



Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken Kiersch
Mevrouw mr. E.D.G. Kiersch
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Den Haag,

Aantal bijlagen :
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : ACM/UIT/530485
Contactpersoon : Dries Cuijpers
Onderwerp : ACM/18/033157 Advies inzake wetsvoorstel Wki

Geachte mevrouw Kiersch,

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) heeft bij brief van 4 februari 2020 uw verzoek ontvangen om te adviseren over het wetsvoorstel kwaliteit incassodienstverlening (hierna: het wetsvoorstel). Graag geef ik gehoor aan uw verzoek. U heeft de ACM tot en met 18 maart 2020 gegeven voor haar reactie.

Acties van de ACM in de incassosector

De afgelopen vijf jaar heeft de ACM zich ingespannen om oneerlijke incassopraktijken in kaart te brengen en te beëindigen. In haar rapport van 2015 beschreef de ACM een aantal consumentenproblemen en –risico's die zij constateerde in de private incassosector.¹ De onderliggende vaststelling was dat de belangen van consumenten (schuldenaren) te veel uit het oog verloren waren ten behoeve van de bedrijfsmatige belangen. En dat terwijl een deel van de consumenten zich bevindt in kwetsbare situaties, zoals een situatie van problematische schulden. Daar waar de gesignaleerde problemen leidden tot overtredingen van de consumentenwetgeving heeft de ACM onderzoek verricht en partijen aangesproken, zowel incassobureaus als schuldeisers (tevens opdrachtgevers van incassowerkzaamheden). De aanpak is in alle gevallen waarin dat aan de orde was, bekrachtigd door uitspraken van rechters. Daarnaast heeft de ACM voorlichtingsmateriaal ontwikkeld om zowel consumenten als hun hulpverleners te wijzen op hun rechten. Dat materiaal is te vinden op ACM's informatieloket ACM Consuwijzer.² De effecten van de ACM-aanpak zijn zichtbaar in de incassobranche en hebben ook geleid tot meer aandacht voor de incassosector van andere organisaties.

De ACM is van mening dat het belangrijk is dat er ook op het gebied van wetgeving wijzigingen plaats vinden die bijdragen aan de noodzakelijke veranderingen in de incassosector. Daarom steunt zij het initiatief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid om te komen met een wetsvoorstel dat de kwaliteit van de private buitengerechtelijke incassodienstverlening in Nederland vergroot. Dergelijke wetgeving heeft mogelijk verschillende positieve effecten. In dit advies staan de

¹ Zie: https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/14891_acm-onderzoek-naar-de-handelspraktijken-van-incassobureaus-2015-11-05.pdf

² Zie: www.acm.nl/incasso

effecten voor consumenten centraal. Op basis van haar ervaring in de incassosector en haar kennis van consumentengedrag vraagt de ACM hierna in het bijzonder aandacht voor een aantal aspecten van het wetsvoorstel.

Kwaliteitseisen voor de sector

Het neerleggen van uniforme kwaliteitseisen voor de hele private incassosector kan in haar optiek een belangrijke bijdrage leveren aan een gezondere incassobranche, waarin meer oog is voor de belangen en positie van de consument. Bij het invullen van de normen moet wat de ACM betreft een balans worden gevonden tussen normen die consumenten daadwerkelijk beschermen en normen die tegelijkertijd de concurrentie - bijvoorbeeld toetreding tot de markt - en innovatie in de sector niet onnodig beperken. In dit kader is de ACM bijzonder geïnteresseerd in de inhoud van de nog te creëren Amvb (artikel 13 van het wetsvoorstel), waarin de kwaliteitseisen zullen worden neergelegd. Die kwaliteitseisen vormen volgens de ACM de kern van de wetgeving en zijn cruciaal voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen. De ACM geeft de aanbeveling mee dat de kwaliteitsnormen niet alleen de nodige procedurele vereisten bevatten, maar ook de nodige materiële normen zodat zowel aan incassodienstverleners als aan consumenten duidelijk is wat van incassobureaus verwacht mag worden.

Bereik van het wetsvoorstel voor zelfincassanten

Er zijn veel verschillende partijen die incasso-activiteiten verrichten in Nederland, zoals incassobureaus, incasso-afdelingen (debiteurenbeheer) van bedrijven, deurwaarders en advocaten. De ACM begrijpt dat de registratieplicht in het wetsvoorstel niet geldt voor deurwaarders en advocaten omdat zij onderhevig zijn aan toezicht op hun beroepsgroep. Vanuit het oogpunt van consumentenbescherming is het de ACM niet duidelijk waarom incassoactiviteiten uitgevoerd door bedrijven die tevens schuldeiser zijn (zogenoemde zelfincassanten), niet vallen onder het bereik van de voorgestelde wetgeving. Immers, de activiteiten van de incasso-afdelingen van zulke bedrijven verschillen niet wezenlijk van de incasso-activiteiten van een bedrijf dat incassodiensten aanbiedt aan een ander bedrijf. De ACM acht het onwenselijk dat er voor deze vergelijkbare activiteiten verschillende normenkaders bestaan. Ook malafide partijen die onterechte vorderingen genereren en innen, zijn aan te merken als zelfincassanten. De ACM heeft een aantal keren voor verschillende van zulke partijen gewaarschuwd.³ Ook deze partijen lijken daarmee buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel te vallen. De ACM ziet dat een uitbreiding van het aantal partijen met een registratieplicht extra kosten met zich brengt en mogelijk gevolgen heeft voor de manier waarop kleinere schuldeisers incasseren. De ACM vraagt echter zich af of deze afweging moet uitvallen ten nadele van een bredere bescherming van consumenten. Daarom stelt de ACM voor dat de wet regelt dat het regime van kwaliteitsnormen wel geldt voor dergelijke partijen, maar dat zij niet zouden vallen onder de registratieverplichting. Op die manier draagt dit wetsvoorstel toch bij aan een level playing field, ook omdat de kwaliteitsnormen door de verschillende toezichthouders kunnen worden meegenomen in hun toezicht op zelfincassanten.

Verantwoordelijkheden van schuldeisers

In het verlengde van het vorige punt constateert de ACM dat het wetsvoorstel zich alleen richt op de verantwoordelijkheid van verleners van private incassodiensten (incassobureaus). De ACM wijst erop dat er ook een nadrukkelijke verantwoordelijkheid ligt bij de private schuldeisers, die tevens opdrachtgevers van de incassodienstverleners zijn. Die verantwoordelijkheid ziet er met name op dat consumenten worden behandeld volgens de daarvoor geldende normen, ook wanneer zij de uitvoering van hun incassodiensten uit handen geven aan andere bedrijven. In dat verband is een zorgvuldige keuze van een incassobureau belangrijk. Verder kunnen ze bijvoorbeeld contractuele

³ Zie bijvoorbeeld: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-waarschuwt-voor-netwerk-van-agressieve-incassobureaus>

afspraken over de wijze van uitvoering van de incassodiensten en naleving van die afspraken ook controleren. Ze kunnen zich daarbij laten inspireren door principes van maatschappelijk verantwoord incasseren. Daarbij is ook van belang dat de opdrachtgever de incassodienstverlener in staat stelt zijn taken goed uit te voeren door hen bijvoorbeeld toegang te geven tot voldoende en juiste informatie (zoals dossiers) om hun wettelijke verplichtingen te kunnen naleven. De ACM adviseert om dit onderwerp op te nemen in het wetsvoorstel. Dit geldt des te meer wanneer de reikwijdte van het wetsvoorstel niet wordt uitgebreid naar zelfincassanten.

Onterechte vorderingen en verkoop van vorderingen

Er worden nog steeds relatief veel onterechte vorderingen geïncasseerd. Dat zijn vorderingen die niet rechtsgeldig zijn bijvoorbeeld omdat ze niet rechtsgeldig tot stand gekomen zijn. Zo kan zijn een vordering door een minderjarige zijn aangegaan of tot stand zijn gekomen op basis van een oneerlijke handelspraktijk. De inning van onterechte vorderingen leidt tot schade bij consumenten en ook tot onterechte bevoordeling van bedrijven die dergelijke vorderingen bewust of onbewust innen. De ACM ziet dit wetsvoorstel als een mogelijkheid om zowel schuldeisers als incassobureaus verantwoordelijk te maken voor de controle op de rechtsgeldigheid voordat tot inning van een vordering wordt overgegaan. Dit kan geregeld worden via de kwaliteitseisen, meer specifiek bij de inrichting van het incassoproces en de administratie daarvan. Hetzelfde geldt voor de problematiek rondom de (ver)koop van vorderingen. De verkoop van vorderingen leidt regelmatig tot verwarring en problemen bij consumenten en creëert verdienmodellen in de markt die *incentives* kunnen bevatten voor onwenselijke vormen van inning. Het wetsvoorstel roept geen bijzondere bepalingen in het leven voor (ver)kopers van vorderingen en stelt ook geen grenzen of voorwaarden aan de (ver)koop van vorderingen. De ACM adviseert om ook deze problematiek tegen te gaan via een zorgplicht, neergelegd in de kwaliteitseisen, genoemd in artikel 13 van het wetsvoorstel.

Naleving en handhaving

Incasseren zonder registratie wordt een economisch delict (artikelen 4 en 23 van het wetsvoorstel). De daarbij behorende boetehoogte is, afgezien van eventuele verhogingsregelingen, 21.750 euro (geldboete van de 4^e categorie). De ACM is van mening dat daar onvoldoende afschrikwekkende werking vanuit gaat voor bedrijven die innen met het enige doel consumenten te misleiden. De boetehoogte staat niet in verhouding tot de boetebedragen die gelden voor oneerlijke handelspraktijken, waar het incasseren zonder registratie ook onder geschaard zou kunnen worden. Daarnaast staat de boetehoogte niet in verhouding tot de bedragen die te verdienen zijn door te innen zonder registratie. In dit kader is belangrijk hoeveel ruimte het wetsvoorstel laat voor de inzet van toezichtinstrumenten naast die van de instrumenten die dit wetsvoorstel biedt aan de registratiehouder (zie het laatste punt van deze reactie 'verschillende bevoegde toezichthouders').

Cumulatie van incassokosten

De ACM constateerde eerder al dat de cumulatie van de incassokosten bij verschillende vorderingen uit eenzelfde overeenkomst waarschijnlijk niet in verhouding staat tot de kosten die het bedrijf moet maken voor de inning van die vordering. De ACM is daarom voorstander van een bepaling die de cumulatie van incassokosten uit dezelfde rechtsverhouding beperkt. De ACM merkt op dat het zonder nader onderzoek onmogelijk is om vast te stellen of de nu opgenomen beperking (artikel 20 van het wetsvoorstel) voldoende effect heeft op het beoogde doel. Een evaluatie van de wet op dit punt zou daarover uitsluitsel kunnen geven. Verder constateert de ACM dat de regel complex van aard is geworden. Op basis van gedragsinzichten neemt de ACM aan dat de complexiteit eraan in de weg zou kunnen staan dat (met name kwetsbare) consumenten de regel begrijpen, kunnen toepassen en er een beroep op doen wanneer dat nodig is. Ten slotte verbindt de regeling geen civielrechtelijke rechtsgevolgen aan het schenden van de cumulatiebeperking. Het

voorgaande doet de vraag rijzen of de regeling voldoende *incentives* bevat voor bedrijven om de regel na te leven en voor consumenten om de regel in te roepen.

Civielrechtelijke rechtsgevolgen

Het doel van het wetsvoorstel is om de kwaliteit van de private buitengerechtelijke incassodienstverlening te verbeteren, onder andere ten behoeve van de schuldenaar. Het wetsvoorstel schept geen duidelijkheid over de (civielrechtelijke) positie van de schuldenaar in de gevallen waarin bedrijven de normen uit het wetsvoorstel niet naleven. Dat leidt tot vragen als: welke gevolgen heeft incasseren zonder registratie voor de vordering op betaalplicht van de schuldenaar? Hoe bepalen een schorsing of doorhaling van de registratie de verhouding tussen incassobureau en schuldenaar? De ACM denkt daarbij ook aan het verbinden van civielrechtelijke gevolgen voor incassodienstverleners aan het niet naleven van de maxima voor buitengerechtelijke incassokosten uit de Wet Buitengerechtelijke Incassokosten (artikel 96 van het Burgerlijk Wetboek).

Verschillende bevoegde toezichthouders

Het wetsvoorstel regelt dat een aantal verschillende toezichthouders belast is met het toezicht op de private incassosector. De ACM blijft, naast de Inspectie Justitie en Veiligheid, een rol houden bij het toezicht op de private incassosector door haar bevoegdheden op het gebied van de Wet Handhaving Consumentenbescherming. Op het moment van het schrijven van dit advies overlegt de ACM nog met het Ministerie van Justitie en Veiligheid en met andere toezichthouders en beleidsdepartementen over de vraag hoe de bevoegdheidsverdeling nu precies uitpakt in de dagelijkse praktijk. Zolang dat nog niet geheel duidelijk is, behoudt de ACM zich voor dat zij op een later moment nog met een advies komt op dit punt.

Tot slot

De ACM is graag bereid tot nader overleg over de inhoud van deze brief. U kunt hiervoor contact opnemen via de in het briefhoofd vermelde contactpersoon. Bij een eventuele schriftelijke reactie wordt u verzocht om te refereren aan het kenmerk. Ten slotte verneemt de ACM graag wanneer u deze brief zult publiceren.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. E.C.T. van Houten
Directeur Directie Consumenten