

Toch weer de incassodienstverlening centraal ?

Vanaf 4 februari tot 18 maart 2020 staat het Wetsvoorstel kwaliteit incassodienstverlening (Wki), hierna ook het wetsvoorstel, op internet voor consultatie.

Het wetsvoorstel is niet goed te beoordelen zonder de brief van 25 november 2019 van de minister voor Rechtsbescherming met als onderwerp “Aanbieding Rapport Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen met beleidsreactie” en het bij die brief meegezonden rapport van het bureau Ecorys van 23 juli 2019 (hierna respectievelijk aan te duiden als de brief en het rapport Ecorys) te lezen. Dit omdat zowel het wetsvoorstel als de brief betrekking hebben op mogelijke wijzigingen van artikel 6:96 van het Burgerlijk Wetboek teneinde een behoorlijke wijze van incasseren van vorderingen te bewerkstelligen. Ook de brief van de minister van 4 februari 2020 over de gerechtsdeurwaarders is van belang (Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 574, hierna aan te duiden als de tweede brief)) moet bij de beoordeling van het wetsvoorstel worden betrokken.

Wat zowel in het wetsvoorstel als in de brieven opvalt, is dat de positie en de belangen van de Incassodienstverlening bij de afwegingen van de Minister de overhand hebben gekregen ten opzichte van de belangen van de schuldenaren.

Met de Wki wordt een topzwaar repressief en kostbaar controlemechanisme in het leven geroepen voor de incassodienstverlening en in de brief wordt meegedeeld dat dit controlemechanisme voldoende waarborgen biedt om de negatieve effecten voor schuldenaren van verkoop van vorderingen tegen te gaan. De minister acht de suggestie die in de motie De Lange c.s. wordt gedaan om die negatieve effecten op te heffen te verstrekkend.

Ik maak eerst enige opmerkingen over het wetsontwerp Wki en sluit af met enige commentaar op het rapport Ecorys en op de argumenten die de minister daaraan in zijn brief ontleent om de motie De Lange c.s. (verder) niet uit te voeren. Ook licht ik kort de samenhang tussen deze onderwerpen en de inhoud van de tweede brief toe.

Het wetsvoorstel voorziet in een register van degenen die aan de wettelijke eisen voldoen om buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te mogen verrichten. Via verschillende toezichthouders kunnen overtredingen van de Wki worden gemeld bij de bij de ACM dan wel de AFM. Deze instanties kunnen dan weer tot verschillende soorten van vervolg- of vervolgingsmaatregelen overgaan. Die gang van zaken duurt veel te lang voor schuldenaren die door een foute manier van incasseren in het nauw zijn of worden gebracht. Tegen de tijd dat een foute incassodienstverlener daadwerkelijk het incasseren is belet, zitten zijn slachtoffers allang in grote problemen, zijn ze failliet, zitten ze in de WSNP of staan ze onder schuldenbewind. Nadat het kalf verdronken is, dempt men wel de put maar voor het verdronken kalf is het dan al te laat.

Dat wat in de wandelgangen inmiddels “de Toeslagenaffaire” is gaan heten kan hier goed tot afschrikwekkend voorbeeld dienen. Ook hier duurt het veel te lang voordat de schuldenaren die het slachtoffer zijn geworden van het ten onrechte incasseren van vorderingen door de belastingdienst, daadwerkelijk herstel wordt geboden.

Het wetsvoorstel bevat ook los hiervan een aantal tekortkomingen, die ertoe zullen leiden dat de doelen van dit wetsvoorstel niet gehaald zullen worden. Ik wijs op een paar punten. In artikel 2, aanhef en onder c, wordt de reikwijdte van de wet beperkt tot natuurlijke personen die hun woonplaats hebben in Nederland. Die definitie brengt mee dat onder de wet niet alleen consumenten vallen maar ook eenmanszaken. Is dit de echt de bedoeling van de wetgever en waarom worden dan alle rechtspersonen, maatschappen en vennootschappen, die ook vaak op één dienstverlener drijven op die manier uitgesloten? Dat betreft feitelijk ook zzp'ers en dus eenmanszaken. De reikwijdte van de wet is niet helder doordacht en dat levert al discussie op.

Het is jammer dat het verbod van artikel 4 van het wetsvoorstel makkelijk te omzeilen is, door de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te laten verrichten door een wél toegelaten rechtspersoon of deurwaarder in opdracht van een niet geregistreerde rechtspersoon die eigenaar is geworden van opgekochte vorderingen. Concernverhoudingen worden niet onder het controlemechanisme van de wet gebracht. Dat wordt nog moeilijker te controleren wanneer het incassobedrijf in het buitenland is gevestigd. Deze mogelijkheid volgt uit artikel 5 van het wetsvoorstel. Hoe duidelijk moet de in het eerste lid van dat artikel gewenste uiteenzetting zijn, op welke registers ziet het tweede lid van dat artikel en wat is te verstaan onder het *nastreven* van een gelijkwaardig beschermingsniveau ? Is een *uiteenzetting* (artikel 5, aanhef en onder a) in de trant van “*minister wij doen ons best*” al voldoende?

Het wetsvoorstel valt niet werkelijk op effectiviteit te beoordelen zonder dat er gelijktijdig een ontwerp-amvb ter uitvoering van artikel 13 van het wetsvoorstel ter consultatie wordt voorgelegd. Daarin moeten immers juist de harde eisen voor een behoorlijke incasso worden neergelegd. Ernstiger zijn echter de te verwachten gevolgen van de doorberekening van kosten van de uitvoering van deze wet op grond van artikel 19 van het wetsvoorstel. Met de huidige marktwerking en de scherpe tarieven die de incassodienstverlening en de deurwaarders aan haar opdrachtgevers plegen te bieden, kan het niet anders dan dat bij die doorberekening deze uitvoeringskosten uiteindelijk worden afgewenteld op de schuldenaren. Deze regeling zal ongetwijfeld de hoogte van de genormeerde buitengerechtigde incassokosten voor natuurlijke personen die in Nederland wonen nog verder opdrijven.

Vanuit het perspectief van de schuldenaren zal het wetsvoorstel niet bijdragen aan een meer behoorlijke en maatschappelijk verantwoorde wijze van incasseren. Voor de incassodienstverlening daarentegen is dit een wetsvoorstel dat hun bij een vrije markt een gelijk speelveld biedt en het verdienen aan het incasseren van schulden verder ruim baan geeft. Eenzelfde doel lijkt de minister te willen bereiken met zijn plannen voor de dienstverlening voor de gerechtsdeurwaarders. Schuldenaren worden hiermee echter niet beschermd tegen foute incasso.

Het maakt dus wel degelijk verschil vanuit welk maatschappelijk perspectief de incassodienstverlening wordt beschouwd. Is het bedrijfstak waarbij verdiend mag worden aan de handel in schulden of is het alleen een hulpmiddel om de echte economie goed draaiende te houden slechts als intermediair tussen primaire schuldeisers en schuldenaren. Het is een relevante maatschappelijke keuze, die de wetgever nu moet maken.

Het rapport Ecorys is te bescheiden van opzet en omvang. Het geeft duidelijk aan (blz. 8 eerste volle alinea) dat er weinig eerder onderzoek is gedaan, dat de resultaten van de interviews niet representatief zijn voor de incassomarkt en dat daarom uit de antwoorden op de onderzoeksvragen geen harde conclusies kunnen worden getrokken. Toch is dat precies wat de minister in debrief doet om de motie de Lange c.s. af te serveren. De tweede brief van de minister over gerechtsdeurwaarders lijdt aan hetzelfde euvel, zoals uit de twee laatste alinea's van deze brief volgt; zonder voldoende onderzoek toch harde conclusies trekken.

In mijn ogen is het rapport Ecorys slechts een eerste aanzet tot een grondiger onderzoek naar de werking van de incassodienstverlening en maakt de minister zich er met een jantje-van-leiden van af door dit onderzoek ten grondslag te leggen aan een definitieve afwijzing van de oplossingsrichting van de motie de Lange c.s. Ook in de tweede brief van de minister over "de gerechtsdeurwaarders" wordt in wezen gevraagd om nader onderzoek.

Wat mij onjuist voorkomt is dat de eindconclusies van het rapport Ecorys tot stand zijn gekomen zonder dat de betrokken wetenschappers en juristen tot gezamenlijke gevalideerde conclusies hebben kunnen komen. Ook brengt de minister geen verband aan tussen het wetsvoorstel, het onderzoek Ecorys en hetgeen hij wil bereiken met de tweede brief over de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarders. Vanuit het perspectief van de schuldenaren is de samenhang tussen deze drie onderwerpen noodzakelijk om te kunnen komen tot een stelsel van rechtvaardige incassodienstverlening. De minister geeft zelf ook aan dat dit stelsel niet eenvoudig is te overzien (p. 2, eerste volle alinea).

Wanneer ik bijvoorbeeld kijk naar de voorspelde gedragseffecten in het rapport Ecorys, valt mij op dat het volstrekt tegenstrijdig is dat de aanmaning op grond van het huidige artikel 6:96 lid 6 BW wel voldoende is voor de consument om te begrijpen dat hij verplicht wordt de buitengerechtigde incassokosten te voldoen, als hij niet binnen veertien dagen na ontvangst betaalt. Dat diezelfde consument dan niet zou kunnen begrijpen dat hij binnen diezelfde veertien dagen van een hem toekomend recht gebruik tot terugkoop van de vordering kan maken, is een rare aanname. In de praktijk wordt diezelfde brief door de incassodienstverlening en deurwaarders ook meteen gebruikt om mee te delen dat dit de laatste mogelijkheid is om een betalingsregeling te treffen. Die betalingsregeling die dan volgt, is doorgaans zo strak geformuleerd dat één dag te laat betalen van één termijn vrijwel onherroepelijk leidt tot dagvaarden met alle extra kosten van dien. Dat moet de schuldenaar dan weer wel weten en laten gebeuren. De gedragswetenschapper, die heeft meegewerkt aan dit onderdeel van het rapport Ecorys, is geen jurist, zal deze regelingen dus niet kennen en niet bij zijn theoretische en praktische beoordeling hebben kunnen betrekken. Ook in de tweede brief van de

minister wordt op de laatste pagina bovenaan heel kort stil gestaan bij de mogelijkheid van veronderstelde gedragseffecten zonder enige nadere toelichting.

Een ander punt is de aanname dat de rol van de schuldhulpverlening maar beperkt kan zijn. De minister en de gemeenten stellen alles in het werk om mensen zodra ze in de problemen dreigen te komen meteen schuldhulp te laten zoeken. Door schuldenaren de kans te geven de “koopprijs” van een gekochte vordering te betalen, kan erger worden voorkomen en kan de schuldhulpverlening in een vroeg stadium juist veel effectiever zijn. Daarmee kan ook voorkomen worden dat deurwaarders genoodzaakt worden het incassorisico te dragen, doordat zij de vorderingen van hun cliënten kopen. In de tweede brief benoemt de minister dit in mijn ogen terecht als een van de schaduwkanten van de marktwerking op het gebied van de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarders. Waarom dat dan niet zou gelden voor incassodienstverlening in het algemeen door niet deurwaarders wordt niet duidelijk.

Dat schulden betaald moeten worden blijft de hoofdregel maar ook hier is het perspectief van waaruit deze problematiek wordt gezien doorslaggevend voor de doelen die men wenst te bereiken. Wil men primair een nieuwe bedrijfstak incassodienstverlening inclusief deurwaarders ontwikkelen of wil men dat incasso van vorderingen maatschappelijk zo goedkoop en snel mogelijk verloopt juist primair ten behoeve van een samenleving waarin schuldeisers én schuldenaren goed kunnen meekomen. Wat mij bijvoorbeeld als wetgever grote zorgen zou baren is het gegeven uit het Ecorys rapport (p. 10, eerste alinea onder het kopje Omvang van winsten van vorderingen) dat incassobureaus bij het innen van aangekochte vorderingen winstmarges realiseren van 11 tot 18 % van de netto-omzet, zoals blijkt uit analyses van hun jaarrekeningen. Diezelfde grote zorgen zou ik als wetgever hebben wanneer ik zou lezen dat deurwaarders zich steeds meer genoodzaakt voelen het incassorisico te dragen in plaats van schuldeisers of ander opdrachtgevers, zoals een incassobureau (bovenaan p.3 van de tweede brief). Mijn voorlopige conclusie is dat de brief berust op drijfzand en dat naar aanleiding van het rapport Ecorys eerst diepgaander onderzoek moet worden verricht. Verder is het wetvoorstel zoals het er nu ligt niet te beoordelen op maatschappelijke en praktische effectiviteit.

De inhoud van de tweede brief sterkt mij alleen maar in die voorlopige conclusie. Vanuit het perspectief van de schuldenaar is meer en samenhangend beleid met betrekking tot het incasseren van vorderingen gewenst. Dat beleid kan pas goed vorm krijgen na deugdelijk uitgevoerd onderzoek, waarbij de effectiviteit van de verschillende voorstellen in samenhang worden onderzocht en beschreven. Zonder een dergelijk samenhangend beleid is wordt het gestelde doel van een maatschappelijk effectieve wijze van incasseren van schulden bij natuurlijke personen niet bereikt. Mijn analyse van de verschillende pogingen van de minister om te komen tot een incassobeleid, waarbij ook de schuldenaar/consument effectief beschermd wordt tegen onjuiste en onheuse bejegening door de incassodienstverlening en/of de gerechtsdeurwaarders, is dan ook dat de minister daar tot nu toe niet in is geslaagd. Er is daarmee werk aan de winkel voor de leden van de Tweede Kamer om de minister tot een goed werkende wetgeving en een consistent beleid te brengen.

Mr. L.C. Heuveling van Beek, kantonrechter.

Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel