboden of juist dat een naam wordt geschrapt. Ook is het voor de bereikbaarheid door schuldenaren en schuldeisers van belang dat contactgegevens bij de tijd worden gehouden (zie ook artikel 11, tweede lid). Als een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden een rechtspersoon is, kunnen ten slotte bestuurders worden toegevoegd of verwijderd. Niet alleen kan een bedrijf zo zelf in het algemeen bepalen wie het betreft bij zijn bedrijfsvoering. Gelet op de eisen die ook aan bestuurders worden gesteld en de gevolgen als zij daaraan niet meer voldoen – bijvoorbeeld dat in geval een bestuurder die failliet raakt, de registratie van een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden is geschorst (artikel 9, eerste lid, aanhef en onderdeel d), terwijl zonder die registratie geen buitengerechtelijke incassowerkzaamheden mogen worden verricht of aangeboden (artikel 4) – is voor een bedrijf van belang dat het een bestuurder uit het register kan laten schrappen. Een wijziging gebeurt op aanvraag. Artikel 5, dat gaat over aanvragen, is van overeenkomstige toepassing, vanzelfsprekend voor zover van toepassing in verband met de aard van de aangevraagde wijziging. Onderdelen van artikel 6 (over buiten behandeling laten) en artikel 7 (over weigeren) zijn van overeenkomstige toepassing als toevoeging van een naam of bestuurder wordt gevraagd. Zo wordt bijvoorbeeld een aanvraag met een nieuw opgevoerde bestuurder die failliet blijkt te zijn, buiten behandeling gelaten als de daartoe strekkende uitspraak nog niet onherroepelijk is en geweigerd als die uitspraak dat wel is. Anderzijds wordt – gelet op hetgeen hiervoor is vermeld over één van de gedachten achter het artikel om een registratie te wijzigen – een aanvraag die strekt tot het verwijderen van een dergelijke bestuurder uit het register wel in behandeling genomen en wordt daarop positief beslist.

Artikel 9. Schorsing

Artikel 9 regelt de schorsing van een registratie.

In het eerste lid is beschreven wanneer de schorsing verplicht is. Doet een van de in het eerste lid beschreven gevallen zich voor, dan schorst de Minister voor Rechtsbescherming de registratie. Het is vanaf dan verboden buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden (zie de toelichting op artikel 4). Het gaat hier om een situatie waarin een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden of een bestuurder gedetineerd is geraakt, de strafrechter de onderneming heeft stilgelegd of een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden of bestuurder heeft ontzet van het recht buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden, of faillissement aan de orde is. Wegens de beoogde verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening, is het niet passend om iemand die in die omstandigheden verkeert, de bevoegdheid te geven werkzaamheden te verrichten of aan te bieden waarmee betaling van een geldsom kan worden verkregen. Doet een dergelijk geval zich niet langer voor, dan wordt de schorsing opgeheven. Het tweede lid voorziet erin een omstandigheid die aanleiding is tot van rechtswege schorsing, snel onder de aandacht te brengen van de Minister voor Rechtsbescherming. Net als in artikel 16 van de Advocatenwet is bepaald in verband met advocaten die door een rechterlijke uitspraak in een situatie zijn gekomen die

⁶⁷ Vgl. ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9525, r.o. 2.6.2.

aanleiding geeft tot schorsing, wordt bepaald dat de griffier van het betreffende gerecht die uitspraak ter kennis brengt.

De tweede mogelijkheid, geregeld in artikel 9, tweede lid, om een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te schorsen is een facultatieve bevoegdheid en vergt een belangenafweging. Dit betreft in de eerste plaats (onderdeel a) schorsing die samenhangt met het niet geven van medewerking aan een toezichthouder. Schorsing zonder beleidsruimte is dan niet de aangewezen weg. Niet-medewerking kan namelijk verschillende verschijningsvormen hebben, die in ernst kunnen verschillen. Bovendien kan bij niet-medewerking met een toezichthouder ook een andere reactie volgen, te weten een last onder dwangsom (artikelen 15 en 24). Ook is relevant dat de Minister voor Rechtsbescherming zelf niet degene is die met de weigering te maken krijgt en daarom eigen afwegingen moet kunnen maken. Schorsing moet in dit geval mogelijk zijn, omdat het wegens de beoogde verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening, niet noodzakelijkerwijs passend is iemand die geen medewerking verleent aan een toezichthouder, de bevoegdheid te laten behouden ondertussen door te gaan met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Een toezichthouder is werkzaam onder verantwoordelijk van de Minister voor Rechtsbescherming en zal hem dus over de weigering kunnen informeren. In de tweede plaats (onderdelen b en c) betreft het schorsing die samenhangt met een voornemen een registratie op bepaalde gronden door te halen. Omdat dan nog slechts sprake is van een voornemen zijn schorsing van rechtswege en schorsing zonder beleidsruimte ook hier niet opportuun. Doorhaling is enerzijds een verstrekkende bevoegdheid, die niet lichtvaardig mag worden aangewend en om grote zorgvuldigheid vraagt, vandaar ook de verplichting om een voornemen daartoe te uiten. Anderzijds is doorhaling aan de orde bij vergaande problematiek: fout verstrekte informatie heeft geleid tot registratie (artikel 10, onderdeel c) of er hebben ernstige misstanden plaatsgevonden (artikel 17). Als het voornemen tot een doorhaling op die gronden is geuit, is het wegens de beoogde verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening, niet passend iemand hangende de besluitvorming over doorhaling, noodzakelijkerwijs de bevoegdheid te laten behouden door te gaan met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. In die gevallen moet kunnen worden geschorst.

Ten slotte is, voor beide mogelijkheden, voorzien in de mogelijkheid de schorsing op te heffen.

Artikel 10. Doorhaling

Artikel 10 betreft doorhaling. Doorhaling vindt plaats op verzoek of na overlijden. Daarnaast wordt een registratie doorgehaald, indien gegevens of bescheiden die zijn verstrekt, zodanig onjuist of onvolledig blijken, dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen, als bij de beoordeling daarvan de juiste gegevens of bescheiden volledig bekend waren geweest. Vergelijkbare formuleringen staan onder meer in artikel 14, eerste lid, onderdeel c, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en artikel 31, eerste lid, onderdeel a, van de Drank- en horecawet. Net als bij de weigeringsgronden heeft de Minister voor Rechtsbescherming hier beoordelingsruimte. In artikel 17 wordt ook een doorhalingsbevoegdheid opgenomen. Gaat het in artikel 10 om doorhaling om min of meer administratieve, bij de rol van de Minister voor Rechtsbescherming als beheerder passende kwesties (onderdelen a en b), dan wel omdat hij bij uitsluiting degene is die kan beoordelen of de aanvraag bij hem met de volledige kennis van zaken tot een andere beslissing zou hebben geleid. In artikel 17 betreft het doorhaling als

handhavingsbevoegdheid. Er is voor gekozen alle handhavingsmaatregelen in één hoofdstuk op te nemen, al brengt dit met zich dat de doorhalingsbevoegdheid over twee artikelen verdeeld raakt.

HOOFDSTUK 3. UITVOERING VAN DE BUITENGERECHTELIJKE INCASSOWERKZAAMHEDEN EN HET PERSONEEL

Artikel 11. Naamgebruik en contactgegevens

Artikel 11 houdt direct verband met de kenbaarheidsfunctie die het register heeft ter verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening. Een schuldenaar of schuldeiser moet het register kunnen raadplegen en zien of een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden daarin staat vermeld en dus bevoegd is tot het verrichten of aanbieden van die werkzaamheden. Ook moet er contact kunnen worden gelegd. Het sluitstuk van de regel dat een bedrijf bij de aanvraag aangeeft onder welke naam of namen het zaken gaat doen en wat de contactgegevens zijn (artikel 5, eerste lid, onderdelen c en d), de regel dat een aanvraag wordt geweigerd als naar redelijke verwachting onder een andere naam zal worden gehandeld (artikel 7, eerste lid, onderdeel a) en de mogelijkheid om een dergelijke naam te laten toevoegen of afvoeren en contactgegevens te laten wijzigen (artikel 8, eerste lid, onderdelen a en b), is dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden daadwerkelijk slechts worden verricht of aangeboden onder een naam en met contactgegevens die staan vermeld in het register. Een dienstverlener die werkzaamheden verricht uit naam van een opdrachtgever, zal in de communicatie met de schuldenaar wel kenbaar moeten maken dat de schuldenaar te maken heeft met een geregistreerde incassodienstverlener. Een uitzondering geldt voor gerechtsdeurwaarders en advocaten. Zij hebben immers geen registratie nodig (artikel 4, tweede lid). Ook ten aanzien van gerechtsdeurwaarders en advocaten moet uiteraard voor een ieder kenbaar zijn of zij gerechtigd zijn het beroep uit te oefenen, en dus bevoegd zijn om buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden. In hun geval is deze kenbaarheid voldoende verzekerd via het gerechtsdeurwaardersregister en het tableau van de Nederlandse orde van advocaten. In geval van de advocatuur is nog van belang dat een zeer specifieke categorie niet op het tableau wordt aangetekend, maar toch – onder voorwaarden – gerechtigd is om in Nederland onder de eigen oorspronkelijke beroepstitel advocatuurlijke werkzaamheden te verrichten. Het gaat dan om advocaten uit een ander land van de EU, EER of Zwitserland, zogenoemde bezoekende advocaten, als bedoeld in artikel 16b van de Advocatenwet. Een dergelijke advocaat vermeldt de mededeling als bedoeld in artikel 16c van de Advocatenwet, te weten de buitenlandse beroepsorganisatie waartoe hij behoort of het gerecht waarbij hij overeenkomstig de wettelijke regeling van de staat van herkomst is toegelaten. Zo wordt de kenbaarheid voor schuldeisers en schuldenaren zo veel mogelijk recht gedaan, terwijl voor bezoekende advocaten geen belemmering wordt opgeworpen. In het tweede lid wordt geregeld dat slechts buitengerechtelijke incassowerkzaamheden mogen worden verricht of aangeboden voor zover de contactgegevens, kort gezegd, actueel zijn. Dit geldt ook voor gerechtsdeurwaarders en advocaten, uitgezonderd de bezoekende advocaten die immers niet staan ingeschreven op het tableau.

Met het derde lid van dit artikel wordt beoogd te voorkomen dat schuldeisers aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden inzetten zonder dat dit duidelijk is voor de schuldenaar. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het debiteurenbeheer van een schuldeiser feitelijk wordt gedaan door een aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaam-

heden, maar hij dit doet op briefpapier of met een emailadres van de schuldeiser zelf.

Artikel 12. Personeel

Artikel 12 stelt ter verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening eisen aan personeel. De normadressaat is niet het personeelslid zelf, maar de verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, dus het bedrijf dat dit doet of de gerechtsdeurwaarder of advocaat die dit doet (zie paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

Heeft een bedrijf dat, of een gerechtsdeurwaarder of een advocaat die, buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt personeel, dan stelt dat bedrijf of die gerechtsdeurwaarder of advocaat alleen mensen aan die richting een schuldenaar of schuldeiser de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden, als zij over een recente VOG beschikken (eerste lid). De eis wordt niet gesteld voor mensen die zuiver intern werk doen en die niet met schuldeisers of schuldenaren van doen hebben. De VOG kan in voorkomend geval ook een buitenlands equivalent zijn (zie de definitie van verklaring omtrent het gedrag in artikel 1). De verplichting geldt ook ten aanzien van personen die de leiding hebben over zulk personeel. Zij hebben immers de mogelijkheid het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te beïnvloeden. Het betreft een eenmalige controle en geen continue screening. Dit is een afweging van proportionaliteit en subsidiariteit. Een continue screening is een zware last, waar het belang van een kwalitatief betere incassodienstverlening op dit moment onvoldoende tegen opweegt. Mocht personeel de kwaliteitseisen als bedoeld in artikel 13 overtreden of mocht in ernstige mate niet worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht, dan kan bovendien met bestuursrechtelijke sancties worden opgetreden tegen het bedrijf dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt. De regel geldt ook voor gerechtsdeurwaarders en advocaten die personeel richting een schuldenaar of schuldeiser buitengerechtelijke incassowerkzaamheden laten verrichten of aanbieden.

Het tweede lid bepaalt dat geen bestuurder te werk wordt gesteld wiens gegevens niet staan vermeld in het register. Dit is het sluitstuk van een samenstel van regels. Dit begint ermee dat bestuurders die niet al in het handelsregister staan, in de aanvraag worden genoemd (artikel 5, eerste lid, onderdeel e). Bestuurders worden doorgelicht alvorens registratie plaatsvindt (artikel 7). Hun situatie kan aanleiding zijn voor schorsing (artikel 9). Bestuurders kunnen op aanvraag worden toegevoegd aan en verwijderd uit het register (artikel 8, eerste lid, onderdeel c). Uit de aard van de positie van gerechtsdeurwaarders en advocaten, is deze regel bij hen niet van toepassing, ook niet als hun kantoren bestuurders hebben. Zij worden immers niet in het register ingeschreven. Bovendien verricht de persoon die het beroep van gerechtsdeurwaarder of advocaat uitoefent, in die hoedanigheid buitengerechtelijke incassowerkzaamheden (of biedt hij deze aan) en heeft hij in zijn hoedanigheid van beroepsbeoefenaar geen bestuurder als bedoeld in artikel 1.

Artikel 13. Kwaliteitseisen

Artikel 13 bevat de kwaliteitseisen voor incassodienstverlening.

De kwaliteitseisen richten zich tot de verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. De in dit artikel geregelde normen gelden voor alle incassodienstverleners, dus ook voor gerechtsdeurwaarders en advocaten.

Het gaat om de volgende eisen:

De personen die zijn belast met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, of aan deze werkzaamheden leiding geven, moeten voldoende vakbekwaam zijn en hun vakbekwaamheid periodiek onderhouden (artikel 13, eerste lid).

Een incassodienstverlener moet er voor zorgen dat de opbouw van een vordering jegens een schuldenaar inzichtelijk is en moet daarbij zo goed mogelijk specificeren waar de vordering, of onderdelen daarvan, op gebaseerd (artikel 13, tweede lid). Hij neemt daarbij de voor incasso geldende wettelijke voorschriften in acht.

Een incassodienstverlener draagt zorg voor een correcte omgang met schuldenaren en schuldeisers en zorgt daarbij voor een afdoende informatievoorziening jegens hen (artikel 13, derde lid).

Een incassodienstverlener draagt zorg voor een deugdelijke inrichting van de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en de administratie daarvan (artikel 13, vierde lid).

Een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden heeft een klachtenregeling en is aangesloten bij een geschillenregeling. Hij is verplicht een klacht van of een geschil met een schuldenaar of schuldeiser overeenkomstig die regelingen af te handelen (artikel 13, vijfde lid).

Bovengenoemde eisen en wat zij in de praktijk zullen betekenen zijn uitgebreid toegelicht in paragraaf 3.4. van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

In verband met de noodzaak voor de toezichthouder om (vooraf) te kunnen controleren of de incassodienstverlener in de basis voldoet aan de kwaliteitseisen is hij verplicht schriftelijk vast te leggen op welke wijze hij hier uitvoering aan geeft (artikel 13, zesde lid).

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de kwaliteitseisen (artikel 13, zevende lid).

HOOFDSTUK 4. TOEZICHT EN HANDHAVING

Artikel 14. Toezichthouder

Artikel 14 gaat over het bestuursrechtelijke toezicht op de regels uit dit wetsvoorstel of die in lagere, daarop gebaseerde regelgeving wordt gesteld. In het eerste lid wordt geregeld dat dit toezicht is belegd bij ambtenaren die worden aangewezen door de Minister voor Rechtsbescherming.

Het toezicht richt zich op de naleving van de kwaliteitseisen en andere verplichtingen onder deze wet (zie onder meer artikelen 4, 11, 12 en 13).

Om bij gebleken tekortkomingen tegen in het register opgenomen dienstverleners te kunnen optreden, zijn in de artikelen 15, 16 en 17 bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden opgenomen.

Ook hier geldt voor gerechtsdeurwaarders en advocaten een afwijkende regeling (zie het tweede lid van dit artikel). Op grond van artikel 30 van de Gerechtsdeurwaarderswet is het toezicht op gerechtsdeurwaarders belegd bij het BFT. Het ligt gelet op die deskundigheid, de bijzondere positie van gerechtsdeurwaarders en de verwevenheid van gerechtsdeurwaarders- en, indien verricht of aangeboden, buitengerechtelijke incassowerkzaamheden niet in de rede gerechtsdeurwaarders voor laatstgenoemde werkzaamheden onder ander toezicht te stellen. Hetzelfde geldt voor advocaten, die onder toezicht staan van de deken, genoemd in artikel 45a van de Advocatenwet. Daarom zijn het BFT, respectievelijk de deken ten aanzien van gerechtsdeurwaarders of advocaten belast met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels. Een soortgelijke constructie staat ook in artikel 24, tweede lid, Wwft, waarin de deken exclusief is belast met het toezicht op de naleving door advocaten van de bij of die wet gestelde regels. Net als in artikel 26 Wwft is artikel 45a, tweede lid, van de Advocatenwet op dit toezicht van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat ten behoeve van het houden van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, de advocaat, zijn medewerkers en personeel, alsmede andere personen die bij de beroepsuitoefening betrokken zijn, niet gehouden zijn aan de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 11a van de Advocatenwet. In dat geval geldt voor de deken alsmede voor de door hem ten behoeve van de uitoefening van het toezicht ingeschakelde medewerkers, personeel en andere personen een geheimhoudingsplicht, gelijk aan die bedoeld in artikel 11a van de Advocatenwet. Dit is ook hier passend bij de bijzondere positie van advocaten.

Artikel 15. Last onder dwangsom

Artikel 15 geeft een bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom. Dit is een herstelsanctie die een last inhoudt tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en die de verplichting inhoudt tot betaling van een geldsom, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. De last onder dwangsom is geregeld in de Awb, in het bijzonder in de artikelen 5:31d e.v. De bevoegdheid wordt toegekend aan de Minister voor Rechtsbescherming. Net als bij het toezicht is er een bijzondere bevoegdheidstoedeling in geval van gerechtsdeurwaarders en advocaten. Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting op artikel 14.

De last kan zowel worden ingezet ter handhaving van het verbod zonder registratie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden en de regels over de uitvoering van de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en het personeel (artikelen 4, 11, 12 en 13), als ter handhaving van de verplichting van een ieder om aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 5:20, eerste lid, van de Awb). Wat dit laatste betreft, is er een samenloopregeling met wetsvoorstel 35256 (artikel 27). Tegen overtredingen is ook straffend optreden mogelijk: strafrechtelijk waar het gaat om het verbod zonder registratie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden (artikelen 4 en 25) en punitief bestuursrechtelijk waar het gaat om de regels over de uitvoering van de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en het personeel, alsmede de medewerking aan toezichthouders (artikel 16).

Artikel 16. Bestuurlijke boete

Artikel 16 geeft een bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete. Dit is een bestraffende sanctie, die een onvoorwaardelijke verplichting inhoudt tot betaling van een geldsom. De bestuurlijke boete is geregeld in de Awb, in het bijzonder in de artikelen 5:40 e.v. De bevoegdheid wordt toegekend aan de Minister voor Rechtsbescherming. Net als bij het toezicht is er een bijzondere bevoegdheidstoedeling in geval van gerechtsdeurwaarders en advocaten. Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting op artikel 14. De bestuurlijke boete kan worden ingezet ter bestraffing van overtreding van regels over de uitvoering van de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en over het personeel (artikelen 11, 12 en 13). Daarnaast is zij mogelijk voor overtreding van de verplichting van een ieder om aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 5:20, eerste lid, Awb). Deze overtreding is ook strafbaar gesteld in artikel 184 Sr, het opzettelijk niet voldoen aan een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast. Om dubbele sanctionering uit te sluiten, is die bepaling van het Wetboek van Strafrecht in zoverre buiten toepassing verklaard.

Er wordt gedifferentieerd wat betreft de hoogte van de maximaal op te leggen bestuurlijke boete. Bij het bepalen van die hoogte is in de eerste plaats gelet op artikel 25 van het wetsvoorstel, waarin wordt voorgesteld het zonder registratie verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden (strafrechtelijk) te beboeten met een geldboete van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Sr. Deze gedraging wordt in abstracto als ernstigste overtreding van dit wetsvoorstel gezien. Op andere overtredingen door verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden dient dan een lager maximaal boetebedrag te worden gesteld. In de tweede plaats is gelet op de ernst van die andere overtredingen, zowel op zichzelf beschouwd als in onderlinge verhouding. Verricht een bedrijf buitengerechtelijke incassowerkzaamheden of biedt het deze aan onder een niet geregistreerde naam of doet een bedrijf, een gerechtsdeurwaarder of advocaat dat met foute contactgegevens (artikel 11), dan tast dit voor schuldenaren en schuldeisers de kenbaarheid ervan als bonafide bedrijf of beroepsbeoefenaar aan, respectievelijk bemoeilijkt dit zijn bereikbaarheid voor hen. Daarmee komt de kwaliteit van de incassodienstverlening in het geding. Anderzijds is de ernst van die overtreding in die zin gering, dat het bedrijf wel over een registratie beschikt en dat die beroepsbeoefenaar wel is gerechtigd buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden, en dat de inhoudelijke eisen niet worden geschonden. Dit blijkt ook hieruit, dat de gegevens door het bedrijf zelf bij de aanvraag worden verstrekt (artikel 5) en eenvoudig kunnen worden gewijzigd (artikel 8). Wordt daarentegen personeel aangesteld dat externe contacten heeft, of leiding aangesteld die geen verklaring omtrent het gedrag over heeft gelegd of wordt gewerkt met een niet geregistreerde bestuurder (artikel 12), dan komt de integriteit van het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden in het geding. Er is immers niet op basis van concrete gegevens getoetst of iemand, gelet op het doel waarvoor de verklaring wordt aangevraagd, respectievelijk waarvoor de antecedenten worden onderzocht, wel of niet in aanmerking komt voor de betreffende werkzaamheden. Dit terwijl deze persoon wel contact heeft met schuldenaren of schuldeisers. Ook als niet wordt meegewerkt aan een vordering door een toezichthouder (artikel 5:20, eerste lid, Awb) komt de kwaliteit van de incassodienstverlening in het geding, omdat niet, althans niet zonder meer kan worden gecontroleerd of wordt nageleefd hetgeen

bij of krachtens dit wetsvoorstel wordt bepaald. Wordt, ten slotte, in strijd gehandeld met een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen kwaliteitseis, dan is de kwaliteit van de incassodienstverlening daadwerkelijk aangetast. Ook als dat gebeurt door een geregistreerd bedrijf of door een beroepsbeoefenaar.

Het voorgaande leidt in beginsel tot beboeting overeenkomstig de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Sr, voor overtreding van artikel 11 van dit wetsvoorstel; de tweede categorie voor overtreding van artikel 12 van dit wetsvoorstel en van artikel 5:20, eerste lid, Awb (net als bij het buiten toepassing verklaarde artikel 184 Sr het geval is voor het negeren van een ambtelijke vordering); en de derde categorie voor overtreding van het bepaalde krachtens artikel 13 van dit wetsvoorstel (artikel 16, derde lid). Twee verhogingsregelingen zijn daarbovenop van overeenkomstige toepassing verklaard. Ten eerste, is de waarde van de goederen met betrekking tot welke de overtreding is begaan of die geheel of gedeeltelijk door middel van overtreding zijn verkregen, hoger dan een kwart van het maximum van de boete, dan kan een boete worden opgelegd van de naast hogere categorie (artikel 6, eerste lid, laatste zin, Wed). Dit kan, ten tweede, ook indien de overtreding wordt begaan door een rechtspersoon of, onder meer, een vennootschap onder firma, indien de boetecategorie geen passende bestraffing toelaat (artikel 23, zevende en achtste lid, Sr). Met de bedragen die per 1 januari 2020 gelden, zou dit er als volgt uit komen te zien:

Overtreding van:	Maximale boete	Hetzij aldus meer verkregen dan:	hetzij voor een rechtspersoon of VOF geen passende bestraffing, maximale boete
artikel 11 (naam, contactgegevens)	€ 435	€ 108,75 of...	€ 4.350
artikel 12 (VOG, geregistreerde be-stuurder, meewer-ken)	€ 4.350	€ 1.087,50 of...	€ 8.700
artikel 13 (kwaliteits-eisen)	€ 8.700	€ 2.175 of...	€ 21.750
artikel 4 jo. 25 (geen registra-tie)	€ 21.750 (strafrecht)	€ 5.437,50 of...	€ 87.000 (strafrecht)

Gezien het ingrijpende karakter van sommige ingevolge dit wetsvoorstel op te leggen boetes is in enkele gevallen aan het bezwaar of beroep schorsende werking verleend. Dit is geregeld in het vijfde lid van artikel 16. Dit is mede gedaan gelet op de draagkracht van de overtreder die werkzaam is in deze branche en die een dergelijke hoge boete moet betalen. In veel gevallen worden incassodiensten verricht door kleinere ondernemers die door een hoge bedrijfsmatige boete ook in hun eigen portemonnee kunnen worden geraakt. Anderzijds is het lik-op-stuk-effect belangrijk voor de speciaal- en generaalpreventieve werking van bestuurlijke boetes. Daarom wordt schorsende werking aan bezwaar toegekend bij een boete van de derde categorie (bij de stand van zaken per 1 januari 2020, de categorie die eindigt bij € 8.700) en aan bezwaar en beroep bij een boete van de vierde categorie (bij de stand van zaken per 1 januari 2020, de categorie die eindigt bij € 21.750). Geen schorsende werking wordt toegekend aan boetes van de eerste of tweede categorie (bij de stand van zaken per 1 januari 2020, de categorieën die eindigen bij € 435, respectievelijk € 4.350). Soortgelijke regelingen zijn opgenomen in onder meer artikel 17 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en artikel 48h van de Wet toezicht effectenverkeer 1995.

Artikel 17. Handhaving middels doorhaling

Anders dan de doorhaling krachtens artikel 10 gaat het hier niet om een louter administratieve kwestie of een situatie waarin de Minister voor Rechtsbescherming met volledige informatie anders zou hebben besloten. Het betreft doorhaling in het kader van de handhaving. Gegevens over de doorhaling zullen ook feitelijk in het register worden opgenomen (artikel 3, tweede lid, onderdeel h). Doorhaling is in het kader van de reparatoire bestuursrechtelijke aanpak het laatste redmiddel. Een bedrijf dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt verliest dan immers zijn registratie, het voortzetten van de werkzaamheden is strafbaar (artikel 4) en een nieuwe registratie is in de daaropvolgende jaar bepaald niet maar zo te verkrijgen (artikel 7, eerste lid, aanhef en onderdeel f). Deze doorhaling is daarom alleen aan de orde als in ernstige mate niet wordt voldaan aan de bij of krachtens artikel 11, 12 of 13 gestelde regels of in ernstige mate niet is gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een goede verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht. Het zal dan gaan om een bedrijf dat bij herhaling en zonder dat ander optreden soelaas biedt, regels overtreedt of zijn zaken niet op orde heeft. Dan wel dat één gebeurtenis zodanig ernstig is, dat zij aanleiding vormt voor een doorhaling. De Minister voor Rechtsbescherming heeft ter zake beoordelingsruimte. Is hiervan echter naar zijn oordeel sprake, dan is de doorhaling verplicht.

Om te beoordelen of van een dergelijke situatie sprake is moet in het kader van toezicht in bepaalde gevallen onderzocht kunnen worden of zich een situatie voordoet op grond waarvan de inschrijving anders zou zijn geweigerd. Bij de uitvoering van de toezichtstaak kan daarom opnieuw bekeken worden of aan de betrouwbaarheidstoets op grond van artikel 7 zou zijn voldaan. In de praktijk betekent dit dat de Inspectie van Justitie en Veiligheid de Dienst Justis vraagt hier opnieuw naar te kijken.

Artikel 18. Civielrechtelijke gevolgen

In dit artikel worden de civielrechtelijke gevolgen geregeld van handelingen door een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden die niet geregistreerd staat of wiens registratie is geschorst. Deze gevolgen worden opgenomen in dit wetsvoorstel en niet in het BW, omdat zij gelden in de verhouding met deze specifieke categorie van incassobureaus en opkopers en niet ten opzichte van de schuldeiser in algemene zin, zoals bijv. bedoeld in art. 6:96 BW.

Het gaat hier, gelet op de reikwijdte van artikel 2, steeds om een verzoek tot betaling dat beroeps- of bedrijfsmatig wordt gedaan wordt voor een derde of na overdacht van een vordering.

Met het eerste lid wordt bewerkstelligd dat van een schuldenaar die een betalingsverzoek ontvangt van een niet aanbieder of verrichter van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden die niet is geregistreerd of wiens registratie is geschorst niet wordt verlangd dat hij aan deze betaalt. Het is verboden voor een aanbieder of verrichter zonder registratie of met een geschorste registratie incassohandelingen uit te oefenen (zie art. 4). Een registratie ontbreekt wanneer die er nooit is geweest. Dit is het geval indien geen aanvraag tot inschrijving in het register is gedaan of indien daarop niet of nog niet positief is beschikt. Een registratie ontbreekt ook indien zij is doorgehaald (artikel 10 en 17) of als deze is vervallen (at. 3, vijfde lid).

De schuldenaar die na ontvangst van een betalingsverzoek het register checkt en de betreffende aanbieder of verrichter dan niet ingeschreven ziet (en het verzoek is ook niet afkomstig van een advocaat die is ingeschreven in op het tableau of een gerechtsdeurwaarder die is ingeschreven in het gerechtsdeurwaardersregister), of een schorsing vermeld ziet, is geen betaling verschuldigd aan deze verrichter of aanbieder. Vanaf de dag van het schriftelijke verzoek wordt de vertraging van de voldoening niet aan de schuldenaar toegekend. Dit betekent dat vanaf deze dag geen wettelijke rente meer verschuldigd is en deze niet verder kan oplopen.

Het is aan de schuldeiser om een geregistreerd bureau in de arm te nemen. Wanneer een schuldeiser dit niet doet, loopt deze het risico dat de vordering niet wordt betaald.

Zoals ook in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, is de schuldenaar niet verplicht om een check te doen. Doet een schuldenaar dit wel, en ziet hij dat een bureau niet geregistreerd staat of geschorst is, dan is hij geen betaling verschuldigd aan het incassobureau. Dit strookt met de regeling van art. 6:34 BW. Volgens dit artikel kan de schuldenaar die heeft betaald aan iemand die niet bevoegd is de betaling te ontvangen, aan degene aan wie betaald moest worden, tegenwerpen dat hij bevrijdend heeft betaald, indien hij op redelijke gronden (= te goeder trouw) heeft aangenomen dat de ontvanger tot de prestatie gerechtigd was of dat uit andere hoofde aan hem moest worden betaald. De schuldenaar die een check uitvoert en weet dat er geen registratie is of er een schorsing van de registratie is, kan niet te goeder trouw betalen, maar deze is niet tot betaling gehouden. De schuldenaar die geen check uitvoert, weet niet of het incassobureau geregistreerd is of niet. De schuldenaar zal dan, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden, mogen aannemen dat aan het incassobureau moet worden betaald.

In het tweede lid wordt geregeld dat incassokosten niet zijn verschuldigd voor werkzaamheden van een verrichter van incassowerkzaamheden zonder registratie of met een geschorste registratie. Er hoeft niet betaald te worden voor werkzaamheden die onbevoegd worden uitgeoefend. Raadpleging van het register geeft duidelijkheid over de wel of niet aanwezige registratie (zie ook bij lid 1). Wanneer de incassokosten worden betaald in het geval er geen registratie is, dan is dit onverschuldigd gedaan en kunnen deze teruggevorderd worden. Bij inschakeling van de rechter zal dit betekenen dat er geen toewijzing van de gevorderde buitengerechtigde incassokosten zal volgen als deze gemaakt zijn door een niet geregistreerd bureau

HOOFDSTUK 5. SAMENWERKING

Artikel 19. Relatie tussen verschillende toezichthouders

Artikel 19 bevat bepalingen over de onderlinge verhouding van werkzaamheden van de toezichthouders en handhavers op grond van dit wetsvoorstel en de ACM en AFM. Bij het verrichten of aanbieden van buitengerechtigde incassowerkzaamheden kunnen zich gedragingen voordoen die zowel onder dit wetsvoorstel vallen, als onder bestaande regels die voortvloeien uit de Whc of de Wft. Zo kan bij het houden van toezicht krachtens artikel 14 van dit wetsvoorstel op de naleving van kwaliteitseisen die worden gesteld bij of krachtens artikel 13 van dit wetsvoorstel, gedrag aan het licht komen dat in strijd is met die eisen, en/of een oneerlijke handelspraktijk oplevert als bedoeld in de Whc of een overtreding van een voorschrift dat samenhangt met (een vergunning krachtens) de Wft. Zoiets mag niet tussen wal en schip vallen, terwijl

anderzijds onnodig dubbel optreden en dubbel werk moeten worden voorkomen. Daarom is voorzien in een wederzijdse kennisgevingsverplichting (eerste en tweede lid). Deze geldt vanzelfsprekend alleen indien degene die kennis moet geven, weet heeft dat zich een gedraging heeft voorgedaan en in de redelijke veronderstelling verkeert dat deze gedraging kan worden gekwalificeerd als het niet-naleven van de andere wet. Voor de formulering is gekeken naar artikel 162, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering. Ieder behoudt daarna overigens zijn eigen verantwoordelijkheid en men is dus niet gehouden om op te treden nadat een feit onder de aandacht is gebracht. Om goede samenwerking in ieders belang te waarborgen, worden wel afspraken gemaakt, die in een door de Minister voor Rechtsbescherming te publiceren samenwerkingsprotocol worden vastgelegd (derde en vierde lid). Voor de effectiviteit en doelmatigheid van het toezicht en de handhaving is uitwisseling van gegevens of inlichtingen in voorkomend geval van belang. In het hierboven gegeven voorbeeld moet degene die krachtens dit wetsvoorstel met toezicht is belast, gegevens of inlichtingen kunnen delen met de ACM of de AFM. Andersom is bijvoorbeeld denkbaar dat bij een ACM-onderzoek krachtens de Whc geen gedrag naar boven komt dat als oneerlijke handelspraktijk is te kwalificeren, maar dat wel een overtreding is van een bij of krachtens artikel 13 van dit wetsvoorstel gestelde kwaliteitseis. Of dat bij een dergelijk onderzoek naast gedrag dat een oneerlijke handelspraktijk is, ook gedrag aan het licht komt dat dit niet is, maar dat wel een schending oplevert van een kwaliteitseis als bedoeld in artikel 13. In onder meer zulke gevallen moet de ACM gegevens of inlichtingen daarover kunnen delen met degene die toezicht houdt op de naleving van de bepalingen uit dit wetsvoorstel. Ook kan het nodig zijn dat de ACM en AFM inzage krijgen in delen van het register die op grond van artikel 3, vierde lid, niet openbaar zijn. Het vijfde en zesde lid geven een grondslag voor informatiedeling en, gezien de belangen van de betrokkenen, ook een inkadering. In verband met de bijzondere positie van advocaten is het van belang te wijzen op artikel 14, derde lid, waardoor de deken – ook in de relatie tot de ACM en de AFM – een geheimhoudingsplicht heeft die gelijk is aan de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 11a van de Advocatenwet. Dit betekent dat de deken die in het kader van zijn toezichtuitoefening informatie van, over of herleidbaar tot kort gezegd cliënten van advocaten, niet mag delen met derden, ook niet met andere toezichthouders.

In artikel 19, tweede en zesde lid, wordt informatie-uitwisseling geregeld van gegevens die zijn verkregen bij het toezicht op andere wetgeving dan het onderhavige wetsvoorstel, zoals de Wet handhaving consumentenbescherming en de Wet op het financieel toezicht. De Wet op het financieel toezicht heeft een eigen geheimhoudingsregime in artikel 1:89 en verder, waarin ook de afwijkingen voor toezicht op andere wetten geregeld worden. De Autoriteit Financiële Markten is gebonden aan dit geheimhoudingsregime bij de uitoefening van haar taken. Het ligt daarom in de rede om voor dit wetsvoorstel bij die systematiek aan te sluiten. Om die reden wordt voorgesteld om in artikel 19, zesde lid, onderdeel c van dit wetsvoorstel te bepalen dat uitwisseling van informatie die is verkregen op basis van andere wetgeving alleen plaatsvindt met inachtneming van het geheimhoudingsregime dat op die informatie van toepassing is. Zo komt een toezichthouder niet in de positie dat twee verschillende geheimhoudingsregimes van toepassing zijn op dezelfde informatie.

HOOFDSTUK 6. FINANCIËLE BEPALINGEN

Artikel 20. Doorberekenen van kosten

In hoofdstuk 8 van de toelichting is ingegaan op de doorberekening van kosten. Artikel 20 vormt hiervan de weerslag. In het eerste lid, onderdeel a, gaat het over de financiële kant van registratie en van toezicht en handhaving daarop en, onderdeel b, over de kosten van het behandelen van aanvragen tot registratie. Eerstgenoemde kosten worden doorberekend aan de bedrijven die zijn ingeschreven en laatstgenoemde kosten aan het bedrijf dat de aanvraag doet. Er komt gedelegeerde regelgeving. Hierin zal het gaan over tarieven en heffing. Zo kunnen tarieven worden gedifferentieerd en kan worden bepaald dat en hoe, om geregistreerd te blijven, periodiek wordt geheven. Voor de volledigheid wordt er hier nog eens op gewezen dat de registratie vervalt als (tijdige) betaling uitblijft (artikel 3, zesde lid) en dat een aanvraag buiten behandeling wordt gelaten zo lang niet wordt betaald, onder opschorting van de beslistermijn (artikelen 6, eerste lid, aanhef en onderdeel d).

HOOFDSTUK 7. WIJZIGINGS- EN SAMENLOOPBEPALINGEN

Artikel 21. Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (cumulatie incassokosten)

Op grond van artikel 6:96, zevende lid, BW geldt dat indien een schuldenaar voor meerdere opeisbare vorderingen kan worden aangemaand, dit in één aanmaning, de zogenoemde veertiendagen brief, moet plaatsvinden. De openstaande hoofdsommen worden dan voor de berekening van de incassokosten bij elkaar opgeteld.

Het kan hierbij gaan om vorderingen op grond van verschillende overeenkomsten, maar ook om vorderingen op grond van een en dezelfde overeenkomst (duurovereenkomst) waarvoor termijnbetalingen zijn afgesproken, zoals een huurovereenkomst of het afsluiten van een abonnement.

Wanneer voor het eerst wordt aangemaand na het missen van bijvoorbeeld drie termijnbetalingen van € 200 moeten deze hoofdsommen worden samengevoegd en worden de incassokosten berekend over een bedrag van (3 x € 200 =) € 600. Deze bedragen dan € 90 (15% van € 600).⁶⁸

Wanneer echter na iedere niet betaalde termijn een aanmaning wordt verstuurd, kunnen over elke termijn afzonderlijk incassokosten worden berekend. Aan een schuldenaar kan dan bij het missen van drie termijnbetalingen van € 200 een bedrag van € 120 aan incassokosten (drie keer de voor het bedrag van € 200 verschuldigde minimale incassokosten van € 40) in rekening worden gebracht.⁶⁹ Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, kan daarom met name bij termijnbetalingen sprake zijn van een ongewenste stapeling van incassokosten (verdienmodel) waar de schuldenaar de dupe van kan worden en wordt om die situatie tegen te gaan, artikel 6:96 BW aangevuld met een nieuw achtste lid.

⁶⁸ De incassokosten bedragen op grond van het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten (Bik) 15% van het bedrag van de hoofdsom bij vorderingen boven € 266,67 tot en met € 2.500.

⁶⁹ Bij vorderingen tot en met € 266,67 is dit het minimumtarief conform de huidige staffel van het Bik.

Ingevolge dit achtste lid zijn de incassokosten voor termijnbetalingen op grond van eenzelfde overeenkomst afhankelijk van het aantal na aanmaning niet tijdig betaalde termijnen binnen een periode tot zes maanden geleden. Er wordt bij elke nieuwe aanmaning zes maanden teruggekeken voor het in rekening brengen van incassokosten.

De voorgestelde optie geldt enkel de berekening van incassokosten voor termijnbedragen van maximaal € 266,67 per maand. Dit is het bedrag waarvoor op grond van Bik het minimumbedrag van € 40 aan incassokosten geldt en dat zijn bij uitsteking de gevallen waarin de incassokosten onevenredig hoog kunnen zijn, omdat voor iedere termijn van lager dan € 266,67 een bedrag van € 40 in rekening kan worden gebracht. Zoals in het algemeen deel is aangegeven bedragen de incassokosten voor de eerste termijnbetaling in de periode tot zes maanden terug bezien een bedrag van € 40 en voor volgende termijnbetalingen € 20. Het maximumbedrag aan incassokosten komt per zes maanden bij termijnen lager dan € 266,67 uit op € 140 ($\text{€ } 40 + 5x = \text{€ } 20 \text{ euro}$), waar dit onder de huidige regeling, zoals hierboven aangegeven, € 240 ($6 \times \text{€ } 40$) kan zijn. Deze bedragen zullen in de in het vijfde lid van artikel 6:96 genoemde algemene maatregel van bestuur, het Bik, worden opgenomen.

De regeling werkt als volgt uit.

Stel dat een schuldenaar verzuimt zijn termijnbedragen van € 200 van januari 2021, maart 2021, april 2021, mei 2021 en december 2021 te betalen.

Wanneer voor het termijnbedrag over januari 2021 wordt aangemaand en tijdige betaling uitblijft, mag de schuldeiser maximaal € 40 aan incassokosten rekenen als in de zes maanden hiervoor niet is aangemaand en tijdige betaling (binnen de termijn van veertien dagen) is uitgebleven. Voor de gemiste termijnen in maart 2021, april 2021 en mei 2021 mag telkens € 20 aan incassokosten worden gerekend (respectievelijk 2^e, 3^e en 4^e niet betaalde termijn binnen zes maanden). Ten aanzien van de gemiste termijn in december 2021 mag de schuldeiser weer € 40 aan incassokosten rekenen. De afgelopen zes maanden zijn geen betalingen gemist, waardoor voor de berekening van incassokosten weer bij de 1^e termijn wordt aangevangen.

In het geval van wisselende termijnbedragen geldt dat wanneer een termijnbedrag uitkomt boven € 267,67, hiervoor de bestaande regeling van het Bik geldt (15% van de hoofdsom). Deze termijn doet mee voor de termijn van zes maanden om terug te kijken naar het aantal aanmaningen in die periode. Stel dat in het gegeven voorbeeld de termijnen van januari 2021 en maart 2021 € 200 bedragen, de termijn van april € 280 bedraagt en van mei 2021 weer € 200. In mei wordt zes maanden teruggekeken. De incassokosten bedragen dan € 40, € 20, € 42 (15% van de hoofdsom € 280) en € 20. Wanneer ook in september 2021 een termijn wordt gemist van € 280 en in december 2021 weer een termijn van € 200, geldt dat bij aanmaning in december zes maanden wordt teruggekeken naar de periode tot en met juli. Als de termijn van september niet mee zou tellen, zou december de eerste aanmaning in zes maanden betreffen en zou er € 40 aan incassokosten in rekening kunnen worden gebracht. Wanneer de termijn van september wel meetelt, zoals wordt voorgesteld, is de aanmaning van december de tweede aanmaning en bedragen de incassokosten € 20.

In afwijking van lid 7 geldt dat wanneer voor meerdere termijnen wordt aangemaand het hoogste bedrag aan incassokosten geldt dat voor een van de betreffende termijnen in rekening kan worden gebracht. Dit zal

eveneens in het Bik worden geregeld. De schuldeiser die in het gegeven voorbeeld voor de eerste keer in maart 2021 in actie komt moet de gemiste termijnen van € 200 van januari en maart 2021 in één aanmaning opnemen. Hiervoor mag hij € 40 incassokosten in rekening brengen (er geldt een bedrag van € 40 en een bedrag van € 20). Voor de gezamenlijk aangemaande termijnen van € 200 van april en mei 2021 mag hij in totaal € 20 in rekening brengen (voor beide termijnen geldt een bedrag van € 20). Wanneer de termijn van april € 280 bedraagt, mag bij de gezamenlijke aanmaning € 42 in rekening worden gebracht (er geldt een bedrag van € 42 en van € 20).

Voor de gemiste termijn in december 2021 mag hij weer € 40 aan incassokosten rekenen. In het geval dat de schuldeiser na de aanmaning over januari en maart 2021 lange tijd stilzit en uiteindelijk de gemiste termijnen van april 2021, mei 2021 en december 2021 in één aanmaning opneemt, geldt dat hij hiervoor € 40 aan incassokosten in rekening mag brengen, omdat bij de laatste gemiste termijn, december 2021, geldt dat de zes maanden daaraan voorafgaand niet is verzuimd te betalen en voor de berekening van incassokosten weer bij de 1^e termijn wordt aangevangen.

Er mag niet ten nadele van de consument schuldenaar van de regeling worden afgeweken, maar wel ten voordele. Schuldeisers houden zo de mogelijkheid om hun eigen berekeningswijze toe te blijven passen, zolang dit niet tot hogere kosten leidt voor de schuldenaar.

Artikel 22. Advocatenwet

Artikel 22 voert enkele wijzigingen in de Advocatenwet door. Deze vloeien voort uit de overige bepalingen van dit wetsvoorstel en houden verband met de huidige bepalingen in de Advocatenwet over toezicht en handhaving op grond van de Advocatenwet. Ten aanzien van het toezicht op de naleving en de handhaving van het bij en krachtens dit wetsvoorstel bepaalde, wordt in geval van advocaten dezelfde constructie gevolgd als waarvoor is gekozen bij het toezicht op advocaten in geval van naleving van de Wwft. Zo wordt een beslissing op grond van artikel 15 of 16 tot oplegging aan een advocaat van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete verwerkt op het tableau, net als nu al het geval is bij dergelijke beslissingen op grond van de Advocatenwet en de Wwft. Ook over het toezicht door de deken op grond van dit wetsvoorstel stelt het college van afgevaardigden geen verordeningen vast. Het college van toezicht stelt daarover beleidsregels vast. Bij het college van toezicht berust de taak tot het houden van systeemtoezicht op het toezichthoudende werk van de deken. De deken van de algemene raad kan, net als bij het toezicht op grond van de Advocatenwet en de Wwft, aanwijzingen geven aan de deken van de orde in het arrondissement met betrekking tot de uitoefening van de toezichtstaak. Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt om in de Advocatenwet enkele technische verbeteringen door te voeren. Het gaat hierbij om het verbeteren van enkele niet lopende zinnen, die waren ontstaan doordat het woord «ingevolge» telkens abusievelijk was vervallen met de inwerkingtreding van artikel VI, onder D en E, van de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn.⁷⁰ Ten slotte zijn advocaten ook aan tuchtrechtspraak onderworpen ter zake van inbreuken op het bepaalde bij of krachtens dit wetsvoorstel, net als nu het geval is voor inbreuken op onder meer het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet en de Wwft.

⁷⁰ Stb. 2018, 239.

Artikel 23. Gerechtsdeurwaarderswet

Artikel 23 voert enkele wijzigingen in de Gerechtsdeurwaarderswet door. Deze vloeien voort uit de overige bepalingen van dit wetsvoorstel en houden verband met de huidige bepalingen in de Gerechtsdeurwaarderswet over toezicht en handhaving op grond van die wet. Artikel 1a, derde lid, onderdeel m, van de Gerechtsdeurwaarderswet bepaalt dat in het gerechtsdeurwaardersregister gegevens worden opgenomen over een onherroepelijke en onvoorwaardelijke oplegging van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom als bedoeld in artikel 30b, tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet. Wordt een dergelijke boete of last opgelegd op grond van artikel 15 of 16, dan dient ook die daar – niet openbaar – te worden geregistreerd. Dit is vergelijkbaar met de regeling voor overeenkomstige beslissingen die de deken neemt jegens advocaten en die worden verwerkt op het tableau (artikel 22, onder 1), alsmede met de regeling in dit wetsvoorstel voor overeenkomstige beslissingen jegens andere verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden (artikel 3). Vergelijkbaar met de regeling voor advocaten (artikel 22, onder 5) worden gerechtsdeurwaarders ook aan tuchtspraak onderworpen ter zake van inbreuken op het bepaalde bij of krachtens dit wetsvoorstel, net als nu het geval is voor inbreuken op onder meer het bepaalde bij of krachtens de Gerechtsdeurwaarderswet.

Artikel 24. Wet handhaving consumentenbescherming

De hier voorgestelde wijziging van artikel 3.3 van de Wet handhaving consumentenbescherming dient ertoe om binnen het regime van die wet ruimte te maken voor de verstrekking van door de AFM bij het toezicht in het kader van de Wet handhaving consumentenbescherming verkregen gegevens of inlichtingen aan de toezichthouders op de naleving van het onderhavige wetsvoorstel. Artikel 19, vijfde lid, aanhef en onder b, van dit wetsvoorstel biedt de grondslag voor deze verstrekking en vormt daarmee een wettelijk voorschrift als bedoeld in het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 3.3 van de Wet handhaving consumentenbescherming.

Artikel 25. Wet op de economische delicten

Artikel 25 wijzigt de Wet op de economische delicten. Dit maakt strafrechtelijk optreden mogelijk tegen overtreding van het verbod zonder registratie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden (artikel 4). Dit wordt een economisch delict (artikel 1, onder 4°, Wed) en wel een overtreding (artikel 2, vierde lid, Wed). Wie zonder registratie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt, kan hierdoor worden bestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie (artikel 6, eerste lid, onder 5°, Wed). De boete is bij de stand van zaken op 1 januari 2020 een geldboete van maximaal € 21.750 (artikel 23, vierde lid, Sr). Is de waarde van de goederen met betrekking tot welke de overtreding van het verbod is begaan of die geheel of gedeeltelijk door middel van overtreding van het verbod zijn verkregen, hoger dan een kwart van dat bedrag (dus bij de stand van zaken op 1 januari 2020: hoger dan € 5.437,50), dan kan een geldboete worden opgelegd van de vijfde categorie (artikel 6, eerste lid, laatste volzin, Wed). Dat is op 1 januari 2020 een geldboete van maximaal € 87.000 (artikel 23, vierde lid, Sr). Deze boeteverhoging is ook mogelijk bij veroordeling van een rechtspersoon en onder meer een vennootschap onder firma, indien de vierde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat (artikel 23, zevende en achtste lid, Sr). Voor de verhouding tot de bestuurlijke boetes wordt verwezen naar de toelichting op artikel 16. Als bijkomende straf kan onder meer ontzetting van rechten, gehele of gedeeltelijke stillegging van de

onderneming en verbeurdverklaring worden uitgesproken (artikel 7 Wed). Ook zijn maatregelen mogelijk, waaronder de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, betaling van schadevergoeding en onderbevestiging van de onderneming (artikel 8 Wed). Ter vergelijking, deze sanctieringsmogelijkheden gelden onder meer ook bij overtreding van de verplichting ingeschreven te staan in het handelsregister (artikel 47 van de Handelsregisterwet 2007), schuldbemiddeling, in toegestane gevallen zonder certificaat (artikelen 47 en 48, tweede lid, van de Wet op het consumentenkrediet) en het zonder vergunning verrichten of aanbieden van beveiligingswerkzaamheden (artikel 2 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus).

Artikel 26. Wet op het financieel toezicht

Om gegevensuitwisseling mogelijk te maken van informatie die is verkregen op basis van toezicht op de Wet op het financieel toezicht, is het noodzakelijk om het geheimhoudingsregime van de Wet op het financieel toezicht te wijzigen. Voorgesteld wordt om een nieuw artikel 1:93ca toe te voegen, waarin wordt bepaald dat informatie kan worden gedeeld met de toezichthouder op grond van artikel 14 van de Wet kwaliteit incassodienstverlening voor zover deze informatie van belang is voor het toezicht op de Wet kwaliteit incassodienstverlening. Indien de AFM gegevens verstrekt dient de geheimhouding van dergelijke gegevens of inlichtingen in voldoende mate te zijn gewaarborgd. De gegevens of inlichtingen mogen bovendien alleen worden gebruikt voor het toezicht op grond van de Wet kwaliteit incassodienstverlening, en niet voor een ander doel. Hiermee wordt aangesloten bij het uitwisselingsregime zoals dat geldt voor de AFM in het kader van de Wet handhaving consumentenbescherming (zoals geregeld in artikel 1:93c Wft).

Artikel 27. Samenloop wetsvoorstel 35256

Artikel 27 bevat samenloopbepalingen in verband met het voorstel van wet houdende wijziging van de Awb en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (Kamerstukken 35 256). Artikel 1, onderdeel C, van dat wetsvoorstel voegt onder meer een derde lid toe aan artikel 5:20 Awb, waardoor een bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is, bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de verplichting mee te werken met een toezichthouder (artikel 5:20, eerste lid, Awb). Afzonderlijke wettelijke bepalingen die een bestuursorgaan de bevoegdheid geven in dat geval een last onder dwangsom op te leggen, vervallen. In artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van dit wetsvoorstel is deze bevoegdheid voorzien. Als het voorgestelde artikel 5:20, derde lid, Awb kracht van wet krijgt en eerder geldt dan artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van dit wetsvoorstel, moet dit onderdeel vervallen, omdat er dan al een algemene regeling tot stand is gebracht. Hierin voorziet artikel 27, onderdeel a. Als het voorgestelde artikel 5:20, derde lid, Awb kracht van wet krijgt en later geldt dan artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van dit wetsvoorstel, fungeert de laatstgenoemde bepaling in de tussentijd als basis voor de last onder dwangsom om de medewerkingsverplichting te handhaven, maar moet zij met de inwerkingtreding van de algemene regeling alsnog vervallen. Hierin voorziet artikel 27, onderdeel b. Mocht het voorgestelde artikel 5:20, derde lid, Awb geen kracht van wet krijgen, dan blijft artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van dit wetsvoorstel behouden en dient het als basis voor de last onder dwangsom om de medewerkingsverplichting te handhaven, zoals andere bijzondere wettelijke bepalingen in dat geval blijven dienen als vergelijkbare basis in de wetgeving waartoe zij behoren.

HOOFDSTUK 8. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 28. Overgangsrecht registratie

Als dit voorstel kracht van wet krijgt, hebben verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden na de inwerkingtreding daarvan een registratie nodig. Zij zouden op het moment van inwerkingtreding strafbaar zijn indien de activiteiten worden voortgezet. Dit is niet wenselijk. Artikel 28, eerste lid, voorziet daarom in overgangsrecht door te bepalen dat de verboden die zijn opgenomen in de artikelen 4, 11, eerste lid, aanhef en onderdeel a, en 12, tweede lid, gedurende een jaar na inwerkingtreding van de wet niet van toepassing zijn op degene die voor het tijdstip van inwerkingtreding ervan buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichtte of aanbood en sindsdien onafgebroken heeft voortgezet. Indien binnen deze periode een aanvraag als bedoeld in artikel 5 is gedaan, geldt het voorgaande tot het tijdstip waarop op de aanvraag is beslist. Deze verrichters en aanbieders kunnen hun activiteiten tot een jaar na inwerkingtreding dus voortzetten alsof ze een registratie hebben. In die periode kan wel van hen worden verlangd dat zij de eisen naleven die losstaan van de registratie en zo de kwaliteit van de incassodienstverlening verhogen. Die artikelen worden dus niet genoemd in artikel 28. Voorafgaand aan de inwerkingtreding zal vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid publiciteit worden gezocht over de inhoudelijke eisen waaraan incassodienstverlening dient te voldoen vanaf het moment van inwerkingtreding. Als de wet in werking treedt, zal dat dus geen verrassing zijn voor degenen die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden willen verrichten of aanbieden. Op die inwerkingtreding kan dus worden geanticipeerd.

Artikel 28, tweede lid, maakt het mogelijk dat in dat eerste jaar langer wordt gedaan over een beslissing op een aanvraag. Hoewel bedrijven die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden door de publiciteit zullen worden gewezen op de noodzaak een aanvraag in te dienen om hun dienstverlening te kunnen voortzetten, is piekbelasting denkbaar. Dit terwijl het om complexe aanvragen gaat. Daarom kan de beslistermijn eenmalig worden verlengd. Hierbij zijn de zorgvuldigheid van de voorbereiding van een beslissing en het verkrijgen van duidelijkheid voor dienstverleners meegewogen.

Artikel 29. Evaluatie

Een brede evaluatie van een wetsvoorstel als dit moet niet te snel na inwerkingtreding plaatsvinden, omdat effecten vermoedelijk dan nog niet goed zichtbaar zijn. Daarom is gekozen voor de standaardevaluatiebepaling, met de gebruikelijke periode van vijf jaar.

Artikel 30. Inwerkingtreding

Omdat niet vaststaat dat alle onderdelen van dit wetsvoorstel gelijktijdig in werking kunnen treden, is gekozen voor een inwerkingtredingsbepaling die ruimte biedt voor een gedifferentieerde inwerkingtreding. Hier zal in ieder geval gebruik van worden gemaakt voor een latere inwerkingtreding van artikel 18 van dit wetsvoorstel dat de civielrechtelijke verhouding ten opzichte van een niet geregistreerde of geschorste incassodienstverlener regelt. Omdat huidige incassodienstverleners zoals hierboven omschreven een overgangsregime wordt gegund voor registratie, kan pas na verloop van die overgangstermijn worden ingestaan voor de kenbaarheid voor burgers van alle onder deze wet toegestane incassodienstverleners. Artikel 18 van het voorstel zal daarom eerst 18 maanden

na inwerkingtreding van de registratieplicht, als het overgangsrecht op grond van artikel 28 van het voorstel is uitgewerkt, in werking treden.

Als dit voorstel kracht van wet krijgt, zal er voorafgaand aan de inwerkingtreding ruime bekendheid aan zijn gegeven, zodat alle betrokkenen rekening kunnen houden met de komende veranderingen.

Artikel 31. Citeertitel

Artikel 31 bevat de citeertitel. Deze brengt kernachtig tot uitdrukking wat het doel is van dit wetsvoorstel: kwaliteit in de incassodienstverlening.

De Minister voor Rechtsbescherming,