

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/AvE/bs/ATR0818/2020-U025

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 5 maart 2020
Betreft Wet kwaliteit incassodienstverlening

Geachte heer Dekker,

Op 10 februari 2020 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden het wetsvoorstel kwaliteit incassodienstverlening. Volgens dit voorstel komt er voor het verrichten en aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden een registratieplicht in een incassoregister. Een bedrijf moet dan wel voldoende aannemelijk maken dat en op welke wijze het zal voldoen aan de gestelde normen en aantonen dat het, net als eventuele bestuurders, voldoende betrouwbaar is. Gerechtsdeurwaarders en advocaten zijn, als zij buitengerechtelijke incassowerkzaamheden gaan aanbieden of uitvoeren, uitgezonderd van de registratieplicht. Er komen verder eisen waaraan incassodienstverleners moeten voldoen. Op de naleving ervan wordt toezicht gehouden. Bij gebleken tekortkomingen bij in het register opgenomen dienstverleners kan er worden opgetreden met bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden. Ook gerechtsdeurwaarders en advocaten moeten zich bij het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden houden aan de gestelde materiële normen.

Daarnaast bevat het voorstel een aanpassing van de huidige cumulatierегeling in het Burgerlijk Wetboek. Dit is bedoeld om een ongewenste stapeling van buitengerechtelijke incassokosten bij termijnbetalingen tegen te gaan.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De maatregelen uit dit voorstel hebben tot doel de kwaliteit van de buitengerechtelijke incassodienstverlening te verhogen. De toelichting geeft aan dat de signalen met betrekking tot misstanden met incassodiensten hier aanleiding toe geven. Daarnaast moet volgens de toelichting een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso voorkomen dat mensen met schulden verder in de problemen raken als zij te maken krijgen met incassovorderingen. Mensen met schulden moeten erop kunnen rekenen, aldus de toelichting, dat onnodige ophoging van schulden wordt voorkomen en het bestaansminimum wordt beschermd. De toelichting vermeldt dat uit een onderzoek van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) uit 2015 blijkt dat consumenten financieel gedupeerd kunnen raken door en emotionele stress ondervinden van de handelswijze van sommige incassobureaus. Dit raakt vooral consumenten met een lage opleiding of laag inkomen.¹ Ook uit een later onderzoek van onderzoeksbureau Panteia komen misstanden naar voren.²

De maatregelen moeten leiden tot een vergroting van de betrouwbaarheid van incassodienstverleners voor zowel schuldenaren als schuldeisers. Dit versterkt, aldus de toelichting, de positie van schuldenaren en schuldeisers ten opzichte van incassodienstverleners. De maatregelen in dit voorstel worden genomen naast de initiatieven die de marktpartijen zelf ontplooiën om de kwaliteit van incassodienstverlening te vergroten.³ De toelichting vermeldt dat van de in totaal 535 incassobureaus er 24 lid zijn van de NVI en 21 aangesloten bij het keurmerk SVI. Daarnaast heeft het ACM in de afgelopen jaren het aantal klachten zien toenemen.

Het college constateert dat het doel van het voorstel is het verhogen van de kwaliteit van de incassodienstverlening. De uitwerking van deze doelstelling vertaalt zich nu echter met name in het instrument van een incassoregister. Om de kwaliteitsverhoging te bereiken verdient het volgens het college de voorkeur om de inhoud van de kwaliteitseisen meer centraal te stellen. Het naleven van deze kwaliteitseisen zal ook bijdragen aan het tegengaan van de schuldenproblematiek.

2. Minder belastende alternatieven

Het voorstel bestaat uit twee onderdelen. Het eerste betreft het invoeren van een incassoregister, het tweede het tegengaan van een ongewenste stapeling van buitengerechtelijke incassokosten bij termijnbetalingen.

Incassoregister

Er komt een openbaar en voor ieder kosteloos raadpleegbaar register via een website. De verplichting om in het register ingeschreven te staan geldt voor alle bedrijven die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden wensen te verrichten of aan te bieden. Het moet gaan om private partijen die vanuit commercieel oogpunt deze diensten uitvoeren.

¹ Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus. (november 2015)

² Panteia (2019) Misstanden incassomarkt, Quick scan naar misstanden in de private buitengerechtelijke incassomarkt. Dit onderzoek concludeert dat het aantal misstanden moeilijk te kwantificeren is, omdat de ACM in de registratie geen onderscheid maakt tussen gegronde en ongegronde klachten. Daarnaast registreert KIGID wel klachten over NVI-leden, maar niet over niet-NVI-leden.

³ Zo heeft een deel van de markt zich onderworpen aan zelfregulering, bijvoorbeeld via de Nederlandse vereniging voor gecertificeerde incasso-ondernemingen (NVI). Ook bestaat er een keurmerk "Sociaal Verantwoord Incasseren" (keurmerk SVI) waaraan incassobureaus en gerechtsdeurwaarders zich kunnen verbinden als zij voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen.

De incassodiensten zijn gericht op een natuurlijk persoon.⁴ Het doel van de registratie is het creëren van een transparante markt voor alle betrokkenen. Vanuit dat doel worden in het register naam, handelsnaam, plaats, adres, telefoonnummer en overige contactgegevens vermeld. Ook bevat het register de naam en voornamen van de bestuurders. Medewerkers van het bedrijf die in contact staan met schuldenaren of schuldeisers en hun leidinggevendenden moeten een verklaring omtrent het gedrag overleggen.

Incassodienstverleners zullen aan bepaalde eisen moeten voldoen.⁵ Deze eisen hebben betrekking op de vakbekwaamheid van de medewerkers van een incassobureau, de informatievoorziening aan en omgang met de schuldenaar en schuldeiser, de opbouw en specificatie van de vorderingen en de inrichting van het incassoproces. Ook moet er een klachten- en geschillenprocedure geregeld zijn.

Ook gerechtsdeurwaarders en advocaten kunnen buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden. Hun dienstverlening moet dan aan dezelfde kwaliteitsnormen voldoen. Gerechtsdeurwaarders en advocaten zijn uitgezonderd van de registratieplicht, zij staan namelijk al in een openbaar raadpleegbaar register.⁶

Op de naleving van de regels wordt toezicht uitgeoefend door de Inspectie Justitie en Veiligheid. Het toezicht op de gerechtsdeurwaarders en advocaten blijft liggen bij de reeds voor deze beroepsgroepen bestaande toezichthouders. Inschrijving in het register is in beginsel voor onbepaalde tijd.

Geen stapeling incassokosten bij termijnbetalingen

Om een ongewenste stapeling van incassokosten bij termijnbetalingen te voorkomen bepaalt dit voorstel dat in geval van termijnbetalingen openstaande vorderingen moeten worden samengevoegd. Op basis van de opgetelde bedragen worden dan de incassokosten berekend. De toelichting vermeldt meerdere opties die zijn bestudeerd om het probleem aan te pakken. Deze opties waren echter complex of bezwaarlijker in uitvoerbaarheid.

Het college constateert dat er voor beide onderdelen van het voorstel geen minder belastende alternatieven zijn en heeft geen opmerkingen op dit punt.

3. Werkbaarheid

Om incassowerkzaamheden te mogen uitvoeren, moet een bedrijf een aanvraag tot inschrijving in het register indienen bij de dienst Justis. De antecedenten van het bedrijf dat de aanvraag doet en van de bestuurder(s) worden nagegaan. Op deze manier moet het incassoregister een poortwachtersfunctie vervullen: pas na voorafgaande toetsing van de kwaliteit kan men toetreden tot de markt. Een inschrijving kan worden geweigerd, doorgehaald, geschorst of buiten behandeling gelaten. Als een bedrijf zonder registratie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt, kan een last onder dwangsom worden opgelegd.

Bij de aanvraag moet de aanvrager aantonen op welke wijze deze zal voldoen aan de gestelde eisen. Op een aanvraag voor inschrijving wordt binnen dertien weken beslist. De kosten die samenhangen met de behandeling van de aanvraag en de afgifte worden doorberekend.

⁴ De term 'natuurlijk persoon' wordt breed uitgelegd. Hierdoor kunnen onder schuldenaren ook kleine ondernemingen vallen, met name als mensen persoonlijke aansprakelijkheid dragen en schuldeisers een beroep kunnen doen op hun privévermogen.

⁵ De wet regelt daarvoor de kaders, deze worden verder uitgewerkt in lagere regelgeving.

⁶ Ook verder zijn deze twee beroepsgroepen al vergaand gereguleerd via de Gerechtsdeurwaarderswet respectievelijk de Advocatenwet. Voor hen gelden al bestaande toetredingsvereisten.

Het voorstel voorziet voor beide onderdelen (incassoregister en aangepaste cumulatieve-regeling) in overgangsrecht. Zo blijft het voor bestaande bedrijven mogelijk om nog gedurende een jaar zonder registratie de incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden.

De toelichting vermeldt dat de structurele vorm van het toezicht nog niet is bepaald. Er wordt gestart met een ingroeimodel. Het college merkt op dat, zolang de invulling van het toezicht niet duidelijk is, er ook geen duidelijkheid is over de vraag of het voorstel werkbaar is. Niet duidelijk is immers wat de regeldrukgevolgen zijn voor bedrijven om aan de toezichteisen te voldoen.

3.1 Het college adviseert om al in het wetsvoorstel duidelijkheid te geven over de vorm en inrichting van het toezicht. Het college verzoekt om de beoogde inrichting van het toezicht en de gevolgen daarvan voor werkbaarheid en regeldruk voor advies aan ATR voor te leggen.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bevat een paragraaf over de regeldrukeffecten. De verplichting tot inschrijving in het register leidt tot een verzwaring van de regeldruk voor verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. De aanvrager moet namelijk een aantal gegevens verstrekken. De wijze waarop de aanvraag moet worden ingediend en het daarvoor verschuldigde bedrag worden in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) geregeld. Er wordt uitgegaan van eenmalig 535 aanvragen. De totale regeldrukkosten van een vraag worden geschat op 327.420 euro. Deze berekening moet nog worden aangevuld met de kosten van eventueel bezwaar en beroep (tegen een afwijzing van de aanvraag).

Verder vermeldt de toelichting de regeldrukkosten van het doorgeven van een wijziging, het doorhalen van een registratie en het opheffen van een schorsing. De toelichting vermeldt alleen de regeldrukkosten per wijziging, doorhaling of opheffing. Het ziet deze kosten als eenmalig. Het college merkt op dat dit een onjuiste constatering is. Het betreffen weliswaar eenmalige kosten voor het bedrijf in kwestie, maar de wijzigingen, doorhalingen en opheffingen zullen naar verwachting elk jaar voorkomen. Daarmee zijn de regelgevolgen ervan structureel. Een juiste berekening van de totale regeldrukkosten vraagt nog om een inschatting van het aantal wijzigingen, doorhalingen en opheffingen per jaar.

Over de kosten van het toezicht vermeldt de toelichting dat deze momenteel nog niet kunnen worden berekend, omdat de structurele vorm van het toezicht nog niet is bepaald. Het college merkt op dat echter wel al een indicatie nodig is ten behoeve van de besluitvorming op dit punt.

De toelichting vermeldt verder nog dat er bij de voorbereiding van dit voorstel expertmeetings zijn gehouden. Ook is een MKB-toets uitgevoerd.

4.1 Het college adviseert om de berekening van de regeldrukgevolgen op bovengenoemde punten aan te vullen, conform de rijksbrede methodiek.

4.2 Het college adviseert om in de regeldrukparagraaf ook een indicatie op te nemen van de regeldrukgevolgen van het toezicht.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het voorstel indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris