

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. 5

**VERSLAG**

Vastgesteld 21 mei 2021

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

**INHOUDSOPGAVE**

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>I.</b> | <b>ALGEMEEN</b>   | <b>2</b>  |
| <b>1.</b> | <b>Inleiding</b>  | <b>3</b>  |
|           | <b>1.1</b> Achtergrond wetsvoorstel   | <b>3</b>  |
|           | <b>1.2</b> Doel wetsvoorstel  | <b>3</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Huidige situatie</b>   | <b>4</b>  |
|           | <b>2.1</b> Juridisch kader incassodienstverlening                                 | <b>4</b>  |
|           | <b>2.2</b> Problemen met incassodiensten  | <b>4</b>  |
| <b>3.</b> | <b>Register, kwaliteitseisen en civielrechtelijke consequenties</b>               | <b>5</b>  |
|           | <b>3.1</b> Algemeen   | <b>5</b>  |
|           | <b>3.2</b> Registratieverplichting: afbakening en reikwijdte                      | <b>6</b>  |
|           | 3.2.1 Diensten die onder het wetsvoorstel vallen                                  | 6         |
|           | 3.2.2 Natuurlijke personen  | 6         |
|           | 3.2.3 Aanvrager, bestuurder, leidinggevende en medewerker                         | 6         |
|           | 3.2.4 Positie gerechtsdeurwaarders en advocaten                                   | 7         |
|           | <b>3.3</b> Proces registratie   | <b>7</b>  |
|           | 3.3.1 Aanvraag  | 7         |
|           | 3.3.2 Toezicht op de naleving en handhaving van de wettelijke eisen               | 7         |
|           | <b>3.4</b> Eisen aan incassodienstverlening                                       | <b>8</b>  |
|           | <b>3.5</b> Civielrechtelijke consequenties  | <b>8</b>  |
| <b>4.</b> | <b>Ongewenste cumulatie van incassokosten</b>                                     | <b>9</b>  |
| <b>5.</b> | <b>Regeldrukeffecten</b>  | <b>10</b> |
|           | <b>5.1</b> Toezicht   | <b>10</b> |
| <b>6.</b> | <b>Uitvoeringslasten registratieplicht, toezicht op de naleving en handhaving</b> | <b>10</b> |

|      |  |    |
|------|--|----|
| 6.1  | Uitvoering rondom het register                           | 10 |
| 6.2  | Toezicht op de naleving en handhaving                    | 10 |
| 7.   | Privacy Impact Assessment                                | 10 |
| 8.   | Financiële consequenties                                 | 11 |
| 9.   | Voorbereiding van het wetsvoorstel                       | 11 |
| 10.  | Consultatie  | 11 |
| 10.1 | Level playing field in de incassodienstverlening         | 11 |
| 10.2 | Verkochte vorderingen                                    | 12 |
| 10.3 | Wetsvoorstel in relatie tot schulden                     | 12 |
| II.  | ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING                              | 12 |
|      | Artikel 2. Reikwijdte                                    | 12 |
|      | Artikel 18. Civielrechtelijke gevolgen                   | 13 |
|      | Artikel 19. Relatie tussen verschillende toezichthouders | 13 |

## I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet tot regulering van de private buitengerechtelijke incassodienstverlening en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van de cumulatierегeling voor buitengerechtelijke incassokosten (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden onderschrijven het belang om de kwaliteit van de incassodienstverlening structureel te verbeteren en misstanden effectiever te bestrijden. Deze leden zijn van mening dat incassobureaus een relevante taak hebben bij de inning van geldvorderingen, maar dat de afgelopen jaren duidelijk is geworden dat de kwaliteit van de incassodienstverlening dient te worden verbeterd. Juist ook in de kwetsbare positie waarin velen verkeren als gevolg van de coronacrisis is het belangrijk dat slechte incassobureaus geen incassowerkzaamheden meer mogen verrichten. Graag stellen voornoemde leden de regering nog enkele vragen en maken zij nog enkele opmerkingen over het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het belang van een meer gereguleerde markt, om een maatschappelijk verantwoorde incasso vorm te geven. Deze leden zijn van mening dat dit wetsvoorstel daar aan bij draagt, maar hebben nog enkele vragen over de uitwerking.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden begrijpen dat dit wetsvoorstel onderdeel is van het Actieplan Brede Schuldenaanpak. Dit ambitieuze traject heeft, zo hopen deze leden, een positieve uitwerking op de wijze waarop we in dit land omgaan met (mensen met) problematische schulden. Voornoemde leden vragen de regering in dat kader wanneer er wordt gekeken naar hoe effectief dit actieplan is gebleken. Verder hebben deze leden ook vragen over onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat tot doel heeft om de kwaliteit van de private buitengerechtelijke incassodienstverlening te vergroten. Dat doel juichen deze leden natuurlijk van harte toe. Het wetsvoorstel beoogt de verbetering te bewerkstelligen door onder andere een registratieplicht in te voeren voor buitengerechtelijke incassodienstverleners. Bedrijven of eenmanszaken zullen alleen in het register voorkomen als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, waaronder de afwezigheid van relevante antecedenten van de aanvrager en/of bestuurders en het kunnen overleggen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Over dit wetsvoorstel hebben voornoemde leden nog enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn verheugd dat dit wetsvoorstel na lange tijd eindelijk voorligt in de Kamer. Het is hard nodig dat dubieuze werkwijzen en misstanden in de incassobranche worden aangepakt, evenals de hoog oplopende incassokosten. Het gebeurt te vaak dat mensen financieel gedupeerd raken door en emotionele stress ondervinden van de handelwijze van incassobureaus. Ook schuldeisers en goedwillende incassodienstverleners hebben last van malafide incassobureaus. Daarom is het goed dat met dit wetsvoorstel stappen worden gezet om de incassopraktijk te verbeteren en misstanden aan te pakken. Deze leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

## **1. Inleiding**

### *1.1 Achtergrond wetsvoorstel*

De leden van de SGP-fractie lezen dat dit wetsvoorstel dient als aanvulling op de initiatieven die door (markt)partijen worden ontplooid om de kwaliteit van incassodienstverlening te vergroten. Om welke reden acht de regering dit wetsvoorstel als aanvulling op deze initiatieven toch noodzakelijk? Waarom is de markt volgens de regering onvoldoende in staat om door middel van zelfregulering te komen tot de gewenste kwaliteitsverbetering van de incassodienstverlening? In hoeverre kan versterking van het morele kompas bij de (markt)partijen hierin soelaas bieden om ongewenste effecten tegen te gaan, mogelijk als aanvulling op dit wetsvoorstel?

Deze leden lezen dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) al in 2005 concludeerde dat consumenten financieel gedupeerd kunnen raken door de handelwijze van sommige incassobureaus bij de inning van Vorderingen en daar emotionele stress van kunnen ondervinden. Voornoemde leden vragen de regering hoe dit wetsvoorstel ervoor zorgt dat de handelwijze van deze bureaus dermate verandert dat emotionele stress bij consumenten geminimaliseerd zal worden. Hoe denkt de regering dit in kaart te brengen?

### *1.2 Doel wetsvoorstel*

De leden van de D66-fractie lezen dat het doel van het wetsvoorstel is om de kwaliteit van de dienstverlening van incassodienstverleners te verbeteren. Onder een kwalitatieve incassodienstverlening verstaan deze leden ook een goede connectie met of verwijfsfunctie naar (preventieve) schuldhulpverlening. Zij lezen hier in het wetsvoorstel weinig over. Kan de regering verder toelichten in hoeverre zij een rol zien weggelegd voor incassodienstverleners in de verwijzing naar (preventieve) schuldhulpverlening en op welke wijze dit gewaarborgd zou kunnen worden in de kwaliteitseisen die in dit wetsvoorstel geformuleerd worden, zo vragen deze leden.

### *1.3 Hoofdpijnen wetsvoorstel*

De leden van de D66-fractie lezen dat het wetsvoorstel enkel zal gelden voor private buitengerechtelijke incassodienstverleners. Deze leden brengen graag onder de aandacht dat de overheid de grootste schuldeiser is en zelf ook incasso uitvoert. Deze leden vragen de regering op welke wijze dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de regels voor incasso door de overheid. Gelden voor private en publieke incasso met invoering van dit wetsvoorstel dezelfde regels, of bestaan hierin verschillen? Als er

verschillen bestaan, op welke grond worden deze verschillen gerechtvaardigd, zo vragen deze leden.

Voornoemde leden lezen dat het wetsvoorstel enkel betrekking heeft op natuurlijke personen. De regering geeft aan in de beantwoording op de vragen van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dat het criterium van persoonlijke financiële aansprakelijkheid is gebruikt voor de afbakening. Deze leden zijn het met de regering eens dat deze groep bijzonder kwetsbaar is, en daarom beschermd zou moeten worden tegen malafide praktijken en een stapeling van incassokosten. Deze leden constateren echter dat dit wetsvoorstel ook betrekking heeft op algemene kwaliteitseisen voor de omgang tussen cliënt en incassodienstverlener. In hoeverre is de regering van mening dat deze kwaliteitseisen voor incassodienstverlening, zoals vakbekwaamheid en een deugdelijke administratie, ook van toepassing zouden moeten zijn op incassodienstverlening aan rechtspersonen, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie lezen dat een incassodienstverlener, voordat hij zich op de markt wil begeven, een registratie moet aanvragen. Die aanvraag voor een registratie wordt inhoudelijk beoordeeld. 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 leden constateren dat het wetsvoorstel voorziet in een registratiesysteem voor incassobureaus, maar dat wanneer zij geregistreerd zijn zij vrijwel onbegrensd hun gang kunnen gaan omdat het controlemechanisme een tandeloze tijger is gezien de driejaarlijkse controle van een relatief nieuwe dienst op deze markt. Deze leden constateren dat het controlemechanisme vrij gemakkelijk te omzeilen is door er tijdens de audit voor te zorgen dat in de boeken alles klopt. Kan de regering aangeven hoe dit systeem concreet bijdraagt aan het verbeteren van de probleemsituaties die zich voordoen op de huidige markt?

De aan het woord zijnde leden lezen dat gerechtsdeurwaarders en advocaten uitgezonderd zijn van de verplichte registratie. Zij zullen bij het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden enkel zijn gehouden aan de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde materiële normen. Kan de regering aangeven hoe deze gerechtsdeurwaarders en advocaten gecontroleerd worden nu zij niet gehouden zijn aan verplichte registratie? Blijft het oude systeem niet gedeeltelijk in stand door deze groep uit te zonderen?

## **2. Huidige situatie**

### *2.1 Juridisch kader incassodienstverlening*

De leden van de SGP-fractie lezen dat een deel van de incassomarkt zich vrijwillig heeft onderworpen aan zelfregulering, onder meer via de Nederlandse vereniging voor gecertificeerde incasso-ondernemingen (hierna: NVI). Deze leden vragen de regering of in aanloop naar de totstandkoming van dit wetsvoorstel voldoende is gekeken naar alternatieven zoals deze om de markt meer te reguleren, maar dit zoveel mogelijk buiten de overheid om te doen zoals deze vorm van zelfregulering bij de NVI.

### *2.2 Problemen met incassodiensten*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering inzicht kan bieden in hoe vaak het voorkomt dat vorderingen door incassodienstverleners worden verhandeld. In de memorie van toelichting wordt terecht geconstateerd dat partijen die vorderingen op grotere afstand van de schuldenaar staan en daarmee vaak ook minder oog hebben voor de

relatie met en de positie van de schuldenaar. Het is voorstelbaar dat een schuldeiser een vordering verkoopt aan een incassobureau. Daar kunnen legitieme en goede redenen voor zijn, zoals de regering ook aangeeft. Maar verdere doorverkoop is in de ogen van deze leden discutabel. Deelt de regering deze opvatting? Kan de regering meer inzicht geven in de omvang van de doorverkoop van vorderingen? Welke mogelijkheden zijn er om de excessen op dit punt tegen te gaan en de doorverkoop van vorderingen aan banden te leggen? Heeft de regering in het kader van dit wetsvoorstel ook maatregelen op dit punt overwogen c.q. is zij bereid dat alsnog te doen? Zou de regering daarbij ook kunnen ingaan op bulkverkoop van vorderingen en de ongewenste effecten daarvan? Is de regering bereid om in ieder geval te regelen dat bij verkoop van vorderingen verplicht een mededeling wordt gedaan aan de schuldenaar? De regering geeft aan dat het wetsvoorstel niet ziet op de verkopers van vorderingen. Is dit niet bij uitstek een element dat wel zou moeten worden meegenomen in het wetsvoorstel, aangezien het nauw samenhangt met de dienstverlening rond het kopen en innen van vorderingen en de bescherming van kwetsbare schuldenaars?

Voornoemde leden roepen de motie van het lid De Lange c.s. (Kamerstuk 24 515, nr. 444) in herinnering. Deze motie verzocht om de mogelijkheid voor een schuldenaar te onderzoeken om een opgekochte vordering terug te kopen voor het bedrag waarvoor de vordering is overgenomen van de oorspronkelijke schuldeiser. De regering verwijst naar de eerdere kabinetsbrief (Kamerstuk 24 515, nr. 500), waarin de suggestie uit de motie te verstrekend wordt genoemd. Met name omdat het onzekerheid met zich meebrengt voor opkopende partijen en de positie van schuldeisers zou kunnen schaden. Kan de regering hier nader op reflecteren? Is dit nog steeds de lijn van de regering? Is de regering bereid om nogmaals de mogelijkheden tot terugkoop van vorderingen te bezien?

### **3. Register, kwaliteitseisen en civielrechtelijke consequenties**

#### *3.1 Algemeen*

De leden van de VVD-fractie constateren dat het toezicht op de naleving en handhaving van de nieuwe wettelijke eisen versnipperd is, maar ook niet concreet is vormgegeven ten aanzien van de materiële normen. Het wetsvoorstel beoogt te regelen dat het bij wet verboden is om incassodiensten aan te bieden zonder registratie. Schending van deze regel kan leiden tot een bestuursrechtelijke sanctie. Het is echter de vraag of de consument-schuldenaar daar op het moment van een conflict met een incassobureau mee geholpen is.

Voor wat betreft advocaten zal de lokale deken toezicht houden, voor wat betreft gerechtsdeurwaarders zal het toezicht komen te liggen bij Bureau Financieel Toezicht (hierna: BFT). Voor wat betreft overige incassodienstverleners wordt Dienst Justis verantwoordelijk voor het register en kan de Minister voor Rechtsbescherming (in de praktijk de Inspectie J&V) bestuursrechtelijke sancties opleggen. Deze leden vragen aandacht voor de bijzondere positie van advocaten en deurwaarders. Zij zijn al gebonden aan specifieke gedragsregels. Een consequentie van het wetsvoorstel is dat de KBvG (Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders) en de Orde van Advocaten ook moeten handhaven op voorliggend wetsvoorstel. Op welke wijze is geborgd dat het speelveld als gevolg van dit wetsvoorstel niet versnipperd raakt? Welke waarborgen zijn getroffen om verschillen in interpretaties van de wet te voorkomen? Waarom is niet gekozen om advocaten en deurwaarders geheel uit te zonderen, aangezien de voor die beroepsgroepen geldende gedragsregels strenger zijn dan de eisen die uit het wetsvoorstel voortvloeien?

Voornoemde leden volgen de overweging van de regering niet ten aanzien van de civielrechtelijke consequenties. Waarom is niet gekozen

om nu te regelen dat een schuldenaar bevrijdend betaald indien bijvoorbeeld betaald wordt aan een niet-geregistreerd incassobureau? Dat kan juist de kracht van het wetsvoorstel versterken. Of de situatie waarin een schuldenaar geconfronteerd wordt met onjuiste berekening van incassokosten. In die situatie is het te veel betaalde onverschuldigd betaald en moet de schuldenaar een tegenvordering instellen. Juist in het licht van bescherming van de kwetsbare partij is het van belang om te regelen dat de schuldenaar niet hoeft te betalen bij een geschil over de berekening van de incassokosten, totdat duidelijk is welk bedrag aan incassokosten rechtens verschuldigd is. Het wetsvoorstel beoogt immers te voorkomen dat schuldenaren te hoge of onjuiste berekende incassokosten betalen. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

De leden van de SP-fractie vragen wat nou concreet gedaan wordt aan het tegengaan van problemen met onterechte vorderingen, onterechte kosten en niet inzichtelijke kosten. Is de regering het met deze leden eens dat deze problemen ook aangepakt zouden kunnen worden door maatregelen te nemen als betere voorlichting aan schuldenaren, herstellen van eisen aan de kosten die mogen worden berekend en het stellen van eisen over de opbouw en specificatie van de vordering? Zo ja, hoe blijkt dat uit dit wetsvoorstel?

Denkt de regering dat de registerplicht (en de daarbij behorende kwaliteitseisen) alle problemen rondom ontoelaatbare druk vanuit incassobedrijven zal oplossen? Zo ja, waarom? Zo nee, hoe denkt de regering dit probleem dan wel op te lossen? Is gedacht aan het beter informeren van de schuldenaar, zodat hij/zij beter weet wat zijn/haar rechten zijn? De schuldenaren die van dit soort praktijken de dupe worden, zijn vaak kwetsbaar (laag inkomen, kort geschoold). Hoe gaat de regering deze mensen weerbaarder maken?

### *3.2 Registratieverplichting: afbakening en reikwijdte*

#### 3.2.1 Diensten die onder het wetsvoorstel vallen

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel niet van toepassing is op de eigen invordering van eigen vorderingen. Zij vragen of hier niet vergelijkbare problematiek zichtbaar is en of hier niet ook actie op moet worden ondernomen, hetzij in het kader van dit wetsvoorstel of op een andere wijze. Kan de regering daarop ingaan?

#### 3.2.2 Natuurlijke personen

De leden van de SGP-fractie lezen dat gekozen is voor het criterium van het zijn van een natuurlijk persoon. Echter, ook rechtspersonen kunnen als kwetsbare schuldenaren worden gezien. Om welke reden komt de regering tot een dergelijk onderscheid tussen vorderingen? Is ook overwogen om de keuze te maken dat dit wetsvoorstel toeziet op alle incassoactiviteiten, dus naast die van natuurlijke personen ook van rechtspersonen en om welke reden heeft de regering deze keuze niet gemaakt?

#### 3.2.3 Aanvrager, bestuurder, leidinggevende en medewerker

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of helder uiteengezet kan worden wie er verantwoordelijk gaat zijn voor de antecedentcheck van de bestuurder van de onderneming die de aanvraag doet. Deze leden achten het waarschijnlijk dat bij grote organisaties een uitgebreide check van bestuurders en leidinggevendens dient plaats te vinden om te kunnen stellen dat een organisatie voldoet aan de kwaliteitseisen. In dat kader vragen deze leden of de check die wordt uitgevoerd vergelijkbaar is met een VOG-onderzoek. Indien dat niet het geval is, vragen deze leden of het niet logischer is om bestuurders en leidinggevendens te vragen om een VOG te overleggen (een VOG «aansturen van organisatie»). Voornoemde

leden vragen in dat kader in welk screeningsprofiel incassomedewerkers komen te vallen.

### 3.2.4 Positie gerechtsdeurwaarders en advocaten

De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel dat gerechtsdeurwaarders en advocaten worden uitgezonderd van de registratieplicht voor incassodienstverleners. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat deze beroepsgroepen reeds eigen gedragsregels kennen. Deze leden lezen ook in de memorie van toelichting op pagina 12 dat het register een belangrijke informatiefunctie heeft voor de samenleving, bijvoorbeeld voor schuldhulpverleners. Deze leden vragen of het in dit licht niet verstandig is om alle incassodienstverleners op te nemen in het register, inclusief de betreffende advocaten en gerechtsdeurwaarders.

## 3.3 *Proces registratie*

### 3.3.1 Aanvraag

De leden van de D66-fractie lezen dat incassodienstverleners een aanvraag tot toelichting van het register moeten indienen en dat hierbij wordt beoordeeld of de dienstverlener voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen, zoals vermeld in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting. Kan de regering nader uitleggen hoe deze toets zal plaatsvinden? Op welke wijze dienen zij bijvoorbeeld de vakbekwaamheid van hun personeel of een correcte omgang met de schuldenaar aan te tonen, zo vragen deze leden.

### 3.3.2 Toezicht op de naleving en handhaving van de wettelijke eisen

De leden van de D66-fractie lezen dat de Afdeling alsmede een aantal andere respondenten op de consultatie adviseren om het toezicht op de naleving en handhaving van de wettelijke eisen onder te brengen bij één organisatie, te weten het BFT. In het huidige wetsvoorstel zal het toezicht verdeeld zijn over verschillende organisaties, waarbij de Inspectie J&V het toezicht op private incassobureaus voor haar rekening zal nemen. De regering verdedigt deze keuze onder andere op grond van een berekening van de kosten door zowel de Inspectie J&V en het BFT. De Inspectie J&V zou hierbij tot een aanzienlijk lagere kostenraming zijn gekomen dan het BFT. Gezien het gegeven dat het BFT al geruime ervaring met toezicht heeft en de Inspectie J&V zich nog verder moet ontwikkelen op het gebied van gedragstoezicht, had men een andere uitkomst kunnen verwachten. Deze leden vragen de regering of zij deze verschillen in geraamde kosten nader kunnen toelichten.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Afdeling overweegt dat het toezicht complexer wordt. Kan de regering hierop reflecteren? Daarnaast lezen deze leden dat een belangrijke overweging om te kiezen voor de toezichtrol bij de Inspectie J&V in plaats van bij het BFT de kostenraming is geweest, kan de regering een nadere toelichting hierop geven? Een kostenafweging zal hier toch ondergeschikt zijn aan de aard, logica van allocatie en kwaliteit van toezicht? Is zeker gesteld dat de raming voldoende robuust is?

De leden van de ChristenUnie-fractie plaatsen vraagtekens bij de vormgeving van het toezicht op de naleving van dit wetsvoorstel. De regering stelt voor om de Inspectie J&V als toezichthouder aan te wijzen, terwijl dit een nieuwe taak is voor de Inspectie J&V en de kennis en expertise nog gaandeweg zal moeten worden opgebouwd volgens de memorie van toelichting. In lijn met de Afdeling stellen deze leden vast dat de coördinatie van het toezicht met dit wetsvoorstel complexer zal worden. Dit kan afbreuk doen aan de effectiviteit en doortastendheid van het toezicht. In de ogen van deze leden ligt het voor de hand om versnip-

pering tegen te gaan en uniform toezicht door één ervaren toezichthouder te realiseren, zoals het BFT. Genoemde leden vragen een reactie van de regering op dit punt.

### *3.4 Eisen aan incassodienstverlening*

De leden van de VVD-fractie lezen dat een incassodienstverlener zorg moet dragen voor een correcte omgang met schuldenaren en ook een informatieplicht heeft. Kan de regering een nadere invulling geven van deze informatieplicht? Waar kan een schuldenaar terecht als deze vermoedt dat er sprake is van schending van deze informatieplicht? Wat zijn de meest voor de hand liggende consequenties voor de incassodienstverlener als de informatieplicht is geschonden?

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in de kwaliteitseisen niet aanvullend een informatiefunctie/verwijzing van de incassodienstverlener richting de schuldenaar inzake schuldhelpverlening en/of handreikingen is opgenomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de kwaliteitseisen ruim en algemeen zijn beschreven, terwijl dit de kern is van het wetsvoorstel. Als de eisen niet helder en stevig geformuleerd zijn, kan schijnlegitimatatie ontstaan. Incassobureaus die andere regels, normen en waarden hanteren kunnen dan toch worden toegelaten. Dat levert schijnzekerheid op voor schuldeisers en schuldenaren. Ook toezicht kan pas effectief zijn als de normen vooraf helder zijn. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om de uitwerking in lagere regelgeving te laten plaatsvinden, terwijl dit de kern van het wetsvoorstel is? Kan de regering nader toelichten hoe de kwaliteitseisen ingevuld gaan worden? Is de regering bereid om daarbij in ieder geval ook opleidingseisen te stellen? Heeft de regering bij het opstellen van de kwaliteitseisen ook gekeken naar de criteria zoals die geformuleerd zijn in het Incasso Keurmerk en de gedragscode van de NVI? Deelt de regering de mening dat de kwaliteitseisen nooit lager zouden moeten liggen dan de eisen die de incassobranche op dit moment zelf al hanteert?

### *3.5 Civielrechtelijke consequenties*

De leden van de SGP-fractie lezen dat zowel schuldeiser als schuldenaar geacht worden het register te raadplegen ten aanzien van al dan niet geregistreerde incassobureaus. Daarnaast zal een schuldenaar niet verplicht zijn te betalen aan een niet-geregistreerd bureau. Kan de regering aangeven hoe dit in de praktijk vorm krijgt? Indien een schuldenaar een brief op de mat krijgt van een incassobureau zal de gemiddelde schuldeiser niet eerst het register raadplegen om de registratie van het incassobureau te controleren. Hoe wil de regering consumenten bewust maken van het bestaan van dit register alvorens zij de vordering keurig betalen?

Deze leden lezen dat eventueel ten onrechte betaalde incassokosten en wettelijke rente als onverschuldigde betalingen kunnen worden teruggevorderd. Kan de regering aangeven hoe zij de civielrechtelijke kansen inschat van schuldenaars die onverschuldigd betaald hebben? Kan de regering hierbij aangeven hoe zij de bereidheid van schuldenaars inschat om naar de rechter te stappen? Worden zij hierop geattendeerd?



#### 4. Ongewenste cumulatie van incassokosten

De leden van de VVD-fractie lezen dat onder andere de Raad voor de rechtspraak, de KBvG, de ACM, en Zorgverzekeraars NL bij de consultatie hebben ingebracht dat de regeling ten aanzien van cumulatie van incassokosten complex was. In reactie hierop heeft de regering de complexiteit van de cumulatieregeling teruggebracht. Is de regeling op deze wijze uitvoerbaar voor alle betrokken partijen? In het verlengde hiervan vragen deze leden ook aandacht voor de uitlegbaarheid van deze regeling voor kwetsbare schuldenaren. Welke verantwoordelijkheid heeft de regering om de uitlegbaarheid van de regeling te bevorderen? Is de regering bereid hier extra aandacht aan te besteden bij de communicatie over dit wetsvoorstel? Ook vragen voornoemde leden toch aandacht voor de juridische complexiteit van deze regeling. Deelbetalingen en het optellen van vorderingen lijken te worden gelijkgesteld in het wetsvoorstel. Na iedere gemiste termijn, dus een deelbetaling, is de schuldenaar 20 euro buitengerechtelijke incassokosten verschuldigd. Is het verzuim dan reeds ingetreden? Is elke keer een 14-dagen brief vereist, een 14-dagenbrief is rechtens immers niet hetzelfde als aanmaning? Moet de hoogte van de incassokosten elke keer aangezegd worden? Duidelijkheid op deze onderdelen, in samenhang met het reeds bestaande artikel 6:96 lid 6 Burgerlijk Wetboek (BW), zou de rechtszekerheid ten goede komen.

De leden van de CDA-fractie zijn enigszins tevreden met de stap die is gezet om ongewenste cumulatie van incassokosten tegen te gaan. Echter zijn deze leden van mening dat met de gekozen oplossing iemand nog steeds snel op hoge kosten kan uitkomen, kosten die niet in verhouding staan tot het verschuldigde periodebedrag. Deze leden begrijpen dat er gekozen is om het drempelbedrag van € 266,67 te hanteren omdat dit het drempelbedrag is waarvoor het minimum van € 40,- incassokosten geldt. Deze leden vragen waar dit drempelbedrag op gebaseerd is. Bij een abonnement van € 9,99 per maand kan men na drie maanden niet betalen al een schuld hebben verzameld van € 80,-, zo constateren deze leden. Zij vragen de regering waarom er zwaar wordt getild aan enkel het behouden van betalingsprikkel om schuldenaren te bewegen tot betalen. In hoeverre is er overwogen om te bevorderen dat men bij betalingsachterstand gewoonweg het abonnement stopgezet ziet, zo vragen deze leden. Op deze wijze wordt er ook een verantwoordelijkheid gelegd bij de schuldeiser, zo menen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering cumulatie van incassokosten wil beperken door bij termijnbetalingen beneden € 266,67 het bedrag te verlagen dat per gemiste termijn aan incassokosten mag worden gerekend. Genoemde leden vinden de voorgestelde verlaging van € 40,- naar € 20,- echter weinig substantieel. In de nieuwe situatie kan dus nog steeds € 20,- per maand aan incassokosten gerekend worden, waardoor de incassokosten alsnog flink oplopen. Deze leden vragen de regering om nader toe te lichten waarom voor dit bedrag is gekozen en in hoeverre dit daadwerkelijk bij zal dragen aan het terugdringen van excessieve cumulatie van incassokosten. Hoe verhoudt dit zich tot het verbod op stapelen van maandelijks bedragen tijdens procedures? Ontstaan hierdoor niet onbedoeld situaties waarbij schuldenaren duurer uitkomen dan als een schuldeiser de maandelijks incassokosten niet zou mogen stapelen? Hoe kijkt de regering hiernaar? Klopt het dat in een eerdere versie van het wetsvoorstel was opgenomen dat er per zes maanden maximaal € 40,- aan incassokosten mag worden gerekend? Waarom heeft de regering nu toch voor het huidige voorstel gekozen? Zijn er nog andere opties om de cumulatie van incassokosten te beperken? Kan de regering dit in kaart brengen?

## **5. Regeldrukeffecten**

### *5.1 Toezicht*

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre één audit van vier uur per drie jaar voldoende is om de kwaliteitsverbetering van de incassobranche te waarborgen. Is voor een kwaliteitsverbetering niet een frequentere periodieke toetsing noodzakelijk dan slechts eens in de drie jaar? Hoe heeft de regering de frequentie ten opzichte van het belang van toetsing gewogen? Wat is de praktijk en ervaring bij vergelijkbare vergunningsstelsels? Deze leden vragen of de regering hier nader op in kan gaan.

## **6. Uitvoeringslasten registratieplicht, toezicht op de naleving en handhaving**

### *6.1 Uitvoering rondom het register*

De leden van de VVD-fractie achten het van belang in het kader van de aanbevelingen van de Commissie-Bosman (de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties(TCU)) dat mogelijke problemen in de uitvoering zo vroeg mogelijk moeten worden gesignaleerd. Deze leden lezen in dat kader dat bij een strategische verkenning naar de uitvoering van dit wetsvoorstel is gekeken of uitvoering van de nieuwe taken in overeenstemming zijn met de missie, visie en businessarchitectuur van de Dienst Justis. In hoeverre zijn bij deze verkenning knelpunten aan het licht gekomen? Is er sprake geweest van een soort uitvoeringstoets door Justis, en zo ja, is de regering bereid deze te delen met de Kamer?

De leden van de SGP-fractie plaatsen vraagtekens bij de keuze voor de Dienst Justis als toezichthouder op de incassodienstverlening. Kan de regering aangeven om welke reden de regering vasthoudt aan deze keuze, ondanks het advies van de Afdeling om het BFT als toezichthouder aan te merken? Hoe wenselijk en werkbaar acht de regering het over drie instanties versnipperde toezicht in dit wetsvoorstel? Zijn de desbetreffende instanties hierover geconsulteerd en hoe beoordelen zij op dit specifieke punt de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel?

### *6.2 Toezicht op de naleving en handhaving*

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Inspectie J&V er niet is om klachten van individuele schuldeisers of schuldenaren te behandelen. Dergelijke klachten dienen volgens de regering door de incassodienstverleners zélf te worden afgedaan of via een geschillenregeling. Deze leden begrijpen dat de Inspectie J&V geen individuele klachten afhandelt en dat een geschillenregeling de voorkeur verdient. Toch vragen deze leden of de Inspectie J&V eventuele individuele klachten over mogelijke malafide incassodienstverleners wel kan voorzien van een inhoudelijke reactie. Als er gegronde redenen zijn voor een schuldenaar om een klacht te willen indienen over een incassodienstverlener, dan is een enkele (terug)verwijzing van de Inspectie J&V naar diezelfde incassodienstverlener om de klacht te laten behandelen naar de mening van deze leden geen adequate oplossing. Deelt de regering deze mening?

## **7. Privacy Impact Assessment**

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering schrijft dat bij vaststelling van de uitvoering en bij (eventuele) lagere regelgeving een privacytoets zal plaatsvinden. Geldt dit ook voor het in artikel 19 genoemde samenwerkingsprotocol dat wordt gemaakt tussen de Minister

voor Rechtsbescherming, het BFT, de deken, de ACM en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)? Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

## **8. Financiële consequenties**

De leden van de VVD-fractie stellen dat artikel 45g lid 4 van de Advocatenwet regelt dat het bedrag van de bestuurlijke sancties dat wordt opgelegd door de deken ten bate komt aan de Nederlandse orde van Advocaten. Deze leden menen dat dit ook geldt voor de bestuurlijke sancties die de deken op grond van dit wetsvoorstel kan opleggen. Komen de bedragen die worden opgelegd door het BFT ook ten bate van het BFT? Komen de bedragen die worden opgelegd door de Minister voor Rechtsbescherming ook ten bate van de kosten voor het toezicht van de Inspectie J&V? Indien dit niet het geval is, kan de regering toelichten waarom hier niet voor is gekozen?

## **9. Voorbereiding van het wetsvoorstel**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering verwijst naar een concept-initiatiefwet van ChristenUnie en PvdA<sup>1</sup>. In die initiatiefwet stond reeds een uitgebreide uitwerking van kwaliteitseisen voor incassobureaus. In hoeverre heeft de regering dit benut bij het opstellen van het wetsvoorstel? Is de regering bereid bij de verdere uitwerking van de kwaliteitseisen de elementen uit de concept-initiatiefwet te benutten?

## **10. Consultatie**

### *10.1 Level playing field in de incassodienstverlening*

De leden van de D66-fractie lezen dat de NVI heeft aanbevolen om incassodienstverleners inzicht te geven in de basisregistratie personen, om te kunnen waarborgen dat de incasso aan het juiste adres is gericht en zich ervan te vergewissen of er de schuldenaar is opgenomen in de Verwijsindex Schuldhulpverlening (VISH). Deze leden lezen dat de regering hiertoe niet over zou willen gaan, omdat gerechtsdeurwaarders dit ook niet kunnen in het geval van een minnelijk traject. Deze leden missen hier een inhoudelijke argumentatie van de zijde van de regering om de bevoegdheden van de incassodienstverleners hier niet uit te breiden. Deze leden zien de voordelen van deze extra bevoegdheid voor incassodienstverleners. Het kan immers voorkomen dat een schuldenaar nodeloze kosten gerekend krijgt. Zij vragen of de regering deze voordelen ook ziet en of zij bereid zijn deze aanbeveling van de NVI te heroverwegen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat zowel de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) als de KBvG en nog enkele andere organisaties vragen hebben over hoe gerechtsdeurwaarders die zich ook bezighouden met buitengerechtelijke incasso's en incassoadvocaten ingepast worden in de voorgestelde registersystematiek. Deze leden hebben hier ook vragen over. In hoeverre zal de introductie van een incassoregister, waar de gerechtsdeurwaarders en de advocaten niet in terug te vinden zijn, niet tot verwarring leiden bij mensen die een incassobrief op de deurmat krijgen, van bijvoorbeeld een advocatenkantoor dat ook incasso's doet. Nu al leidt dit geregeld tot verwarring omdat mensen het idee hebben dat zij, omdat de brief afkomstig is van een advocaat, in een juridische procedure terecht zijn gekomen. Deze leden vragen de regering hoe er zorg wordt gedragen voor het informeren van mensen dat zij niet alleen in het

<sup>1</sup> <https://www.christenunie.nl/incassowet>

incassoregister moeten kijken, maar ook het gerechtsdeurwaardersregister en het advocatentableau. Ook vragen deze leden of deze doorverwijzingen en de daarmee gepaarde kans op verwarring, mogelijk fraudegevoelig is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op de suggestie van de NVI om geregistreerde incassodienstverleners (beperkte) inzage te geven in de basisregistratie persoonsgegevens, om een adresverificatie te doen en in de VISH te zien of iemand een actieve aanvraag voor schuldhulpverlening heeft lopen. Zou een goed gereguleerde bevoegdheid op dit punt kunnen bijdragen aan zorgvuldiger incasso en het voorkomen van het oplopen van schulden?

De leden van de SGP-fractie lezen dat de NVI gesuggereerd heeft incassobureaus ook inzage te verschaffen in de basisregistratie persoonsgegevens teneinde de schulden van mensen eerder te signaleren en op te lossen. Kan de regering ingaan op de (on)mogelijkheden ten aanzien van deze suggestie of een beperkte vorm van inzage? Is het niet vreemd dat enkel een gerechtsdeurwaarder hier gebruik van kan maken, terwijl een eerdere adresverificatie mogelijk kan leiden tot eerdere signalering van schulden en onnodig oploop van kosten kan voorkomen? Welke rol kan ook de VISH hierin vervullen, zeker nu gemeenten bij actieve schuldhulpverlening hiervan in de basisregistratie persoonsgegevens een aantekening van maken via VISH?

### *10.2 Verkochte vorderingen*

De leden van de SP-fractie vragen ook aandacht voor de ongewenste gevolgen van de praktijk van het doorverkopen van vorderingen. Deze leden vragen of het klopt dat bij verkoop van vorderingen de debiteur 21 procent extra kosten moet betalen. Waarom komen deze kosten niet voor rekening van de schuldeiser? Vindt de regering ook dat meerkosten bij de verkoop van vorderingen voor rekening van de verkoper (schuldeiser) moeten blijven aangezien de debiteur geen invloed heeft op de keuze of de vordering al dan niet verkocht wordt? Zo nee, kan uitgebreid worden uiteengezet waarom niet?

### *10.3 Wetsvoorstel in relatie tot schulden*

De leden van de SP-fractie wijzen op de position paper van de NVI, waarin zij stellen te twijfelen aan de effectiviteit van het voorliggende wetsvoorstel. Kan de regering reflecteren op het verwijt dat met dit wetsvoorstel een groot en kostbaar stelsel van criteria, administratie en toezicht wordt opgetuigd, maar dat het maar de vraag is of de echte problemen met schulden door dit wetsvoorstel worden opgelost?

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 2. Reikwijdte**

De leden van de SGP-fractie constateren dat overheidsorganisaties, als het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en bestuursorganen die invorderingen doen, niet onder dit wetsvoorstel vallen. Toch speelt ook de overheid een belangrijke rol in de problematische schuldenproblematiek. Welke mogelijkheden ziet de regering om de overheid juist een voorbeeldrol te laten vervullen in het terugdringen van schulden als gevolg van invorderingen? Zou de reikwijdte van dit wetsvoorstel zich ook niet tot deze instanties moeten uitstrekken, zodat het effect van dit wetsvoorstel nog groter is?

## **Artikel 18. Civielrechtelijke gevolgen**

De leden van de SP-fractie lezen dat in artikel 18 van het wetsvoorstel is geregeld dat een debiteur geen incassokosten verschuldigd is voor werkzaamheden van een niet-geregistreerde incassodienstverlener. Wat deze leden betreft is dat een goede zaak, omdat dit schuldeisers stimuleert om alleen gebruik te maken van incassodienstverleners die geregistreerd zijn. Toch lijkt het erop dat lid 2 van artikel 18 nu op zijn minst onhandig geformuleerd is, omdat er nog wel incassokosten in rekening worden gebracht wanneer de schuldeiser zelf al de maximale incassokosten in rekening heeft gebracht voordat de niet-geregistreerde of geschorste incassodienstverlener wordt ingeschakeld; of wanneer na het inschakelen van de niet-geregistreerde of geschorste incassodienstverlener een wel geregistreerde incassodienstverlener of deurwaarder wordt ingeschakeld en deze de incassokosten opnieuw in rekening brengt. Ziet de regering in dat dit betekent dat een schuldeiser in deze gevallen alsnog ongestraft gebruik kan maken van een niet-geregistreerde incassodienstverlener? Is de regering bereid lid 2 van artikel 18 hierop aan te passen, zodanig dat dit niet meer mogelijk is? Zo nee, waarom niet?

## **Artikel 19. Relatie tussen verschillende toezichthouders**

De leden van de SP-fractie lezen in hoofdstuk 5 dat een verregaande samenwerking en informatie-uitwisseling tussen diverse toezichthouders wordt voorgesteld, maar hoe dat er precies uit moet komen te zien is deze leden niet duidelijk, te meer omdat de regering te kennen geeft, dat: «*Over de invulling van het samenwerkingsprotocol, genoemd in artikel 19, derde lid, zullen nog nadere overleggen plaatsvinden.*». Hoe moeten deze leden dit nu beoordelen? Kan op zijn minst een denkrichting met de Kamer gedeeld worden, hoe die samenwerking er nu uit moet komen te zien?

De voorzitter van de commissie,  
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,  
Verouden