

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 cumulatieregeling voor buitengerechtelijke incassokosten (Wet kwaliteit incassodienstverlening)

Nr. 6 **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 23 november 2021

I. ALGEMEEN DEEL

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Er is inbreng geleverd door de fracties van VVD, D66, CDA, SP, ChristenUnie en SGP. Het verheugt mij dat de meeste fracties steun uitspreken voor het wetsvoorstel. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor de door hen gestelde vragen, die ik hierna beantwoord. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag zoveel mogelijk gevolgd.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer er wordt gekeken naar de effectiviteit van het Actieplan Brede Schuldenaanpak.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) heeft een evaluatie laten doen van de Brede Schuldenaanpak. Deze evaluatie ziet op de invulling van het Actieplan Brede Schuldenaanpak en het Samenwerkingsverband Brede Schuldenaanpak. Op 11 maart 2021 is de Tweede Kamer over de uitkomsten van de evaluatie geïnformeerd.¹ De evaluatie heeft laten zien dat de Brede Schuldenaanpak een bijdrage levert aan het terugdringen van de schuldenproblematiek door verschillende partijen in het schuldendomein samen te brengen en alert te houden op ontwikkelingen in dat domein. De communicatielijn tussen deze partijen onderling en met de rijksoverheid is korter geworden en de uiteenlopende activiteiten en maatregelen beginnen een plek te vinden bij verschillende uitvoerders in de schuldenaanpak. Ook laat de evaluatie zien dat er een breed gedragen gevoel van urgentie is om de intensieve en brede aanpak van schulden voort te zetten. De evaluatie bevat wel een aantal aandachtspunten voor het vervolg. Het omvangrijke pakket aan maatregelen maakt het lastig om zicht te houden op alle acties uit de Brede Schuldenaanpak en de samenhang daartussen. Het aanbrengen van meer focus en aandacht voor maatregelen die bewezen effect hebben en zo de duurzaamheid van de schuldenaanpak te bevorderen is wenselijk. Daarnaast is, zoals ik heb aangekondigd in de brief van 6 april 2021, deze zomer een aantal keer met partijen uit het incasso- en schuldendomein gesproken over wat zij nog als mogelijke verbeteringen zien in het huidige stelsel van maatschappelijk verantwoorde incasso en deurwaardersactiviteiten.² Hiermee is gevolg gegeven aan de Motie-Van Beukering-Huijbregts c.s., waarin is gesteld dat in het stelsel de noodzakelijke hervormingen zijn ingezet en dat het evenzo zaak is om de beleidsopties naar de nabije toekomst in kaart te brengen om zo ook in de komende periode de juiste stappen te kunnen zetten.³ Over de uitkomsten van die thematafelgesprekken bent u mede namens de Staatssecretaris van SZW bij brief van 3 november jl. geïnformeerd.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 24515, nr. 600.

² Kamerstukken II, 2020/21, 29279 en 24515 nr. 645.

³ Kamerstukken II, 2020/21, 35 570 XV, nr. 58.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond wetsvoorstel

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in hoeverre zij dit wetsvoorstel noodzakelijk acht als aanvulling op de initiatieven die door (markt)partijen worden ontplooid. Ook wordt door deze leden gevraagd waarom de markt volgens de regering onvoldoende in staat is om door middel van zelfregulering te komen tot de gewenste kwaliteitsverbetering van de incassodienstverlening en in hoeverre versterking van het morele kompas bij de (markt)partijen hierin soelaas kan bieden.

De maatregelen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld, worden genomen naast eigen initiatieven van (markt)partijen om de kwaliteit van incassodienstverlening te vergroten. Deze initiatieven uit de branche om toe te werken naar een stelsel van maatschappelijk verantwoorde incasso, zijn op zich te prijzen. De betrokken sector heeft echter onvoldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht om met zelfregulering voldoende vorm en inhoud te geven aan het gewenste niveau. Hoewel de zelfregulering van de Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso-Ondernemingen (hierna: NVI) al in 1989 is gestart en er ook via het keurmerk Sociaal Verantwoord Incasseren sprake is van zelfregulering, is uiteindelijk niet bereikt dat een groot deel van alle marktpartijen zich hebben gebonden aan de regels die in dat verband zijn voorgeschreven. Alle partijen die niet zijn aangesloten zijn daarmee niet onderworpen aan (kwaliteits)regels. En juist omdat het gaat om dienstverlening aan deels kwetsbare groepen, is het moment daar dat de overheid zich genoodzaakt ziet om een verplichte basis in de markt aan te brengen voor alle partijen en zo de kwaliteit van de dienstverlening te borgen. Het staat partijen natuurlijk vrij om de kwaliteit middels zelfregulering nog verder hogerop te brengen.

Voornoemde leden vragen hoe dit wetsvoorstel ervoor zorgt dat de door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) gesignaleerde handelwijze van sommige incassobureaus dermate verandert dat emotionele stress bij consumenten ten gevolge van deze handelwijze geminimaliseerd zal worden.

Om de beoogde maatschappelijk verantwoorde incasso te bereiken zijn er kwaliteitseisen opgesteld die grotendeels vastgelegd zijn in artikel 13 van dit wetsvoorstel en deels verder worden uitgewerkt bij Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB). De Inspectie J&V zal toezicht op de naleving van deze eisen houden. Bij de vormgeving van deze kwaliteitseisen is geprobeerd zoveel als mogelijk rekening te houden met de positie van een schuldenaar. Zo is een belangrijke eis de verplichting tot een goede informatievoorziening richting schuldenaar. Hij moet door de incassodienstverlener goed geïnformeerd worden en moet weten welke stappen hij kan ondernemen en zo nodig vroegtijdig naar het juiste hulploket worden verwezen. De incassodienstverlener moet dergelijke informatie verplicht verstrekken, bijvoorbeeld in brieven of op de website. De verwachting is dat wanneer een schuldenaar beter weet waar hij aan toe is, dit een positief effect heeft op het minimaliseren van de emotionele stress van de schuldenaar.

1.2 Doel wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten in hoeverre zij een rol ziet 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.

Het is van belang dat zowel schuldenaren als schuldeisers zorgvuldig worden benaderd en actief worden geïnformeerd over hun rechten en plichten, ook als het gaat om oplossen van schulden door bijvoorbeeld de schuldhulpverlening of bewindvoering. Als onderdeel van de kwaliteitseisen voor incassodienstverleners worden in en op grond van artikel 13 van dit wetsvoorstel (nadere) eisen gesteld over de omgang met en de informatie aan schuldenaren en schuldeisers. Ook worden eisen gesteld aan de deugdelijke administratie van de verrichter of aanbieder van incassodienstverlening; er zal een zodanige administratie gevoerd moeten worden dat het aantal vorderingen en de stand van het incassoproces inzichtelijk zijn. Naast dat het totale aantal vorderingen overzichtelijk gedocumenteerd is, moet er een overzicht zijn 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.

1.3 Hoofddijnen wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie vragen de regering op welke wijze dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de regels voor incasso door de overheid. Gelden voor private en publieke incasso na invoering van dit wetsvoorstel dezelfde regels, of bestaan hierin verschillen? Als er verschillen bestaan, op welke grond, zo vragen deze leden, worden deze verschillen dan gerechtvaardigd.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de incassodienstverlening in de private sector te reguleren. Het wetsvoorstel heeft als doel het innen en incasseren van private vorderingen op een maatschappelijk verantwoord niveau te laten plaatsvinden. Maatschappelijk verantwoorde incasso is een doel dat in het publieke domein eveneens wordt nagestreefd, onder meer met de clustering Rijksincasso. Hierbij zetten overheidspartijen zich in voor een gezamenlijke aanpak waarbij onnodige kosten voor schuldenaren worden voorkomen en rekening wordt gehouden met het feit dat de burger maar één afloscapaciteit heeft.

Voornoemde leden vragen ook in hoeverre de regering van mening is dat de kwaliteitseisen voor incassodienstverlening, zoals vakbekwaamheid en een deugdelijke administratie, ook van toepassing zouden moeten zijn op incassodienstverlening aan rechtspersonen.

Met de regulering van incassodienstverlening wordt ingegrepen in deze markt. Daar is zeker aanleiding voor, maar dat ingrijpen moet niet verder gaan dan noodzakelijk is. Het staat buiten kijf dat incassodienstverlening aan rechtspersonen van een behoorlijke kwaliteit moet zijn. Voor de zakelijke markt ontstaat een dergelijke kwaliteit echter eerder vanzelf omdat sprake is van meer gelijkwaardigheid tussen partijen. Rechtspersonen zijn verplicht een deugdelijke administratie te voeren. Zij kunnen over het algemeen weerbaarder worden geacht dan particulieren tegen incassodienstverleners. Het doel is kwetsbare schuldenaren te beschermen. Daarbij is als uitgangspunt genomen dat dat degenen zijn die persoonlijke aansprakelijkheid voor schulden dragen en getroffen kunnen worden in het eigen vermogen. Rechtspersonen vallen daar niet onder. Daarom heeft dit wetsvoorstel alleen betrekking op voldoening van een vordering door een natuurlijke persoon. Hier valt bijvoorbeeld ook een zzp'er met een eenmanszaak onder. Overigens moeten incassodienstverleners die zowel incasseren bij natuurlijke personen als rechtspersonen zich bij hun kantoorvoering steeds houden aan de algemene kwaliteitseisen op grond van dit wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe het systeem van registratie en toezicht concreet bijdraagt aan het verbeteren van de probleemsituaties die zich voordoen op de huidige markt.

Bij toetreding tot de markt van de incassodienstverlening zal het incassoregister een poortwachtersfunctie vervullen doordat bij een verzoek tot inschrijving o.a. wordt getoetst in hoeverre door de incassodienstverlener zal worden voldaan aan de bij of krachtens de artikelen 11, 12 en 13 van dit wetsvoorstel gestelde regels en worden de antecedenten van de aanvrager gecontroleerd. Vervolgens wordt na toetreding de kwaliteit van de incassodienstverlening gemonitord door het toezicht van de toezichthouder en zal er op worden toegezien dat geregistreerde partijen zich ook doorlopend houden aan de gestelde eisen op grond waarvan zij in het register zijn opgenomen. Dit zal de kwaliteit van de incassodienstverlening vergroten.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe gerechtsdeurwaarders en advocaten gecontroleerd worden nu zij op grond van artikel 4 van het voorstel niet gehouden zijn aan verplichte registratie. Ook vragen zij of het oude systeem niet gedeeltelijk in stand blijft door deze groep van de plicht tot inschrijving in het register voor incassodienstverleners uit te zonderen. Dat laatste is niet het geval. Door dienstverleners te verplichten zich in te schrijven in een register kunnen verschillende doelen worden gewaarborgd. Allereerst is hiermee duidelijk voor het publiek welke groep wordt gereguleerd. Dit is voor gerechtsdeurwaarders en advocaten niet nodig omdat zij reeds tot een gereguleerd beroep behoren. Iedereen die incassodiensten verricht moet zich aan de (kwaliteits)normen op grond van dit wetsvoorstel houden. Deze normen worden met de wijzigingen van de Advocatenwet en Gerechtsdeurwaarderswet in de artikelen 22 en 23 van dit voorstel tevens onderdeel van de beroepsnormen voor advocaten en gerechtsdeurwaarders waarvoor zij onder toezicht staan en ook tuchtrechtelijk op aan te spreken zijn. Er verandert door dit wetsvoorstel dus wel degelijk iets in de wijze waarop zij incassodiensten mogen verrichten.

2. Huidige situatie

2.1 Juridisch kader incassodienstverlening

De leden van de SGP-fractie vragen of in aanloop naar de totstandkoming van dit wetsvoorstel voldoende is gekeken naar alternatieven zoals zelfregulering. Zoals eerder in paragraaf 1.1. is benoemd is hiernaar gekeken, maar is gelet op de organisatiegraad van de dienstverlening en de kwetsbare positie van de schuldenaar nu gekozen voor de wettelijke regulering van de markt.

2.2 Problemen met incassodiensten

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering inzichtelijk kan maken hoe vaak het voorkomt dat vorderingen door incassodienstverleners worden verhandeld. Het is volgens deze leden voorstelbaar dat een schuldeiser een vordering verkoopt aan een incassobureau, maar zij achten verdere doorverkoop discutabel. Deelt de regering deze opvatting, zo willen deze leden weten. Deze leden stellen hierover de volgende vragen. 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 vragen

de regering nogmaals nader te reflecteren op diens reactie. Is dit nog steeds de lijn van de regering? Is de regering bereid om nogmaals de mogelijkheden tot terugkoop van vorderingen te bezien?

Voor het inzicht in de aard en de omvang van de handel in vorderingen verwijs ik naar het eindrapport in het onderzoek naar recht op terugkoop verkochte vorderingen dat in opdracht van het Ministerie van J&V is uitgevoerd en dat in november 2019 aan de Tweede Kamer is verzonden.⁴ Dit onderzoek is verricht naar aanleiding van de motie-De Lange c.s.⁵ In het eindrapport verwijzen onderzoekers naar een eerder onderzoek van de ACM.⁶ De ACM constateerde in haar rapport destijds dat niet duidelijk is hoe groot het aandeel opgekochte vorderingen is ten opzichte van het totale aantal vorderingen. Wel stelde de ACM dat één van de gesprekspartners aangaf dat ongeveer 60% van de werkzaamheden van de vijf grootste incassobureaus betrekking heeft op opgekochte vorderingen. Momenteel wordt in het kader van de voorbereiding van de implementatie van dit wetsvoorstel een nadere marktverkenning uitgevoerd. Onderdeel daarvan is de inventarisatie van de actuele stand van het aantal opkopers die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel zouden vallen.

Het beeld dat excessen vooral voor kunnen komen bij de inning van wat oudere (door)verkochte vorderingen waarbij reeds vergeefs is geprobeerd tot (volledige) inning te komen, wordt herkend. Dat kwam ook naar voren tijdens de thematafelgesprekken die, zoals ook is gemeld in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag, deze zomer ter uitvoering van de Motie van het lid Van Beukering-Huijbregts zijn gevoerd.

De verwachting is wel dat de markt voor doorverkoop van oudere vorderingen al is teruggedrongen door een aantal reeds doorgevoerde hervormingen in het stelsel van incasso en schulden en gerechtsdeurwaardersactiviteiten, zoals aangegeven in de brief aan Uw Kamer van 6 april 2021.⁷ Zo is bijvoorbeeld de mogelijkheid beperkt voor opkopers om als opdrachtgever te verdienen aan de tarieven die bij schuldenaren in rekening worden gebracht voor ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders.⁸ Op grond van de Verordening Grenzen Tariefmodellen die door de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (hierna: KBvG) per 1 januari 2021 is ingevoerd, kunnen gerechtsdeurwaarders niet langer contracten met opdrachtgevers afsluiten die op dat verdienmodel zijn gericht.⁹ Ook wordt verwacht dat dit wetsvoorstel een effect hierop zal hebben doordat opkopers die incassoactiviteiten verrichten jegens natuurlijke personen aan de in het wetsvoorstel opgenomen registratieplicht en kwaliteitsnormen moeten voldoen. Voor overdracht van een vordering bevat het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) vereisten in artikel 3:84 BW (beschikkingsbevoegdheid, geldige titel en levering). Levering dient plaats te vinden door een akte met mededeling aan de schuldenaar (openbare sessie) of zonder mededeling (stille cessie). Voor het verkrijgen van betaling aan de koper door de schuldenaar is altijd een mededeling verplicht. Zonder mededeling aan de schuldenaar kunnen geen rechten worden uitgeoefend (zie art. 3:94 BW).

Tijdens voornoemde thematafels is onder andere aan de orde gekomen hoe kleine schulden, snel kunnen worden opgelost en daarmee kan worden voorkomen dat deze - vaak verkochte vorderingen - door een stapeling van kostenverhogende gerechtelijke en executie stappen

⁴ Rapport ECORYS (2019), 'Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen', bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 24515, nr. 444.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 24515, nr. 444.

⁶ ACM (2015). Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus. Te vinden via <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14891/Een-onderzoek-naar-de-handelspraktijken-vanincassobureaus>.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 645.

⁸ Deze zogenaamde vaste schuldenaartarieven zijn neergelegd in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag).

⁹ Stcrt-2020-62035

kunnen uitgroeien tot hoge vorderingen. Er zijn meerdere beleidsopties ter tafel gekomen om de ophogingen van kosten te beperken. Daarbij zijn alle kostencomponenten van een (buiten)gerechtelijk incasso- en executietraject als vertrekpunt genomen. Er is derhalve breder gekeken dan de buitengerechtelijke incassokosten.

Uw Kamer is bij brief van 3 november jl. nader over de uitkomsten van de inventarisatie geïnformeerd.¹⁰ Ik zie geen aanleiding om terug te komen op het oordeel dat het kabinet heeft ingenomen over de in de Motie-De Lange c.s. voorgestelde terugkoopoptie. Eveneens blijf ik bij het uitgangspunt om alleen de dienstverleners die vorderingen kopen en het vervolgens zelf incasseren onder de reikwijdte van het wetsvoorstel te laten vallen en niet ook de verkopers van de vorderingen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, kunnen uit de contractuele eisen en de eisen van redelijkheid en billijkheid die de relatie schuldeiser-schuldenaar beheersen wel verplichtingen voor de verkoper worden afgeleid. Deze eisen kunnen bijvoorbeeld volgen uit de zorgplicht van bepaalde typen schuldeiser, zoals banken. Die zorgplicht brengt ook mee dat de bank zorgvuldig de opkoper van haar vorderingen op klanten kiest. Ook de eisen van redelijkheid en billijkheid brengen mee dat een schuldeiser bijvoorbeeld niet in zee gaat met een malafide (niet-geregistreerde) opkoper en om de kwaliteitseisen na te leven.¹¹

3. Register, kwaliteitseisen en civielrechtelijke consequenties

3.1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen of de consument-schuldenaar die in conflict is met een incassobureau wel geholpen is met een bestuursrechtelijke sanctie tegen een bureau dat in overtreding is van het verbod om incassodiensten aan te bieden zonder registratie. Overtreding van het verbod om zonder inschrijving in het register incassodiensten aan te bieden heeft verschillende gevolgen. Ten eerste levert dit op grond van artikel 25 van het wetsvoorstel een strafbaar feit op. Ook kan de toezichthouder een last onder dwangsom opleggen teneinde een einde te maken aan de overtreding (artikel 15 van het wetsvoorstel). Tussen de schuldenaar en het incassobureau is bovendien van belang dat een schuldenaar jegens een niet geregistreerd incassobureau niet gehouden is een vordering tot betaling van een geldsom te voldoen (artikel 18 van het wetsvoorstel).

Daarbij merk ik op dat op dit wetsvoorstel ook een invoeringstoets zal worden uitgevoerd. In deze toets wordt een jaar na inwerkingtreding van de registratieverplichting voor incassodienstverleners onderzocht of de wet inderdaad zo werkt als bedoeld is en of de aannames die vooraf zijn gedaan nog steeds kloppen.¹² De verwachting is dat door de regulering er beter zicht komt op de omvang van de markt van incassodienstverleners en de nalevingsbereidheid met betrekking tot de regels opgenomen in dit wetsvoorstel. Daarom zal bij ook deze toets ook de vraag meegenomen worden of de voorgestelde interventiebepalingen voldoende bescherming bieden aan de schuldenaar.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens of het speelveld als gevolg van dit wetsvoorstel niet versnipperd raakt. Ook vragen zij op welke wijze is gewaarborgd dat de normen voor incassodienstverlening door de verschillende toezichthouders op grond van deze wet niet verschillend geïnterpreteerd worden.

Incassowerkzaamheden of incassobureaus zijn op dit moment niet gedefinieerd in wetgeving. Voor incassodienstverleners gelden geen specifieke regels en daarmee dus ook geen

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 24515, Nr. 612.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35733, nr. 3, p. 16 en 55.

¹² Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4, p. 6.

wettelijke kwaliteitseisen. In feite kan iedereen incassowerkzaamheden verrichten. Als deze wet in werking treedt mogen nog maar drie groepen incassodiensten voor derden verlenen, te weten de geregistreerde incassodienstverleners, advocaten en gerechtsdeurwaarders. Zij zijn allen gehouden de kwaliteitseisen na te leven. Verschillen in interpretatie van regelgeving kunnen altijd voor komen, maar samenwerking tussen de toezichthouders is bij deze wet het uitgangspunt. Dat blijkt ook uit artikel 19 van het voorstel waarin in het derde lid is geregeld dat een samenwerkingsprotocol zal worden opgesteld. Deze samenwerkingsafspraken zijn ook gericht op een goede afstemming tussen de toezichthouders op het punt van eenduidige interpretatie van de wettelijke normen.

Waarom is niet gekozen om advocaten en gerechtsdeurwaarders geheel uit te zonderen, aangezien de voor die beroepsgroepen geldende gedragsregels strenger zijn dan de eisen die uit het wetsvoorstel voortvloeien, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Hier is niet voor gekozen, omdat het voor de schuldenaar of de schuldeiser niet moet 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 de, op grond van dit wetsvoorstel, geregistreerde incassodienstverleners die gereuleerde 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. Deze inhoudelijke eisen worden niet een-op-een ondervangen door de gedrags- en beroepsregels van advocaten en gerechtsdeurwaarders.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering te reageren op de stelling dat het juist in het licht van bescherming van de kwetsbare partij van belang is 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. Ook vragen zij waarom niet is besloten te regelen dat een schuldenaar bevrijdend betaalt indien bijvoorbeeld betaald wordt aan een niet-geregistreerd incassobureau.

In het wetsvoorstel is rekening gehouden met bevrijdende betaling door de schuldenaar aan een niet geregistreerde of geschorste aanbieder of verrichter van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Op grond van het eerste lid van artikel 18 wordt van een schuldenaar die een betalingsverzoek ontvangt van een niet geregistreerde of geschorste incassodienstverlener, niet verlangd dat hij aan deze een vordering tot betaling van een geldsom voldoet. De schuldenaar die na ontvangst van een betalingsverzoek het register raadpleegt en de betreffende dienstverlener 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 van een registratie vermeld ziet, is niet gehouden aan deze te betalen.

De schuldenaar die het register niet raadpleegt – een schuldenaar is hiertoe niet verplicht – weet niet of er geen registratie of een schorsing is. Deze schuldenaar zal dan, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden, mogen aannemen dat aan de incassodienstverlener moet worden betaald en kan derhalve bevrijdend betalen. Dit strookt met de regeling van artikel 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. In het algemeen zal een schuldenaar mogen aannemen dat een

incassobureau bevoegd is om de betaling in ontvangst te nemen en in dat geval dus bevrijdend hebben betaald.

Een regeling op grond waarvan bij een geschil over de hoogte van de in rekening gebrachte incassokosten, de schuldenaar helemaal geen incassokosten hoeft te betalen totdat de hoogte definitief vaststaat, is niet in het voordeel van de schuldenaar. Zo'n regeling dwingt de schuldeiser om de vordering voor de kosten bij de rechter aanhangig te maken. Dit betekent dat de schuldeiser kosten maakt voor de dagvaarding en de griffierechten. Als de rechter de incassokosten toewijst, wordt de schuldenaar dan veroordeeld in deze kosten. Het ligt wel voor de hand dat de schuldenaar contact op kan nemen met de incassodienstverlener om de hoogte van de incassokosten te betwisten. Dit zou bijvoorbeeld aanleiding kunnen zijn voor een afspraak dat de schuldenaar het wel erkende deel van de incassokosten alvast betaalt en dat de incassodienstverlener en de schuldenaar voor het betwiste deel samen bekijken of dit daadwerkelijk verschuldigd is. Als zij hier niet uitkomen, kan de incassodienstverlener voor dit betwiste deel naar de rechter. Van de incassodienstverlener mag worden verwacht dat hij zich daarbij gedraagt als een verantwoordelijk schuldeiser en dus rekening houdt met de kosten verbonden aan de gang naar de rechter.

De leden van de SP-fractie vragen wat concreet gedaan wordt aan het tegengaan van problemen met onterechte vorderingen, onterechte kosten en niet inzichtelijke kosten. Deze leden vragen of deze problemen aangepakt zouden kunnen worden door maatregelen te nemen als betere voorlichting aan schuldenaren, het stellen van eisen aan de kosten die mogen worden berekend en het stellen van eisen over de opbouw en specificatie van de vordering. Blijkt deze aanpak ook uit het wetsvoorstel, zo willen de leden van de SP-fractie weten. Wanneer een incassodienstverlener na aanvraag is beoordeeld en in het register is opgenomen, zal hij zich bij het aanbieden en verrichten van de incassodiensten moeten houden aan de gestelde kwaliteitseisen.

Artikel 13 van het wetsvoorstel over de kwaliteitseisen stelt ook regels over de zorg die een incassodienstverlener moet leveren voor inzicht in de opbouw van de vordering en afdoende informatievoorziening aan schuldenaren. Dit artikel verplicht de incassodienstverlener tevens zo goed mogelijk te specificeren waar de vordering, of onderdelen daarvan, op gebaseerd is. Maar ook wordt een bijdrage aan de kwaliteit geleverd door de eis dat een incassodienstverlener overzichtelijke correspondentie (waaronder de rekeningen met daarin de openstaande vorderingen) stuurt en de schuldenaar inzicht heeft in de grondslag van de vordering. Doel van de kwaliteitseisen is ook dat de hoogte van incassokosten die worden geïnd conform de wettelijke regels is, de schuldenaar weet met wie hij te maken heeft en dat de markt van de incassodienstverlening rekening houdt met de positie van de schuldenaar.

Verder vragen de leden van de SP-fractie of de regering denkt 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? De leden van de SP-fractie horen graag of is gedacht aan het beter informeren van de schuldenaren en hoe zij weerbaarder gemaakt kunnen worden.

Artikel 13 van het wetsvoorstel over de kwaliteitseisen stelt eisen aan het personeel van de incassodienstverleners die in contact staan met de schuldenaren. Ook zijn er regels over de zorg die een incassodienstverlener moet leveren voor afdoende informatievoorziening aan schuldenaren en schuldeisers en wordt een klachtenregeling verplicht gesteld. De verwachting is dat deze maatregelen tot gevolg hebben dat de kwaliteit van de incassodienstverlening naar een hoger niveau wordt getild en daarmee de branche zich breed zal professionaliseren. Dit zal effect hebben op de geconstateerde mistanden en deze grotendeels wegnemen. Bij de

evaluatie van dit wetsvoorstel zal dit verder betrokken worden. Voor wat betreft het weerbaarder maken van schuldenaren bevat de Brede Schuldenaanpak daarnaast een breed pakket aan maatregelen om problematische schulden te voorkomen en problemen vroegtijdig te onderkennen. Zo worden mensen op een laagdrempelige manier gestimuleerd om snel hulp te zoeken bij financiële problemen (o.a. door de campagne ‘De eerste stap helpt je verder’ en de Nederlandse Schuldhulproute), is er aandacht voor laaggeletterdheid (programma Tel mee met Taal) en zijn er maatregelen die rekeninghouden met het doenvermogen van mensen.¹³

3.2 Registratieverplichting: afbakening en reikwijdte

3.2.1 Diensten die onder het wetsvoorstel vallen

De leden van de SGP-fractie vragen of bij de invordering van eigen vorderingen geen vergelijkbare problematiek zichtbaar is als bij incassodiensten zoals gedefinieerd in het voorstel en of hier niet ook actie op moet worden ondernomen, hetzij in het kader van dit wetsvoorstel of op een andere wijze.

De leden van de SGP-fractie constateren terecht dat het wetsvoorstel zelf niet ziet op de schuldeisers die hun eigen vordering incasseren. Het wetsvoorstel ziet primair op het bedrijfsmatig innen van vorderingen. Voor de goede orde merk ik op dat hieronder bijvoorbeeld ook brancheverenigingen of andere organisaties kunnen vallen die voor hun aangesloten leden incassowerkzaamheden verrichten bij natuurlijk personen.

Brancheverenigingen bieden soms bij wijze van service aan dat zij namens hun leden een incasso doen wanneer leden facturen hebben die niet worden betaald. Wanneer deze incasso's (mede) gericht zijn op natuurlijk personen, kwalificeert dit soort werkzaamheden als buitengerechtelijke incassowerkzaamheden in de zin van deze wet. Het maakt daarbij niet uit dat de organisatie die de incassowerkzaamheden namens hun leden verricht geen winstoogmerk heeft. Wanneer een dergelijke service een meer structureel karakter heeft zijn deze incassowerkzaamheden aan te merken als "een wijze alsof zij daarop beroepsmatig of bedrijfsmatig gericht of mede gericht was" (zie laatste deel van onderdeel a van artikel 2 van dit wetsvoorstel). Een branchevereniging of andere organisatie die dergelijke werkzaamheden in de toekomst wil blijven verrichten zal zich moeten registreren in het register en is dan ook onderworpen aan de kwaliteitseisen en het toezicht.

Als schuldeisers zelf ook onder de reikwijdte van het wetsvoorstel zouden komen te vallen, zou het register bovendien zo omvangrijk worden dat het niet meer goed raadpleegbaar en inzichtelijk is. Het zou 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 incassodienstverleners. Die eisen geven eveneens een invulling aan hoe een private schuldeiser zich moet gedragen jegens een schuldenaar. Anders dan bij incassodienstverleners, zal bij schuldeisers die hun eigen vorderingen incasseren ("zelfincassanten"), in de praktijk in de meeste gevallen sprake zijn van een contractuele relatie (een overeenkomst) met de schuldenaar. Dit betekent dat de bijzondere bepaling inzake redelijkheid en billijkheid tussen contractspartijen van artikel 6:248 BW van toepassing is en dat voor bepaalde soorten schuldeisers, zoals banken, een bijzondere zorgplicht geldt tegenover hun klanten. Op basis hiervan mag van zelfincassanten verwacht worden dat zij voldoen aan de eisen in dit voorstel voor een zorgvuldige incasso van vorderingen. Daarnaast dient een schuldeiser zich ook op grond van artikel 6:2 BW jegens een

¹³ zie ook: Kamerstukken II 2019/20, 24515, nr. 533.

schuldenaar te gedragen overeenkomstig de eisen van redelijkheid en billijkheid. Van elke schuldeiser mag op grond van deze eisen verlangd worden dat hij de kwaliteitseisen van dit wetsvoorstel naleeft bij het innen van openstaande vorderingen.

3.2.2 Natuurlijke personen

De leden van de SGP-fractie vragen of ook is overwogen om de keuze te maken dat dit wetsvoorstel toeziet op alle incassoactiviteiten, dus naast die jegens natuurlijke personen ook jegens rechtspersonen en om welke reden de regering deze keuze niet heeft gemaakt.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen natuurlijke personen jegens wie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden worden verricht, te beschermen. Deze worden als kwetsbare schuldenaren gezien. Hieronder vallen niet alleen consumenten, maar ook personen die als zzp'er werken of in een ondernemingsvorm die geen rechtspersoon is.

Het gehanteerde criterium om kwetsbare schuldenaren te beschermen ligt in dit wetsvoorstel in het al dan niet dragen van persoonlijke aansprakelijkheid en het getroffen kunnen worden in het eigen vermogen. Dit is het geval bij natuurlijke personen en niet bij rechtspersonen.

Met de omvang van het vermogen en de kapitaalkracht van een rechtspersoon wordt 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. Deze keuze komt ook de uitvoerbaarheid van de regeling en het toezicht daarop ten goede.

3.2.3 Aanvrager, bestuurder, leidinggevende en medewerker

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten wie verantwoordelijk gaat zijn voor de antecedentencheck van de bestuurder van de onderneming die de aanvraag doet. Deze leden vragen of de check die wordt uitgevoerd vergelijkbaar is met een VOG-onderzoek. En of het niet logischer is om bestuurders en leidinggevendenden te vragen om een VOG te overleggen.

De Dienst Justis zal namens de Minister voor Rechtsbescherming de aanvraag tot registratie als incassodienstverlener beoordelen. Hierbij zal Justis toetsen in hoeverre door de incassodienstverlener zal worden voldaan aan de bij of krachtens de artikelen 11, 12 en 13 gestelde regels en zullen de antecedenten van de aanvrager worden gecontroleerd. Dit onderzoek wordt verricht op grond van de artikelen 5, 6 en 7 van het wetsvoorstel, waarbij het antecedentenonderzoek zich ook richt op de bestuurders (en beleidsbepalers). Behalve strafrechtelijke antecedenten en informatie van toezichthouders zal ook informatie van mogelijke faillissementen, surseance van betalingen en schuldsanering natuurlijke personen betrokken worden. Dit onderzoek naar de bestuurders en beleidsbepalers zal daarmee uitgebreider zijn dan een onderzoek dat wordt verricht voor een VOG.

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

Op grond van artikel 12, eerste lid, van het wetsvoorstel dienen personen werkzaam voor incassodienstverleners die contact hebben met schuldenaren of schuldeisers of leiding hebben daarover, een VOG te bezitten. Dienst Justis kijkt voor de toepassing van een screeningsprofiel naar de aard van de functie van de persoon die onderworpen wordt aan de screening. Aangezien de werkzaamheden, de functies en locaties waarop de werkzaamheden worden verricht niet gelijk zijn voor alle personeelsleden van een incassobureau, zal de toepassing van het algemene screeningsprofiel met een combinatie van relevante functieaspecten/risicogebieden het beste aansluiten op de screening van personen als bedoeld in artikel 12, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

3.2.4 Positie gerechtsdeurwaarders en advocaten

De leden van de D66-fractie vragen of het in het licht van de informatiefunctie van het register voor bijvoorbeeld schuldhulpverleners niet verstandig is om alle incassodienstverleners op te nemen in het register, dus inclusief de betreffende advocaten en gerechtsdeurwaarders.

De bijkomende administratieve lasten van een extra inschrijfverplichting voor gerechtsdeurwaarders en advocaten die incassodiensten verrichten staat niet in verhouding tot een eventueel voordeel van een centrale registratie van alle incassodienstverleners. Het is nu reeds verifieerbaar of iemand die zich advocaat of gerechtsdeurwaarder noemt bij zijn respectievelijke beroepsorganisatie staat ingeschreven.

Met name gerechtsdeurwaarders zijn bovendien voor schuldhulpverleners een bekende en vertrouwde partij.

3.3 Proces registratie

3.3.1 Aanvraag

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader uit te leggen hoe beoordeeld wordt of de dienstverlener voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen, zoals vermeld in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting. Op welke wijze dienen degenen die willen worden ingeschreven bijvoorbeeld de vakbekwaamheid van hun personeel of een correcte omgang met de schuldenaar aan te tonen, zo vragen deze leden.

In artikel 13 van het wetsvoorstel zijn de kwaliteitseisen opgenomen waaraan de incassodienstverlening moet voldoen. Deze kwaliteitseisen worden in een AMvB waar nodig verder ingevuld. Zoals in artikel 13, zesde lid, is bepaald legt een incassodienstverlener schriftelijk vast op welke wijze hij zal voldoen aan de gestelde eisen. Zo zal een incassodienstverlener moeten vastleggen dat de personen die belast zijn met het verrichten of aanbieden van de incassowerkzaamheden en de personen die aan deze werkzaamheden leiding geven vakbekwaam zijn. Daarbij zal aangetoond moeten worden dat de medewerkers beschikken over o.a. kennis van actuele wet- en regelgeving en vaardigheden voor omgang met mensen en beschikken over de juiste attitude om in contact te kunnen staan met schuldenaren met problematische schulden en/of diens schuldhulpverleners. Ook dienen zij deze vakbekwaamheid periodiek te onderhouden door bijvoorbeeld het volgen van cursussen.

3.3.2 Toezicht op de naleving en handhaving van de wettelijke eisen

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij de verschillen in geraamde kosten voor toezicht tussen het Bureau financieel toezicht (hierna: Bft) en de Inspectie J&V nader kan toelichten.

In de fase voor het in consultatie brengen van dit wetsvoorstel (voorjaar 2019) is het Bft verzocht om een raming van de kosten voor wat betreft dit wetsvoorstel op te maken. Bij de uitwerking hiervan is het Bft uitgegaan van een volledig integraal toezicht, waaronder het financiële toezicht. De geconstateerde misstanden hebben echter niet het beeld opgeleverd dat het financieel beheer in de branche een probleem oplevert.

Vervolgens is de Inspectie J&V verzocht om een raming op te stellen en de Inspectie J&V is bij de uitwerking direct uitgegaan van kosten die bij risicogestuurd toezicht passen.

De leden van de CDA-fractie vragen te reflecteren op de opmerking van de Raad van State dat het toezicht op de incassomarkt met dit wetsvoorstel complexer wordt. Ook vragen zij of de kostenafweging niet te veel gewicht heeft gekregen bij de keuze voor de toezichthouder en of zeker is gesteld dat de raming voldoende robuust is.

De complexiteit van het toezicht zal naar verwachting van de Raad van State dan vooral de coördinatie hiervan zijn. Op dit moment zijn er al verschillende toezichthouders die belast zijn met het toezicht op (een deel van de) aan incasso gerelateerde werkzaamheden. Met dit wetsvoorstel en specifiek het opzetten van een systeem van toezicht en handhaving bij niet-naleven van de wettelijke vereisten, komt er meer regie in het toezicht dan nu het geval is. De ACM is de toezichthouder op de naleving van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) en de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) is toezichthouder op de naleving van de Wet op het financieel toezicht (Wft). De AFM houdt ook toezicht op de Whc voor zover het kredieten betreft. De lokale deken is de toezichthouder op advocaten in het eigen arrondissement en het Bft de toezichthouder op gerechtsdeurwaarders. Als gevolg van dit wetsvoorstel komt er nog een toezichthouder bij, namelijk de Inspectie J&V die er specifiek op zal toezien dat verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden zich registreren en zich vervolgens in hun dienstverlening houden aan de kwaliteitseisen die aan de inschrijving zijn verbonden. Voor het toezicht op advocaten en deurwaarders is nadrukkelijk gekozen om aan te sluiten bij de bestaande toezichthouders. Dit heeft het voordeel dat het toezicht op deze beroepsbeoefenaren in één hand blijft. Om de eventuele complexiteit van het toezicht door meerdere partijen het hoofd te bieden is voorzien in het opstellen van een samenwerkingsprotocol waarin afspraken worden gemaakt over ieders taken en bevoegdheden met het oog op een effectieve en doelmatige naleving van de wet. De keuze bij welke organisatie het toezicht het beste kon worden belegd is op basis van een aantal criteria genomen. Allereerst is gekeken naar het type toezicht dat voor deze markt nodig is. De voorwaarden tot inschrijving in het register zoals in de wet opgenomen, zien met name op gedragstoezicht. Ook is meegewogen hoeveel kennis de potentiële toezichthouders op dat moment hadden van de incassomarkt en of die kennis in afzienbare tijd opgebouwd kon worden. Verder was het van belang dat de organisatie waar de taak naartoe ging, daar op dat moment ook de draagkracht voor had. Tot slot zijn de financiële consequenties voor de markt ook een wegingsfactor geweest. Deze criteria zijn allen meegewogen in de keuze tot de Inspectie J&V als toezichthouder. Voor wat betreft de raming van de kosten heeft de Inspectie J&V voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel een voorlopige begroting ingediend van de kosten verbonden aan haar toezicht. Dit is een schatting van de kosten op dat moment en bij verdere uitwerking wordt steeds concreter wat de uiteindelijke kosten zullen zijn. De Inspectie J&V zal in ieder geval de toegewezen capaciteit optimaal benutten door onder andere in haar prioriteringsbeleid te richten op de gevallen waar de grootste maatschappelijke schade wordt aangericht.

Ook ten aanzien van dit onderdeel zal bij de invoeringstoets worden gevraagd wat de effectiviteit van het toezichtsinstrumentarium is en of er misschien knelpunten of nieuwe inzichten zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering te reageren op het standpunt dat het voor de hand ligt om versnippering van het toezicht tegen te gaan en uniform toezicht door één ervaren toezichthouder te realiseren, zoals het Bft.

Zoals in het antwoord hiervoor op de vragen van de leden van de CDA-fractie is geschetst zijn er op dit moment al verschillende toezichthouders belast met het toezicht op (een deel van de) incassowerkzaamheden. Het samenwerkingsprotocol dient te bewerkstelligen dat goede afspraken tussen de verschillende toezichthouders worden gemaakt om tot een goede samenwerking te komen op een ingewikkeld speelveld met verschillende raakvlakken.

De leden van de SGP-fractie plaatsen vraagtekens bij de keuze voor de toezichthouder op de incassodienstverlening. Kan de regering aangeven om welke reden de regering vasthoudt aan deze keuze, ondanks het advies van de Raad van State 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, zo vragen deze leden.

Hiervoor is reeds uiteengezet waarom de keuze voor de Inspectie J&V als toezichthouder op de incassodienstverleners is gemaakt. Voor wat betreft gerechtsdeurwaarders en advocaten is er voor gekozen aan te sluiten bij de huidige wijze van regulering van die beroepen, inclusief het toezicht. Met de verschillende toezichthouders is voorafgaand aan indiening over het wetsvoorstel gesproken. Deze gesprekken worden voortgezet om ervoor te zorgen dat de samenwerking op dit terrein optimaliseert

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, zo vragen deze leden.

De informatieplicht 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 inschrijf-nummer en bij een advocaat of gerechtsdeurwaarder dat hij is ingeschreven bij zijn beroepsorganisatie (de NOvA of de KBvG). Ook een 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 moeten in dat kader vermeld worden.

Als een schuldenaar ervaart dat een incassodienstverlener zijn informatieplicht schendt moet de schuldenaar eerst bij de desbetreffende dienstverlener een klacht indienen. Op basis van artikel 13 van het wetsvoorstel is de incassodienstverlener namelijk verplicht om zorg te dragen voor een goed klantencontact en een adequate informatievoorziening en heeft deze tevens een klachtenregeling en is aangesloten bij een geschillenregeling. Als de incassodienstverlener of de geschillencommissie onvoldoende adequaat op de klacht reageert, kan de schuldenaar hiervan melding maken bij de toezichthouder. Hiertoe wordt een meldpunt ingesteld.

Welk loket hiervoor het meest aangewezen is, wordt nog nader uitgewerkt. Het is denkbaar dat dit soort signalen via ACM ConsuWijzer, dat wordt beheerd door ACM, blijven binnenkomen en waar aangewezen worden gedeeld met de Inspectie J&V, die het signaal nader kan onderzoeken. Het samenwerkingsprotocol als bedoeld in artikel 19 zal afspraken over deze vorm van informatiedeling bevatten. Als op basis van de informatie uit de melding van een schuldenaar aanleiding bestaat om het toezicht op een onderneming te intensiveren, bijvoorbeeld omdat de eisen van de wet niet worden nageleefd en meerdere schuldenaren daardoor kunnen worden gedupeerd, zal de Inspectie J&V een onderzoek instellen. Bij eventueel geschonden normen heeft de Inspectie J&V bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden zoals bestuursdwang, last onder dwangsom en de mogelijkheid voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet zal de Inspectie J&V de markt informeren over haar sanctiebeleid.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in de kwaliteitseisen niet aanvullend een informatie- of verwijzingsfunctie van de incassodienstverlener richting de schuldenaar inzake schuldhulpverlening is opgenomen.

Artikel 13 van het wetsvoorstel over de kwaliteitseisen stelt ook regels over afdoende informatievoorziening aan schuldenaren. Zoals ook in de memorie van toelichting bij dit artikel is opgenomen houdt dit onder meer in dat schuldenaren actief worden geïnformeerd over hun rechten en plichten, ook als het gaat om oplossen van schulden door schuldhulpverlening.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering ervoor gekozen heeft om de uitwerking van de kwaliteitseisen voor incassodienstverleners in lagere regelgeving te laten plaatsvinden. Zij vragen of de regering nader kan toelichten hoe de kwaliteitseisen ingevuld gaan worden. Is de regering bereid om daarbij in ieder geval ook opleidingseisen te stellen? Voornoemde leden vragen tevens of de regering bij het opstellen van de kwaliteitseisen heeft 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, zo vragen deze leden.

Artikel 13 stelt inhoudelijke eisen aan de kwaliteit van incassodienstverleners. Dat was anders in de versie van dit wetsvoorstel die aan de Raad van State is voorgelegd maar inmiddels is het overgrote deel van de kwaliteitseisen op wetsniveau geformuleerd en zullen in een AMvB op grond van artikel 13, zevende lid, verdere verduidelijkingen worden opgenomen. Voor het opstellen van de geformuleerde kwaliteitseisen is breed gekeken naar alle beschikbare informatie omtrent de incassobranche. Zoals eerder weergegeven is een vereiste dat personen die belast zijn het verrichten of aanbieden van incassowerkzaamheden en de personen die hieraan leiding geven vakbekwaam zijn en dienen zij deze vakbekwaamheid ook periodiek te onderhouden. Met dit wetsvoorstel wordt een eerste stap in de wettelijke regulering van de incassobranche gemaakt. Er is getracht om een balans te creëren tussen enerzijds het niveau en de concreetheid van de eisen maar anderzijds ook rekening te houden met de branche en ervoor te zorgen dat ook de kleinere dienstverleners op de markt kunnen voldoen aan de gestelde normen.

3.5 Civielrechtelijke consequenties

De leden van de SGP-fractie lezen in de toelichting bij het wetsvoorstel dat de schuldeiser en de schuldenaar geacht worden het register te raadplegen en vragen of de regering kan aangeven hoe de regel dat dat een schuldenaar niet verplicht is te betalen aan een niet-geregistreerd bureau in de praktijk vorm krijgt. Ook vragen deze leden de regering aan te geven hoe zij de civielrechtelijke kansen inschat van schuldenaars die onverschuldigd betaald hebben. Kan de regering hierbij aangeven hoe zij de bereidheid van schuldenaars om naar de rechter te stappen inschat en worden zij speciaal op deze mogelijkheid geattendeerd?

De communicatie rondom dit wetsvoorstel wordt zo ingericht dat zowel schuldenaren als schuldeisers zo veel als mogelijk op tijd op de hoogte zijn van het bestaan van het register. Er wordt echter in het wetsvoorstel geen verplichting opgelegd om het register vooraf te raadplegen. Mocht een schuldenaar het register niet geraadpleegd hebben en wel betaald hebben aan niet geregistreerde verrichter of aanbieder, dan zal de schuldenaar gelet op artikel 6:34, eerste lid, BW doorgaans bevrijdend hebben betaald.

Als de schuldenaar het register wel raadpleegt en er is geen registratie of er is een schorsing van de registratie vermeld, dan hoeft een schuldenaar op grond van artikel 18, eerste lid, niet aan de incassodienstverlener te betalen. Vanaf de dag van het schriftelijk verzoek tot betaling loopt de wettelijke rente niet meer op.

Op grond van het tweede lid van artikel 18 zijn incassokosten voor werkzaamheden van een niet geregistreerde of geschorste incassodienstverlener niet verschuldigd. Als de schuldenaar deze toch heeft betaald, kunnen deze als onverschuldigd betaald worden teruggevorderd

omdat deze zonder rechtsgrond betaald zijn. Hoe vaak dit zal voorkomen en of schuldenaren daadwerkelijk hiervoor naar de rechter zullen stappen is onbekend. De maatregelen in artikel 18 zijn vooral bedoeld om schuldeisers te doen bewegen niet in zee te gaan met een niet geregistreerde of geschorste incassodienstverlener. Een andere mogelijkheid kan zijn dat het onverschuldigd betaalde bedrag wordt verrekend met nog door de schuldenaar aan de schuldeiser te betalen bedragen (zie art. 6:127 BW).

4. Ongewenste cumulatie van incassokosten

De leden van de VVD-fractie vragen of de nu in het wetsvoorstel voorgestelde cumulatieregeling uitvoerbaar is voor alle betrokken partijen. Deze leden horen graag of de regering bereid is bij de communicatie over dit wetsvoorstel extra aandacht te besteden aan de uitleg van deze regeling aan belanghebbende partijen.

Daartoe ben ik natuurlijk bereid. Uitgangspunt is dat de cumulatieregeling in zijn huidige vorm uitvoerbaar is, maar het is zeker goed om extra aandacht te besteden aan de uitleg van deze regeling aan belanghebbende partijen.

Voornoemde leden vragen op enkele punten nog verduidelijking van het voorstel.

Deelbetalingen en het optellen van vorderingen lijken te worden gelijkgesteld. 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?

Artikel 21 houdt een regeling in voor termijnbetalingen tot een bedrag van maximaal € 266,67. Voor vorderingen tot dit bedrag kan volgens het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten (Bik) na aanmaning het minimumbedrag van € 40 aan incassokosten in rekening worden gebracht. De buitengerechtelijke incassokosten zijn afhankelijk van het aantal na aanmaning niet tijdig betaalde termijnen binnen een periode van zes maanden. Bij elke nieuwe aanmaning wordt zes maanden teruggekeken voor het bepalen van de hoogte van de incassokosten. Voor de eerste gemiste termijn kan € 40 aan incassokosten worden gerekend. Voor de termijnen erna binnen een periode van zes maanden kan telkens € 20 aan incassokosten worden gerekend. Deze bedragen zullen in het Bik worden opgenomen. Bij maandelijkse termijnen kan zo maximaal een bedrag van € 140 (1x € 40 en 5x € 20) worden gerekend als voor elke termijn afzonderlijk is aangemaand. Dit is voor de schuldenaar een belangrijke verbetering ten opzichte van de huidige regeling. Op grond van de huidige regeling mag voor iedere afzonderlijke aangemaande termijn € 40 aan incassokosten worden gerekend. Voor een periode van zes maanden komt dit dus neer op een maximumbedrag van € 240 aan incassokosten.

Op grond van artikel 6:96 lid 6 BW mag de schuldeiser alleen incassokosten in rekening brengen, als hij de schuldenaar die een consument is en op grond van artikel 6:81 BW in verzuim is, een aanmaning heeft verstuurd. Deze aanmaning wordt wel de veertiendagenbrief genoemd. Een schuldenaar is in verzuim wanneer de betaaltermijn voor is verstreken. Als er geen duidelijke termijn voor betaling is, dan is de schuldenaar in verzuim als de schuldeiser de schuldenaar in gebreke heeft gesteld en de schuldenaar niet heeft betaald (vgl. artikel 6:82 en 83 BW).

Met de veertiendagenbrief wordt aan de consument schuldenaar die reeds in verzuim is 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 de veertien dagen betaalt.

Het huidige lid 7 van artikel 6:96 BW bepaalt dat wanneer een schuldenaar voor meerdere opeisbare vorderingen kan worden aangemaand, dit in één aanmaning moet plaatsvinden. De openstaande hoofdsommen worden dan voor de berekening van de incassokosten bij elkaar opgeteld.

In artikel 21 van dit wetsvoorstel is voorzien in een afwijking van lid 7 in het Bik. Hierin zal worden geregeld dat wanneer wordt aangemaand voor meerdere termijnen waarvoor het hierboven aangegeven systeem geldt het hoogste bedrag aan incassokosten geldt dat voor een van de betreffende termijnen in rekening kan worden gebracht (€40 of €20). Dit betekent dat een schuldeiser die voor gemiste betalingen van bijvoorbeeld januari en maart voor de eerste keer in maart in actie komt de gemiste termijnen in één aanmaning moet opnemen en hiervoor € 40 aan incassokosten in rekening brengen (er geldt een bedrag van € 40 (eerste termijn van zes maanden) en een bedrag van € 20 (tweede termijn van zes maanden). Voor vervolgens gezamenlijk aangemaande termijnen van april en mei mag hij in totaal € 20 in rekening brengen (voor beide termijnen (derde en vierde termijn van zes maanden) geldt een bedrag van € 20).

Voor elke aanmaning (veertiendagenbrief) geldt dat deze aan de hiervoor genoemde wettelijke vereisten dient te worden voldaan.

De leden van de CDA-fractie vragen waar het drempelbedrag van € 266,67 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.

De voorgestelde regeling geldt voor de berekening van incassokosten voor termijnbedragen van maximaal € 266,67 per maand. Dit is het bedrag waarvoor op grond van het Bik het minimumbedrag van € 40 aan incassokosten geldt.

Doel van de regeling is om de schuldenaar te beschermen tegen onnodig hoge incassokosten. Het voorstel voorkomt dat de minimum incassovergoeding van €40 per afzonderlijke niet betaalde termijn in rekening kan worden gebracht. Het drempelbedrag is gekozen omdat bij vorderingen met een hoger bedrag waarvoor een op grond van het BIK een hoger bedrag aan incassokosten geldt het afzonderlijk in rekening brengen van termijnen geen nadeel oplevert voor de schuldenaar

Er is in het Bik voor gekozen de vergoeding van de incassokosten als percentage van de hoofdsom te berekenen waarbij het percentage lager wordt, naarmate de hoofdsom van de vordering toeneemt. Hoewel de vergoeding dus procentueel afneemt naarmate de vordering hoger wordt, wordt de daadwerkelijke vergoeding wel nog altijd hoger naarmate de vordering hoger wordt.

Over de eerste € 2500 van de vordering mag de vergoeding voor de incassokosten maximaal 15% van de hoofdsom bedragen meteen minimale vergoeding van € 40 (vgl. artikel 2 lid 2 Bik). Voor een lagere incassovergoeding dan €40 kunnen in redelijkheid geen incassohandelingen worden verricht. Bij een vordering van € 266,67 bedraagt 15% van de hoofdsom precies € 40. Daarom is € 266,67 gekozen als drempelbedrag in dit voorstel. Voor vorderingen van minder dan € 266,67 geldt steeds de minimum incassovergoeding van € 40, ook als het percentage van 15 % van het vorderingsbedrag eigenlijk tot een lagere incassovergoeding zou leiden.

Bij vorderingen van meer dan € 266,67 geldt dat het afzonderlijk in rekening brengen van de minimum incassovergoeding van € 40 geen nadeel oplevert voor de schuldenaar. Afzonderlijk incasseren voor twee termijnen van € 266,67 leidt tot een incassovergoeding van tweemaal afzonderlijk € 40. Als deze twee termijnen van € 266,67 worden samengenomen (€ 533,34) bedraagt de incassovergoeding 15% van dit totaalbedrag. In beide gevallen is dit € 80.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie 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.

Bij de totstandkoming van een nieuwe regeling om ongewenste cumulatie van incassokosten voor termijnbedragen tot maximaal € 266,67 tegen te gaan is een aantal uitgangspunten gehanteerd. Zo dienen schuldenaren niet te worden geconfronteerd met onevenredige buitengerechterlijke incassokosten en dienen schuldeisers voor het verkrijgen van voldoening buiten rechte een redelijke vergoeding te krijgen. Daarnaast geldt dat verschuldigde kosten ook daadwerkelijk moeten worden betaald.

Wanneer bij elke aanmaning die niet tot tijdige betaling leidt kosten in rekening kunnen worden gebracht ontstaat er voor de schuldenaar een aansporing om elke termijn tijdig te betalen. Om de schuldenaar tegemoet te komen en voor lage termijnbedragen niet op onredelijk hoge kosten uit te komen is voor een tweede en volgende termijn in een periode van zes maanden voor een incasso-vergoeding ter hoogte van de helft van het huidige minimumbedrag van € 40 gekozen. De kosten voor een periode van maximaal zes maanden kunnen dan $\text{€ } 40 + 5 \times \text{€ } 20 = \text{€ } 140$ bedragen in plaats van $6 \times \text{€ } 40 = \text{€ } 240$. Voor de schuldeiser betekent dit dat hij voor iedere aanmaning die niet tot tijdige betaling leidt recht houdt op een vergoeding voor zijn werkzaamheden.

Voor een duurovereenkomst zoals een abonnement is vaak in de overeenkomst een regeling over opzegging opgenomen. Voor consumenten gelden voor opzegging van abonnementen specifieke wettelijke regels (zie de bepalingen over algemene voorwaarden in de art. 6:236 en 237 BW). Naast de mogelijkheden tot opzegging door partijen bestaat er de mogelijkheid van ontbinding van het abonnement als er sprake is van een tekortkoming in de nakoming (art. 6:265 BW). Er zijn dus reeds mogelijkheden om tot een beëindiging van een abonnement te komen.

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. 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 maandelijkse bedragen tijdens procedures? Ontstaan hierdoor niet onbedoelde situaties waarbij schuldenaren duurder uitkomen dan als een schuldeiser de maandelijkse incassokosten niet zou mogen stapelen? Hoe kijkt de regering hiernaar? De helft van het huidige minimumbedrag van € 40 aan incassokosten kan een aanvaardbaar bedrag worden geacht om enerzijds een prikkel te geven aan de schuldenaar om alsnog tot betaling over te gaan voor de tweede en volgende termijnen binnen een periode van zes maanden en anderzijds om een nog redelijke vergoeding te vormen voor de verrichte incassowerkzaamheden. Met deze rekenmethode wordt tegemoetgekomen aan de wens om ongewenste cumulatie van incassokosten te beperken. Het maximumbedrag aan incassokosten komt per zes maanden op € 140 ($\text{€ } 40 + 5 \times \text{€ } 20$ euro) uit, waar dit onder de huidige regeling € 240 ($6 \times \text{€ } 40$) kan zijn.

De regeling dient om ongewenste cumulatie van incassokosten voor buitengerechterlijke incassowerkzaamheden bij lage(re) termijnbedragen tegen te gaan. Wanneer er in het geheel geen stapeling zou mogen plaatsvinden bestaat er geen financiële prikkel meer om volgende in rekening gebrachte termijnen te voldoen. Met de nu voorgestelde regeling wordt de schuldenaar met lagere incassokosten voor de tweede en volgende afzonderlijk in rekening gebrachte termijn in een periode van zes maanden tegemoetgekomen, maar wordt ook nog steeds een vergoeding ontvangen door een schuldeiser voor afzonderlijk verrichte

incassowerkzaamheden. Wanneer voor verschillende termijnen in een aanmaning wordt aangemaand vindt er geen samenvoeging van de verschillende termijnbedragen meer plaats voor de berekening van incassokosten, maar wordt alleen het hoogste bedrag dat voor een van de termijnen geldt (€ 40 of € 20) in rekening gebracht.

Zoals hiervoor in reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie is aangegeven betekent dat een schuldeiser die voor gemiste betalingen van januari en maart voor de eerste keer in maart in actie komt de gemiste termijnen in één aanmaning moet opnemen en hiervoor € 40 aan incassokosten in rekening brengen. Dit omdat er een bedrag van € 40 geldt voor de eerste termijn van zes maanden) en een bedrag van € 20 voor de tweede termijn. Voor vervolgens gezamenlijk aangemaande termijnen van april en mei mag in totaal € 20 in rekening worden gebracht (voor deze derde en vierde termijn) gelden bedragen van € 20).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het klopt 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?

In de consultatieversie van dit voorstel was gekozen voor het samenvoegen van vorderingen.

In dat voorstel werden bij een nieuwe onbetaalde vordering de oorspronkelijke termijnbedragen in een periode van zes maanden samengevoegd. De bijbehorende incassokosten werden dan berekend over de vorderingen die open stonden en waarvoor eerder was aangemaand in die periode. Een schuldenaar kon zo bij het missen van bijv. drie termijnbetalingen van € 200, waarvoor steeds afzonderlijk was aangemaand, dan maximaal een bedrag van € 90 aan incassokosten in rekening worden gebracht (15% van € 600). Er werd voor de berekening van incassokosten geen rekening gehouden met deelbetalingen op de hoofdsom en daardoor mogelijke gewijzigde incassokosten om complexe herberekeningen van incassokosten te voorkomen. Gekozen was daarbij ook voor een periode van zes maanden om de overzichtelijkheid te dienen.

Op deze regeling is in de consultatiereacties kritiek geuit. De regeling werd te complex gevonden en niet goed uitvoerbaar. Dit heeft ertoe geleid dat deze is heroverwogen en is overgegaan tot het opstellen van een nieuwe, minder complexe en beter uitvoerbare regeling zoals opgenomen in het wetsvoorstel.

Zijn er nog andere opties om de cumulatie van incassokosten te beperken? Kan de regering dit in kaart brengen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is gekeken naar verschillende opties om ongewenste cumulatie van incassokosten tegen te gaan. Dit zijn: 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.

Zoals in de reactie op de voorgaande vraag is aangegeven is in de consultatieversie gekozen voor het samenvoegen van termijnen en is na de consultatie van dit wetsvoorstel de cumulatieregeling aangepast in de nu voorgestelde zin.

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. 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.

De effectiviteit van het toezicht is het uitgangspunt. De Inspectie J&V zal in haar toezicht op de naleving van de wettelijke eisen, aanbieders of verrichters van incassowerkzaamheden die in het register staan periodiek doorlichten. Om de risico's in beeld te brengen, maakt de Inspectie J&V niet alleen gebruik van reguliere doorlichting. Als op basis van informatie uit de markt, vanuit openbare bronnen, meldingen van schuldenaren, schuldhulpverleners of schuldeisers of signalen van andere toezichthouders blijkt dat aanbieders of verrichters ernstige gebreken hebben, zal de Inspectie J&V het toezicht ter zake intensiveren en extra onderzoek doen. De Inspectie J&V wil haar capaciteit en middelen daar inzetten waar de effectiviteit van haar toezicht het grootst is. In de praktijk zal dit betekenen dat de Inspectie J&V toezicht houdt vanuit een combinatie van periodieke fysieke inspecties bij en risicogestuurd toezicht op afstand. De tijd en frequentie die nodig is om een reguliere doorlichting uit te voeren is afhankelijk van verschillende aspecten zoals de inrichting van de bedrijfsprocessen, de mate waarin de onderneming actief meewerkt aan het onderzoek en de informatie die reeds bekend is.

Vrijwel alle toezichthouders werken op basis van risicogestuurd toezicht. Reguliere doorlichtingen kunnen daar een onderdeel van zijn. De bandbreedte van frequentie van dergelijke reguliere doorlichtingen bij andere toezichthouders is zeer groot. De frequentie wordt bepaald aan de hand van het risico op niet naleving en de gevolgen daarvan. Ook hier zal aandacht aan worden besteed bij de beoordeling van de effectiviteit van het toezicht bij de eerder genoemde invoeringstoets.

6. Uitvoeringslasten registratieplicht, toezicht op de naleving en handhaving

6.1 Uitvoering rondom het register

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre bij de verkenning naar de uitvoering van dit wetsvoorstel door de Dienst Justis knelpunten aan het licht zijn gekomen. Is bij de genoemde verkenning sprake geweest van een soort uitvoeringstoets door Justis, en zo ja, is de regering bereid deze te delen met de Kamer?

Dienst Justis heeft een uitvoeringstoets verricht die als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag met de Kamer wordt gedeeld¹⁴. Bij de uitvoeringstoets is gebleken dat de werkzaamheden met betrekking tot de inschrijfverzoeken en het bijhouden van het register uitvoerbaar en haalbaar zijn. Op dit moment treft Dienst Justis voorbereidingen voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Er zijn nochtans geen knelpunten aan het licht gekomen die een doeltreffende uitvoering van de wet in de weg staan.

6.2 Toezicht op de naleving en handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen of de Inspectie J&V eventuele individuele klachten die zij ontvangt over mogelijke malafide incassodienstverleners kan voorzien van een inhoudelijke reactie. Als er gegronde redenen zijn voor een schuldenaar om een klacht te

¹⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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? Individuele klachten van schuldeisers of schuldenaren dienen door de verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden zelf of via een geschillenregeling te worden afgedaan. De Inspectie J&V kan een individuele klacht wel als aanleiding gebruiken om onderzoek te doen naar een misstand die meerdere schuldenaren raakt. Op dit moment kunnen consumenten met meldingen over de incassomarkt terecht bij ACM ConsuWijzer. ACM ConsuWijzer is het informatieloket van de overheid waar consumenten terecht kunnen met vragen over hun rechten en plichten in het contact met ondernemingen. Op ACM ConsuWijzer is veel informatie te vinden over de rechten en plichten van een consument ten opzichte van een incassobureau. Ook staan er diverse voorbeeldbrieven. Zoals eerder aangegeven wordt door de Inspectie J&V en de ACM nog nader uitgewerkt welk loket na de inwerkingtreding van deze wet hiertoe het meest dienend is.

7. Privacy Impact Assessment

De leden van de VVD-fractie vragen of ook een privacytoets zal plaatsvinden op het in artikel 19 genoemde samenwerkingsprotocol dat wordt gemaakt tussen de Minister voor Rechtsbescherming, het Bft, de deken, de ACM en de AFM. Het antwoord hierop is bevestigend: ook voor het in artikel 19 genoemde samenwerkingsprotocol zal een privacytoets plaatsvinden.

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?

Artikel 45g van de Advocatenwet regelt dat de deken van een arrondissement een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom kan opleggen voor overtreding van – kort gezegd - verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten. In het vierde lid van dit artikel is geregeld dat het bedrag van de opgelegde bestuurlijke boete of de verbeurde last onder dwangsom ten bate komt aan de Nederlandse orde van advocaten. Deze bepaling is nodig omdat de deken van het arrondissement een orgaan is van lokale orde en niet van de landelijke orde (zie artikel 17 van de Advocatenwet). In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is namelijk bepaald dat voor zover een bestuurlijke sanctie verplicht tot betaling van een geldsom deze geldsom toe komt aan het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd en de vermogensrechtelijke gevolgen van een handeling van een bestuursorgaan de rechtspersoon treffen waartoe het bestuursorgaan behoort (zie de artikelen 5:10, eerste lid jo 1:1, vierde lid, van de Awb). De deken van een arrondissement is als toezichthouder een bestuursorgaan dat behoort tot de rechtspersoon van zijn lokale orde van advocaten. Zonder artikel 45g, vierde lid, van de Advocatenwet zouden de door de dekens opgelegde boetes en verbeurde dwangsommen dus toekomen aan hun lokale orden. Dat is niet gewenst en is ook niet het uitgangspunt geweest bij de inrichting van het toezicht op advocaten op grond van het onderhavige wetsvoorstel. De vraag van de leden van de VVD-fractie heeft echter duidelijk

gemaakt dat een aanpassing van het wetsvoorstel nodig is om ervoor te zorgen dat ook de boetes en de dwangsommen op grond van deze wet toevallen aan de Nederlandse Orde van advocaten (en niet aan de lokale orden). Dit wordt hersteld middels de nota van wijziging bij dit wetsvoorstel.

Voor de gerechtsdeurwaarders is het Bft de toezichthouder. Het Bft is een zelfstandig bestuursorgaan en bezit rechtspersoonlijkheid. De boetes en dwangsommen die door het Bft worden opgelegd vallen – op grond van de hoofdregel in de Awb - toe aan het Bft, maar het Bft heeft met het ministerie van Justitie en Veiligheid afgesproken dat dergelijke bedragen worden doorgestort. De bedragen die worden opgelegd door (of namens) de minister voor Rechtsbescherming vallen op grond van dezelfde hoofdregel uit de Awb toe aan de Staat. De Inspectie J&V is onderdeel van het ministerie van J&V en de ambtenaren die door de minister op grond van deze wet als toezichthouder zullen worden aangewezen handelen dus onder zijn mandaat. Boetes en dwangsommen die toevallen aan de Staat zijn niet geoormerkt voor bepaalde toezichthouders. Dit past niet binnen de algemene begrotingsregels voor het Rijk.

9. Voorbereiding van het wetsvoorstel

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre de regering bij het opstellen van dit voorstel gebruik heeft gemaakt van een bestaande concept-initiatiefwet over de regulering van incassodiensten van ChristenUnie en PvdA. Is de regering bereid bij de verdere uitwerking van de kwaliteitseisen de elementen uit de concept-initiatiefwet te benutten, zo willen deze leden weten.

Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting is ook het concept-initiatiefwetsvoorstel van de ChristenUnie en PvdA gebruikt bij de voorbereiding en het opstellen van dit wetsvoorstel.

10. Consultatie

10.1 Level playing field in de incassodienstverlening

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere argumentatie van de zijde van de regering om de bevoegdheden van de incassodienstverleners niet uit te breiden tot inzage in de basisregistratie personen. Zij vragen of de regering bereid is de aanbeveling van de NVI om hiertoe wel over te gaan te heroverwegen. Ook 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 Verwijsindex Schuldhelpverlening (VISH) te zien of iemand een actieve aanvraag voor schuldhelpverlening heeft lopen. Zou een goed gereguleerde bevoegdheid op dit punt kunnen bijdragen aan zorgvuldiger incasso en het voorkomen van het oplopen van schulden, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vragen op dit punt of het niet vreemd is 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 schuldhelpverlening hiervan in de basisregistratie persoonsgegevens een aantekening van maken via VISH?

De Wet basisregistratie personen (Wet BRP) vormt de juridische basis voor de basisregistratie personen. De Wet BRP biedt de grondslag voor systematische gegevensverstrekking over ingezetenen en niet-ingezetenen aan overheidsorganen en daartoe aangewezen andere organisaties. Dit zijn organisaties die werkzaamheden verrichten met een gewichtig

maatschappelijk belang, indien deze werkzaamheden en deze organisaties op grond van artikel 3.3 van de Wet BRP zijn aangewezen. Organisaties die voor inzage in aanmerking willen komen, dienen hiertoe een verzoek in bij de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het verzoek wordt getoetst, waarbij wordt uitgegaan van de beoordelingscriteria zoals deze zijn neergelegd in de Wet BRP en het Besluit basisregistratie personen (Besluit BRP). Onder meer bepalend is of en in hoeverre de verstrekking van de gegevens noodzakelijk is voor de goede vervulling van de taak van de aanvrager. Hierbij wordt steeds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de personen, van wie de aanvrager gegevens verstrekt wenst te krijgen, gewaarborgd. Indien aanvrager in aanmerking komt voor inzage dan bepaalt de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het autorisatiebesluit welke gegevens over welke categorieën van personen en in welke gevallen aan betrokken organisatie worden verstrekt.

De gerechtsdeurwaarder is een overheidsorgaan als bedoeld in artikel 1. 1, onder t, van de Wet BRP in verband met de uitvoering van zijn wettelijke taken. Gerechtsdeurwaarders worden bij koninklijk besluit benoemd en zijn openbare ambtenaren (artikelen 2 en 4 Gerechtsdeurwaarderswet). Zij zijn de officiële rechtsboden van partijen. In opdracht van partijen verrichten deurwaarders in deze functie bepaalde ambtshandelingen. Daarbij is het van belang dat het moment van raadpleging BRP op transparante en heldere wijze controleerbaar moet zijn. Dit belang is ook benadrukt tijdens de thematafelsessies waarin raadpleging BRP voor de minnelijke fase ook is ingebracht. De gerechtsdeurwaarder beperkt zijn vragen om persoonsgegevens tot de persoonslijsten van de ingeschrevenen van wie hij gegevens nodig heeft voor de uitvoering van zijn ambtelijke werkzaamheden. Die ambtelijke taak verschilt met de dienstverlening die onder de reikwijdte van onderhavig wetsvoorstel valt. Deurwaarders hebben voor de uitoefening van de minnelijke incasso-activiteiten evenmin toegang tot de BRP. Wanneer incassodienstverleners toegang zouden krijgen tot de BRP, moet er ook een orgaan zijn dat controleert op het onrechtmatig gebruik van de BRP met als eventueel gevolg dat de toegang tot de BRP ontzegd wordt.

De suggestie om inzage uit te breiden naar de geregistreerde incassodienstverleners zal moeten worden getoetst aan de uitgangspunten van de Wet BRP, dat wil zeggen een gewichtig maatschappelijk belang dienen en met voldoende waarborgen voor de privacybescherming zijn omkleed. Incassodienstverlening blijft bovendien ook na wettelijke regulering een private taak. Ik onderschrijf het belang van vroegtijdig contact met de schuldenaar. Dat draagt bij aan de duurzame onderlinge oplossing van betalingsgeschillen. Maar gelet op voornoemde ben ik van oordeel dat het belang van de bescherming van persoonsgegevens hierop prevaleert. De Verwijsindex Schuldhelpverlening (VISH) is een initiatief van de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG) en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK). Deze verwijsindex functioneert al enige jaren en het gebruik ervan heeft per 1 januari 2021 een wettelijke basis gekregen. Het Besluit gemeentelijke schuldhelpverlening bepaalt sinds die datum ook dat gemeenten gerechtsdeurwaarders informeren over wie schuldhelpverlening krijgt.

De leden van de CDA-fractie vragen of de introductie van een incassoregister, waar de gerechtsdeurwaarders en de advocaten niet in terug te vinden zijn, niet tot verwarring zal leiden bij mensen die een incassobrief op de deurmat krijgen, van bijvoorbeeld een advocatenkantoor dat ook incasso's doet. Deze leden vragen de regering hoe er zorg wordt gedragen voor het informeren van mensen dat zij niet alleen in het 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.

Het incassoregister bakent de groep af die gereguleerd wordt op grond van dit wetsvoorstel. Op gerechtsdeurwaarders en advocaten zijn de kwaliteitsnormen uit dit wetsvoorstel straks ook van toepassing. Zij zijn echter nu al verregaand gereguleerd en staan geregistreerd in hun eigen beroepsregister. Voor de toepassing van dit wetsvoorstel op gerechtsdeurwaarders en advocaten is er voor gekozen om aan te sluiten bij de huidige wijze van regulering van die beroepen. Daarmee wordt onder meer voorkomen dat een gerechtsdeurwaarder of advocaat op twee plekken een registratie heeft en moet bijhouden. Om mogelijke verwarring te voorkomen zal de incassodienstverlener op grond van de kwaliteitseisen in artikel 13 in zijn communicatie met schuldenaren duidelijk moeten maken of hij geregistreerd staat in het incassoregister dan wel een gerechtsdeurwaarder of advocaat is. Daarnaast zal in het incassoregister ook worden verwezen naar de registers van gerechtsdeurwaarders en advocaten. De inschatting van de regering is dat met een goede informatievoorziening vanuit de incassobedrijven, gerechtsdeurwaarders en advocaten zelf en met een laagdrempelige toegang tot de respectievelijke registers de fraudegevoeligheid heel klein is. Het kan echter gebeuren dat iemand zich voordoeft als incassobedrijf, gerechtsdeurwaarder of advocaat terwijl die persoon niet staat geregistreerd. Als dat gebeurt en bekend is bij de toezichthouders dan zal daar tegen worden opgetreden.

10.2 Verkochte vorderingen

De leden van de SP-fractie 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 en kan de regering uiteenzetten waarom de meerkosten bij verkoop van vorderingen voor rekening van de debiteur komen aangezien de debiteur geen invloed heeft op de keuze of de vordering al dan niet verkocht wordt, zo vragen voornoemde leden. Het klopt dat het bij verkoop van vorderingen voor kan komen dat de debiteur 21 procent extra over de incassokosten moet betalen in verband met verschuldigde btw. Schuldeisers zijn namelijk btw verschuldigd over de kosten die incassobureaus en gerechtsdeurwaarders 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. De btw-opslag gaat dus niet over de hoofdvordering maar over de kosten om de vordering verhaald te krijgen.

Het kabinet is geen voorstander van aanpassing van deze regeling. Zoals in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is aangegeven, zou zo'n aanpassing betekenen dat hiermee 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 – wordt beperkt. In feite zouden zij een onderzoekslast krijgen naar de btw-plicht van de andere partij om 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.

Afgezien van deze onderzoekslast werpt dit ook in zijn algemeenheid een extra drempel voor het uitbesteden van incassoactiviteiten met overdracht van eigendom van de vorderingen, omdat de primaire of opvolgende schuldeiser die kosten dan altijd zelf zou moeten dragen. Dit strookt niet met de expliciete keuze die is gemaakt bij invoering van de compensatieregeling neergelegd in het Bik en in het Btag om de lasten van niet-betaling door de schuldenaar niet bij de niet btw-plichtige schuldeiser te leggen maar bij de schuldenaar zelf te laten. Gezien het uitgangspunt dat schulden betaald moeten worden moet het voor schuldeisers relatief

eenvoudig blijven een vordering te (laten) innen. Daar doet niet aan af dat de schuldenaar geen invloed heeft op de keuze die de schuldeiser maakt als de schuldenaar zijn rekening onbetaald laat: zelf-incasseren, een incassodienstverlener voor de inning inschakelen of de vordering in eigendom overdragen aan een incassodienstverlener. Dit wetsvoorstel zorgt er in ieder geval voor dat de inning voortaan gebeurt door een geregistreerde incassodienstverlener conform de kwaliteitseisen die in of op grond van artikel 13 van dit wetsvoorstel worden gesteld.

10.3 Wetsvoorstel in relatie tot schulden

De leden van de SP-fractie wijzen op de position paper van de NVI, waarin deze stelt te twijfelen aan de effectiviteit van het voorliggende wetsvoorstel en vragen de regering te 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.

Zoals eerder opgemerkt, is het wetsvoorstel een onderdeel van de Brede Schuldenaanpak van het kabinet waarbij getracht wordt door middel van meerdere maatregelen en initiatieven te werken aan het voorkomen van en oplossen van problematische schulden. Dit wetsvoorstel draagt daar aan bij door de incassobranche te reguleren en aan kwaliteitseisen te verbinden. Een belangrijk element van deze kwaliteitseisen is hoe incassodienstverleners zich verhouden tot schuldenaren. Zo dient een incassodienstverlener onder andere de schuldenaar maar ook de schuldeiser van de nodige informatie, ten aanzien van hun rechten en plichten, te voorzien. De schuldenaar moet weten welke stappen hij kan ondernemen en zo nodig vroegtijdig naar het juiste hulploket worden verwezen. De incassodienstverlener moet dergelijk informatie verplicht verstrekken. Ook dient een incassodienstverlener inzicht te verschaffen in de opbouw van de vordering en daarbij te specificeren waar de vordering op gebaseerd is.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2. Reikwijdte

De leden van de SGP-fractie vragen mogelijkheden de regering ziet om juist de overheid 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, zo vragen deze leden.

De Rijksoverheid wil natuurlijk met het eigen handelen bij schulden een bijdrage leveren aan het terugdringen van schulden als gevolg van invorderingen. Bij schulden aan de overheid gaat het om publieke schulden. Dit wetsvoorstel ziet op privaatrechtelijke schulden. Dat laat onverlet dat ingezet wordt op een goede, duurzame visie. Daarvoor is in gezamenlijkheid de Rijksincassovisie opgesteld. Onderdeel van die visie is de clustering Rijksincasso: het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) voert dit centraal uit en inmiddels zijn vijf Rijksorganisaties aangesloten. Het CJIB past bij de aanbesteding in de bedrijfsvoering en inkoop duurzame oplossingen toe en stimuleert en ondersteunt andere overheden en organisaties dit ook te doen.

Artikel 18. Civielrechtelijke gevolgen

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat op grond van het tweede lid van artikel 18 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?

Op grond van artikel 18, tweede lid, zijn geen incassokosten verschuldigd voor de buitenrechtelijke incassowerkzaamheden van een niet geregistreerde of geschorste aanbieder of verrichter. Voor incassowerkzaamheden die niet bevoegd worden verricht hoeft niet betaald te worden. Zoals door de leden van de SP-fractie is aangegeven kan het bij het in rekening brengen van incassokosten om verschillende situaties gaan.

Wanneer de schuldeiser zelf al de incassokosten in rekening heeft gebracht en daarna de incasso uitbesteedt aan een incassodienstverlener gaat het om betaling voor incassowerkzaamheden van de schuldeiser zelf. Deze incassokosten zijn reeds verschuldigd aan de schuldeiser, evenals de vordering zelf en de wettelijke rente. Wanneer de incassodienstverlener niet geregistreerd is of geschorst is bestaat er op grond van het eerste lid van artikel 18 geen gehoudenheid om reeds verschuldigde bedragen aan deze te betalen. Als er wel wordt betaald omdat de schuldenaar het register niet heeft gecheckt en niet weet dat de incassodienstverlener niet geregistreerd is of geschorst is dan hij dit normaal gesproken bevrijdend plaatsvinden.

Als er incassokosten in rekening worden gebracht door een niet geregistreerde of geschorste aanbieder of verrichter voor diens eigen werkzaamheden dan bestaat er voor deze werkzaamheden geen verschuldigdheid tot betaling op grond van het tweede lid van artikel 18

en geldt verder voor de wel verschuldigde bedragen hetgeen hiervoor is aangegeven m.b.t. artikel 18, eerste lid.

Als vervolgens door de schuldeiser een wel geregistreerde aanbieder of verrichter wordt ingeschakeld en deze incassokosten in rekening brengt voor diens eigen verdere werkzaamheden zou hiervoor op grond van het thans voorgestelde artikel 18, tweede lid, wel betaald dienen te worden omdat het bevoegd verleende incassowerkzaamheden betreft. Deze volgende incassodienstverrichter kan vanzelfsprekend niet de incassokosten voor werkzaamheden van een vorig niet geregistreerde incassodienstverlener in rekening brengen. Deze thans voorgestelde regeling kan tot gevolg hebben dat een schuldeiser (eerst) probeert met een niet geregistreerde dienstverlener in zee te gaan om betaling te verkrijgen. Om dit tegen te gaan wordt bij nota van wijziging het tweede lid aangevuld. Hierbij wordt voorgesteld dat evenmin incassokosten verschuldigd zijn voor werkzaamheden van een incassodienstverlener ter zake van een geldvordering waarvoor eerder een niet geregistreerde of geschorste incassodienstverlener werkzaamheden heeft verricht.

Artikel 19. Relatie tussen verschillende toezichthouders

De leden van de SP-fractie vragen of de regering meer duidelijkheid kan geven over hoe de samenwerking tussen de diverse toezichthouders eruit zal komen te zien en of de invulling van het samenwerkingsprotocol al bekend is.

Voor effectief toezicht is het van belang dat de op grond van dit wetsvoorstel bevoegde toezichthouders onderling alsmede met de registerhouder goed samenwerken. Op grond van artikel 19 van het wetsvoorstel worden de afspraken over deze samenwerking vastgelegd in een samenwerkingsprotocol. Hierin wordt met elkaar afgestemd hoe een goede uitwisseling van signalen over gedragingen van incassodienstverleners kan plaatsvinden en wie wanneer optreedt. Dit bevordert dat de betrokken toezichthouders efficiënt en doelgericht de aan hen opgelegde taken kunnen vervullen, complementair aan elkaar zijn en elkaar kunnen versterken waar mogelijk. Voor het toezicht op de gedragingen van verrichters en of aanbieders van incassowerkzaamheden zal op grond van dit wetsvoorstel de Inspectie J&V als specifiek toezichthouder als eerst aan zet zijn. Voor wat betreft de gerechtsdeurwaarders en advocaten is respectievelijk het Bft en de lokale deken de eerst aangewezen toezichthouder.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker