Autoriteit
Consument & Markt

Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus

Autoriteit Consument & Markt
November 2015

Autoriteit
Consument & Markt

Managementsamenvatting

Dit onderzoek van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) bevat de uitkomsten van een marktonderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus. ACM is als toezichthouder bevoegd om op te treden tegen overtredingen van regelgeving waarop zij toeziet. Op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) betreft dit ook de wet oneerlijke handelspraktijken.

ACM heeft dit onderzoek uitgevoerd om zicht te krijgen op de aard en omvang van consumentenproblemen bij incassotrajecten. ACM ontvangt hierover namelijk regelmatig meldingen van consumenten. Het bedrag aan uitstaande vorderingen bij consumenten in 2014 was ongeveer 5 miljard euro. Ook bij kleine schadebedragen is de totale potentiële consumentenschade hierdoor aanzienlijk.

Na onderzoek concludeert ACM dat consumenten financieel gedupeerd raken door en emotionele stress ondervinden van de handelswijze van incassobureaus. Vooral consumenten met een lage opleiding en/of laag inkomen worden hierdoor geraakt. ACM ziet drie concrete problemen:

1. Incassobureaus confronteren consumenten met onterechte of verjaarde vorderingen. Dit kan het geval zijn als een overeenkomst tussen de consument en de onderneming ontbreekt, bijvoorbeeld bij zendingen die volgen op een ‘gratis’ proefpakket.
2. Incassobureaus confronteren consumenten met onterechte kosten en/of niet inzichtelijke kosten. In deze gevallen is de berekeningswijze van het totaalbedrag van de vordering niet goed (onterechte kostenpost, kostenpost met te hoge kosten), bevatten algemene voorwaarden onredelijke bedingen (zoals directe opeisbaarheid van de resterende termijn van een abonnement) en ontbreken kostenspecificaties.
3. Incassobureaus zetten consumenten op ontoelaatbare wijze onder druk om hun vorderingen te voldoen. Zij dreigen met bevoegdheden die zij niet hebben, beweren stellig dat consumenten (proces)kosten moeten betalen en bejegenen consumenten agressief.

ACM ziet dat er voldoende aanwijzingen zijn dat deze problemen op regelmatige basis voorkomen, zowel bij leden van de Nederlandse Vereniging voor gecertificeerde Incasso-ondernemingen (NVI) als bij niet-leden. Ook vindt ACM dat deze problematiek aangepakt en opgelost moet worden. Hierbij heeft de markt een duidelijke verantwoordelijkheid: de incassobureaus en de brancheverenigingen NVI, en zeker ook hun opdrachtgevers.

Bij de aanpak van deze problematiek is een rol voor ACM weggelegd. ACM kan immers optreden tegen misleidende en agressieve handelspraktijken. In deze bevindingen ziet ACM dan ook voldoende aanleiding om dit onderwerp op haar agenda van 2016 te zetten. Daarbij stemt ACM met de Autoriteit Financiële Markten (AFM) de verdeling van bevoegdheden af, omdat beide organisaties op basis van de Whc bevoegd zijn.

Autoriteit
Consument & Markt

1 Onderzoek naar handelspraktijken van incassobureaus

In dit hoofdstuk geeft ACM aan wat de aanleiding en het doel van het onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus was. Het hoofdstuk sluit af met een korte verantwoording.

Aanleiding

ACM heeft de handelspraktijken van incassobureaus onderzocht vanwege de combinatie van een aantal redenen. De eerste reden was dat ACM via ConsuWijzer regelmatig meldingen van consumenten ontvangt, onder meer over incassopraktijken die het mogelijk maken dat oneerlijke handelspraktijken worden verzilverd. De potentiële consumentenschade van dit soort praktijken is aanzienlijk. Bovendien is vermoedelijk sprake van kwetsbare consumenten die kampen met een bredere schuldenproblematiek.

De andere reden is de maatschappelijke en politieke aandacht voor de handelspraktijken van incassobureaus. Consumentenprogramma's op televisie, andere media en consumentenorganisaties zijn regelmatig kritisch op de werkwijze van incassobureaus. Daarnaast werken de Christen Unie en de Partij van de Arbeid aan een wetsvoorstel dat de kwaliteit van de incassosector beoogt te verbeteren.

ACM is op basis van de Whc bevoegd om tegen deze potentieel oneerlijke handelspraktijken op te treden, aangezien de gelijknamige wet geldt voor (de activiteiten van) incassobureaus en hun opdrachtgevers.[1] ACM kan optreden als sprake is van misleiding door het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie over incassokosten. ACM kan ook optreden als incassobureaus agressief handelen. Dit is het geval als zij ontoelaatbare druk uitoefenen of onterechte vorderingen innen. Een handelspraktijk is bovendien oneerlijk als een incassobureau in strijd met de vereisten van professionele toewijding handelt. Meer specifiek geldt nog voor de leden van een eventuele brancheverenigingdat zij oneerlijk handelen als zij niet conform de eigen gedragscodes opereren.

Doel

Het doel van dit onderzoek is om zicht te krijgen op de aard en de omvang van de consumentenproblemen bij incassotrajecten in Nederland. Op basis van de geconstateerde problemen kan ACM bepalen of en zo ja welke rol voor ACM is weggelegd bij het aanpakken van de gevonden problemen.

Reikwijdte

Dit onderzoek heeft betrekking op buitengerechtelijke incassotrajecten van private bedrijven gericht op het innen van vorderingen bij consumenten.

[1] Indien sprake is van financiële diensten, dan is AFM op basis van dezelfde wet bevoegd om op te treden.

Autoriteit
Consument & Markt

Incassotrajecten tussen ondernemingen, dienstverlening van publieke incassobureaus (zoals het Centraal Justitieel Incasso Bureau) en incassotrajecten als gevolg van betalingsachterstanden bij zorgverzekeraars vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Dit geldt ook voor de wijze waarop incassobureaus omgaan met de verkregen persoonsgegevens van schuldenaren. Hiertoe is het College Bescherming Persoonsgegevens bevoegd. Tot slot komt het gerechtelijke traject van het innen van vorderingen, en de rol van gerechtsdeurwaarders daarbij, zeer beperkt aan bod in dit onderzoek.

Verantwoording

De bevindingen in deze rapportage van ACM zijn gebaseerd op een analyse van de meldingen van consumenten bij ConsuWijzer en consumentenfora, (wetenschappelijke) onderzoeken en mediaberichtgeving. ACM heeft daarnaast gesproken met een groot aantal experts uit de sector, de rechterlijke macht, schuldhulpverlening, academici en buitenlandse toezichthouders. Ook heeft ACM bijna 400 geanonimiseerde incassobrieven bestudeerd, die zij ontving van twee gemeentelijke schuldhulpverleningsbureaus en van de branchevereniging voor schuldhulpverlening. Tot slot heeft ACM een consumentenonderzoek laten uitvoeren door Motivaction.[2] Het doel van dit onderzoek was om zicht te krijgen op het effect van incassotrajecten op consumenten, waarbij gevraagd is naar hun ervaringen in het voorgaande jaar. Het rapport van Motivaction is een bijlage van dit onderzoek.

De combinatie van informatie uit de verschillende bronnen geeft ACM een afdoende basis om tot een betrouwbaar beeld van de incassosector te komen. Hieruit komt naar voren dat duidelijke indicaties bestaan voor consumentenproblemen bij incassotrajecten. Uit alle informatie komt naar voren dat de problemen zich regelmatig voordoen in de gehele sector, zowel bij zelfstandige incassobureaus als bij bedrijven die ook zelf incasseren en zowel bij incassobureaus die bij de branchevereniging NVI zijn aangesloten als bij incassobureaus die dat niet zijn.

[2] Motivaction, Consumentenonderzoek, december 2014.

Autoriteit
Consument & Markt

2 Contextinformatie over incassotrajecten

In dit hoofdstuk geeft ACM aan hoe zij het begrip incassobureau ziet en hoe het incassoproces (inclusief de hoogte van de vordering) eruit ziet. Daarna volgt een schets van de markt. Het hoofdstuk sluit af met conclusies.

Wat is een incassobureau?

Een incassobureau is een onderneming die voor zichzelf (de zogenaamde zelfincassant) of in opdracht van een andere onderneming werkzaamheden verricht ter inning van openstaande vorderingen bij consumenten, in de regel op *no cure, no pay* basis. Schuldeisende opdrachtgevers hebben meestal een structurele werkrelatie met incassobureaus. Daarnaast komt het voor dat incassobureaus moeilijk te innen vorderingen voor een deel van de waarde van schuldeisers opkopen, en die vervolgens voor eigen rekening volledig proberen te innen. Het incassobureau is dan eigenaar van de vordering geworden, en daarmee schuldeiser.

Incassobureaus hebben geen wettelijke bevoegdheden. Iedereen kan incassodiensten uitvoeren. In de praktijk voeren advocaten, boekhouders, administratiekantoren en bedrijven met een deurwaarderspraktijk deze diensten ook uit.

Het verloop van een incassotraject

Een consument die niet (tijdig) betaalt voor een geleverd product of dienst van een onderneming heeft een betaalachterstand. De onderneming probeert vervolgens als schuldeiser zijn vordering op deze consument zelf te innen of draagt de vordering over aan een incassobureau. Doorgaans volgt een (lang) traject met (veel) correspondentie en telefonisch contact. Aan de ene kant wil het incassobureau zo snel en volledig mogelijk innen. En aan de andere kant kan het zo zijn dat de consument niet wil of kan betalen. Spanning tussen bureau en consument is daarmee inherent aan een incassotraject. Uit onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum blijkt dat het merendeel van de debiteuren uiteindelijk betaalt aan het incassobureau. Indien dit niet het geval is, kan het incassobureau het gerechtelijke traject starten door de consument te laten dagvaarden door een gerechtsdeurwaarder. Een incassobureau kan dit namelijk niet zelf. Na een eventueel gunstig vonnis voor het incassobureau incasseert de gerechtsdeurwaarder vervolgens de vordering.

Inkomsten voor incassobureaus, kosten voor consumenten

Sinds de invoering van de Wet normering buitengerechtelijke incassokosten (Wik) in 2012 gelden normen voor wanneer en hoe incassobureaus incassokosten mogen berekenen bij het innen van een opeisbare vordering. De wetgever beoogt zo dat schuldeiser en consument eenvoudig gezamenlijk de maximale vergoeding voor de incassokosten kunnen vaststellen. De rechtszekerheid bij buitengerechtelijke incassotrajecten neemt op deze wijze toe.

De Wik bepaalt dat een incassobureau incassokosten in rekening mag brengen bij een consument indien deze binnen 14 dagen na ontvangst van een schriftelijke aanmaning de vordering niet heeft betaald. Voorwaarde daarbij is dat het bureau een aanmaning heeft verstuurd, dat daarin de termijn van 14 dagen staat en dat daarin ook staat welke incassokosten verschuldigd zijn als de consument niet tijdig betaalt.

Daarnaast bepaalt deze regelgeving de berekeningswijze voor de maximale hoogte van de incassokosten (zie box); de zogenaamde staffel. De incassokosten bedragen minimaal EUR 40 en maximaal EUR 6.775. Incassobureaus mogen geen andere kosten in rekening brengen bij consumenten, zoals sommatie-, herinnerings-, registratie- en dossierkosten.

Staffel incassokosten

Hoogte vordering	*Max. percentage*	*Vergoeding incassokosten*
- over de eerste EUR 2.500	15%	Minimum EUR 40
- over de volgende EUR 2.500	10%	
- over de volgende EUR 5.000	5%	
- over de volgende EUR 190.000	1%	
- over het meerdere	0,5%	Maximum EUR 6.775

De vordering die de consument van het incassobureau krijgt bestaat daarmee uit:

- De initiële vordering: het bedrag dat de schuldeiser oorspronkelijk bij de consument in rekening heeft gebracht.
- De incassokosten: het maximale bedrag dat het incassobureau bij de consument in rekening mag brengen voor gemaakte kosten.
- BTW over incassokosten: hoewel sommige branches en activiteiten zijn vrijgesteld van BTW kan bij overdracht van de vordering aan een incassobureau BTW over de incassokosten worden gerekend.
- Rente: na afloop van elk jaar kan de rente opgeteld worden bij de initiële vordering. Indien de overeenkomst niets over de hoogte van de rente vermeldt, dan geldt de wettelijke rente.

Schets van de incassomarkt

Uit een onderzoek uitgevoerd in 2012 volgt dat naar schatting 444 bedrijven in Nederland incassoactiviteiten uitvoeren.[3] Hiervan voert ongeveer 65% alleen incassoactiviteiten uit; ongeveer 35% heeft ook nevenactiviteiten. In 1989 is de NVI opgericht, waarbij 31 incassobureaus zijn aangesloten. De NVI streeft ernaar dat leden een professionele bedrijfsvoering hebben, waarbij de leden het Incasso-Keurmerk en de gedragscodes dienen na te leven. Daarmee kunnen deze leden

[3] Geurts, T., Markt van buitengerechtelijke incasso, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2012.

zich onderscheiden van andere organisaties die ongeoorloofde praktijken uitoefenen en het imago van de branche verbeteren, zo luidt hun doel.

Uit cijfers van de NVI blijkt dat het bedrag aan openstaande vorderingen dat haar leden in behandeling heeft van EUR 6,2 miljard in 2013 steeg naar EUR 7 miljard in 2014. Hiervan heeft ongeveer 80% betrekking op vorderingen van consumenten. Aangezien de NVI-leden naar eigen zeggen ongeveer 70% van de markt vormen, is het totale bedrag aan openstaande vorderingen in Nederland aanzienlijk hoger.

Het aantal mensen dat in de schuldhulpverlening terecht komt neemt toe, evenals de gemiddelde schuld waarmee zij zich melden (nu EUR 38.500). Uit een monitor van het Ministerie van Sociale Zaken blijkt dat 32% van de huishoudens in 2014 een betalingsachterstand had. Eén op de zes huishoudens heeft een risico op problematische schulden. Dit heeft gevolgen voor het aantal incassotrajecten. Uit het consumentenonderzoek komt naar voren dat bijna 8% van de mensen het afgelopen jaar in aanraking kwam met een incassobureau. Meer dan een kwart van deze mensen heeft regelmatig contact met incassobureaus. Ook geeft 69% van deze mensen aan één of meerdere problematische ervaringen te hebben gehad met een incassobureau.

Conclusies

Op basis van de contextinformatie bij incassotrajecten komt ACM tot de volgende conclusies:

- De markt van openstaande consumentenvorderingen is omvangrijk, de potentiële consumentenproblematiek daarmee ook. Betalingsachterstanden bij afzonderlijke bedrijven kunnen opgeteld leiden tot een breder schuldenprobleem van consumenten.
- Voor consumenten kan het moeilijk zijn om de vordering van het incassobureau te begrijpen. Het totaalbedrag bestaat immers uit verschillende kostenposten die elk op een bepaalde wijze tot stand komen.
- De brancheverenigingen NVI heeft gedragscodes voor haar leden. Wanneer leden van een brancheverenigingen zich niet houden aan de geldende gedragscode vormt dat een overtreding van de consumentenwetgeving waarop ACM toezicht houdt. ACM kan dan besluiten handhavend op te treden.

Autoriteit
Consument & Markt

3 De consumentenproblemen bij incassotrajecten

ACM zet in dit hoofdstuk uiteen welke drie consumentenproblemen spelen op de markt van incassotrajecten. Deze bevindingen zijn gebaseerd op een analyse van alle verkregen informatie. Waar relevant verwijst ACM naar bronnen zonder daarin volledig te willen zijn.

Overkoepelend probleem

ACM concludeert dat consumenten financieel gedupeerd raken door en emotionele stress ondervinden van de handelswijze van incassobureaus. Consumenten ervaren problemen in de verschillende fasen van het incassotraject: bij het feit dat zij een vordering ontvangen, bij het totaalbedrag van de ontvangen vordering en bij de werkwijze van incassobureaus bij het innen van de vordering.

ACM ziet daarbij drie concrete problemen:

1. Incassobureaus confronteren consumenten met onterechte of verjaarde vorderingen.
2. Incassobureaus confronteren consumenten met onterechte kosten en/of niet inzichtelijke kosten.
3. Incassobureaus zetten consumenten op ontoelaatbare wijze onder druk om hun vorderingen te voldoen.

Probleem 1: onterechte of verjaarde vorderingen

ACM stelt vast dat consumenten in een incassotraject komen omdat door het incassobureau een vordering is verstuurd die (mogelijk) onterecht of (mogelijk) verjaard is.

Onterechte vorderingen

Een vordering is onterecht wanneer een rechtsgeldige overeenkomst tussen de consument en de onderneming ontbreekt. De onderneming volhardt vervolgens wel in het opeisen van de vordering.[4] ACM krijgt geregeld meldingen van consumenten dat ondernemingen via incassotrajecten proberen om oneerlijke handelspraktijken te verzilveren, bijvoorbeeld bij ongevraagde verzendingen die volgen op een 'gratis' proefpakket. Een vordering kan ook onterecht zijn wanneer deze frauduleus is, als de consument deze al heeft betaald of als de schuld is kwijtgescholden. In deze gevallen kan goede dossiervorming een dispuut voorkomen.

Het grootste deel van de meldingen over incasso via ConsuWijzer betreft onterechte vorderingen. Uit het consumentenonderzoek komen enkele oorzaken van vervelende ervaringen met incassobureaus aan de orde, waaronder[5]:

---

[4] Volgens de NVI betwisten consumenten soms bewust een overeenkomst om maar niet te hoeven betalen.

[5] Zie tabel 2.1 van het consumentenonderzoek van Motivaction.

- 14% van de consumenten is het niet eens met de hoogte van de vordering;
- 14% kreeg na twee jaar niets te hebben gehoord ineens met een incassotraject te maken;
- bij 11% betrof het een incasso in relatie tot producten of diensten die niet (geheel) zijn geleverd;
- 10% had niet om het product of de dienst gevraagd.

Verder komt uit dit onderzoek dat het aannemelijk is dat consumenten onterechte vorderingen vaak niet als zodanig herkennen of in veel gevallen niet bekwaam genoeg zijn hierop te acteren.

Daarnaast neemt volgens de FraudeHelpdesk het aantal frauduleuze rekeningen toe: consumenten hebben in 2014 EUR 12,7 miljoen onterecht betaald, EUR 4,5 miljoen meer dan in 2013. De NVI heeft inmiddels met de FraudeHelpdesk contact gehad over mogelijk frauduleuze opdrachtgevers.

Oude en verjaarde vorderingen

Zolang de schuldeiser herinneringen blijft sturen, verjaart een vordering niet. Doet hij dit niet, dan is het uitgangspunt een wettelijke verjaringstermijn van 20 jaar. Hierop is een aantal uitzonderingen: bij consumentenkoop en energielevering geldt een termijn van twee jaar. Omdat schuldeisers vaak herinneringen sturen blijven veel oude vorderingen opeisbaar. Vanwege de rente kunnen de te vorderen bedragen behoorlijk oplopen. Zeker in combinatie met de doorverkoop van vorderingen kan dit tot veel onduidelijkheid leiden bij consumenten. Immers, consumenten hebben dan vaak niet meer de benodigde administratie, ook niet om te kunnen aantonen dat zij wel betaald hebben. Verder geldt dat de consument zelf een beroep moet doen op verjaring. Daarvoor moet hij natuurlijk wel deze regel kennen en bovendien zijn administratie op orde hebben. De aanname is dat dit regelmatig niet het geval is.

Probleem 2: onterechte kosten en/of niet inzichtelijke kosten

ACM heeft aanwijzingen dat incassobureaus zich niet altijd aan het wettelijk kader voor kosten houden. Dit leidt tot onterechte kosten en/of niet inzichtelijke kosten. Kosten zijn onterecht als sprake is van een kostenpost die niet in rekening mag worden gebracht dan wel als de berekende kosten bij een bepaalde kostenpost te hoog zijn.

Onterechte kosten

In de Wik is bepaald hoe incassobureaus de maximaal in rekening te brengen incassokosten moeten berekenen. ACM constateert dat zij dit niet altijd goed doen: incassobureaus brengen incassokosten dubbel in rekening, soms is onterecht BTW in rekening gebracht, de berekening is verkeerd (eerst incassokosten berekenen en daarna de vorderingen bij elkaar optellen in plaats van andersom) en soms zijn toch extra kosten gerekend.

ACM vond in ongeveer 20% van de geanalyseerde brieven een onjuiste berekening van de incassokosten. Ook uit het consumentenonderzoek komt naar voren dat consumenten de te hoge

(incasso)kosten als meest problematisch ervaren: meer dan de helft geeft dit aan.[6] Meerdere gesprekspartners merken op dat zij regelmatig situaties meemaken waarin sprake is van onterechte dan wel te hoge kosten.

Naar schatting van ACM is de omvang van de schade per consument niet erg groot. Gezien het grote aantal incassotrajecten kan de totale consumentenschade echter aanzienlijk zijn. ACM ziet dit als een behoorlijk risico en deelt de mening van de sector niet dat het om incidenten gaat.

Kostenverhogende bedingen in voorwaarden

ACM ziet dat bedrijven – en de incassobureaus die zij inschakelen dus ook – werken met bedingen in algemene voorwaarden, die op grond van de wet onredelijk bezwarend zijn. Deze bedingen leiden ook nog eens tot hogere kosten voor consumenten. Ten eerste gebruiken bedrijven soms een rentepercentage dat hoger dan redelijk is. De rechtspraak leidt vooralsnog niet tot een duidelijk antwoord op de vraag welke rente te hoog is en welke niet; dit verschilt per product of dienst. Als in een overeenkomst niets over de hoogte van de rente is vastgelegd, dan geldt de wettelijke rente.

Ten tweede ziet ACM dat de voorwaarden van sommige abonnementen bepalen dat bij wanbetaling de resterende termijnen direct opeisbaar zijn terwijl de dienstverlening stopt. Omdat voor die periode dan een tegenprestatie ontbreekt, vindt de werkgroep Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton dit soort bedingen onredelijk bezwarend.

ACM heeft de algemene voorwaarden van telecomaanbieders en een aantal andere bedrijven bekeken. Bijna alle telecomaanbieders hanteren de wettelijke rente, één aanbieder wijkt hiervan af. Alle telecomaanbieders bedingen echter dat de resterende termijnen van de overeenkomst direct opeisbaar zijn. Dit geldt niet voor de andere bekeken bedrijven. In het consumentenonderzoek heeft 16% van de consumenten aangegeven dat zij te hoge rentes hebben meegemaakt in een incassotraject. De vraag is echter of dit ook daadwerkelijk het geval was, dan wel dat consumenten niet altijd weten welke rente redelijk is. Tot slot merkt ACM op dat incassobureaus niet of nauwelijks controle lijken uit te oefenen op de hoogte van de vordering, die onder meer gebaseerd is op de bedingen uit de algemene voorwaarden van bedrijven. Voor NVI-leden lijkt dit strijdig met hun gedragscode waarin is bepaald dat bedragen die in rekening worden gebracht nooit strijdig mogen zijn met de wet.

Niet inzichtelijke kosten

Volgens ACM komt het voor dat incassobureaus geen of zeer beperkte kostenspecificaties aan consumenten geven. Dit geldt zowel voor NVI- als niet-NVI-leden. In de NVI-gedragscode staat dat leden kosten in een vordering moeten specificeren. Het woord ‘specificeren’ is niet nader uitgewerkt in bijvoorbeeld (de berekening van) afzonderlijke kostenposten voor de oorspronkelijke hoofdsom, de

[6] Zie tabel 2.1 van het consumentenonderzoek van Motivaction. Enige nuancering is op zijn plaats, omdat consumenten niet goed op de hoogte blijken te zijn van de maximaal toegestane hoogte van de incassokosten.

rente, de incassokosten en eventuele BTW over de incassokosten. Dit ondanks advies van de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden in 2008.

Uit een analyse van de brieven van de gemeentelijke schuldhulpverlening komt naar voren dat incassobureaus in ongeveer een derde van de gevallen geen specificatie geven; slechts het totaalbedrag wordt genoemd. In de overige gevallen variëren specificaties van zeer beperkt tot uitvoerig. Dit geldt zowel voor NVI-leden als niet NVI-leden. Commerciële adviseurs en gemeentelijke schuldhulpverleners bevestigen dat incassobureaus regelmatig slecht tot geen inzicht in de kosten geven. Ook uit het consumentenonderzoek komt naar voren dat – van de consumenten die problemen ervaren – voor 10% niet duidelijk was op welke rekening de vordering was gebaseerd en voor 8% niet duidelijk was voor welk bedrijf het incassobureau incasseert.

ACM concludeert dat het vaak voorkomt dat kosten voor consumenten niet of slecht inzichtelijk zijn. Dit heeft als gevolg dat consumenten moeilijk zelf controle kunnen uitoefenen.

Probleem 3: ontoelaatbare druk bij inning van vorderingen

ACM constateert dat incassobureaus geregeld ontoelaatbare druk uitoefenen bij de inning van vorderingen bij consumenten. Hiervan is sprake als incassobureaus dreigen met bevoegdheden die zij niet hebben en als zij consumenten agressief bejegenen. Voor de volledigheid merkt ACM op dat een vorm van druk richting schuldenaren altijd aanwezig zal zijn en door consumenten ook vaak als zodanig zal worden gepercipieerd. Zolang de druk toelaatbaar is, ziet ACM dit niet als problematisch.

Dreigen met bevoegdheden die incassobureaus niet hebben

In hun communicatie dreigen incassobureaus met (rechts)maatregelen waarvoor zij wettelijk gezien de bevoegdheid niet hebben, zoals het uitvoeren van gedwongen verkopen, het doen van ontruimingen, het leggen van beslag op bankrekeningen, loon of uitkeringen en het uitbrengen van dagvaardingen. Veelal als manier om snelle betaling af te dwingen.

In het consumentenonderzoek geven consumenten aan dat incassobureaus regelmatig dreigen met beslaglegging; 23% van de consumenten die het afgelopen jaar een problematische ervaring in een incassotraject had, zegt hiermee te maken hebben gehad. Consumenten noemen ook het dreigen met een BKR-registratie en het beslag leggen op een bankrekening. Gesprekspartners onderschrijven dat dergelijke praktijken voorkomen. Ook zien zij dat incassobureaus in brieven soms aangeven dat zij al een rechtelijke uitspraak hebben, terwijl dit niet het geval is. De door ACM geanalyseerde brieven van gemeentelijke schuldhulpverlening versterken dit beeld verder; bij de helft van de brieven dreigden incassobureaus zelf maatregelen te nemen waartoe zij wettelijk niet bevoegd zijn.

Agressieve bejegening

Incassobureaus bejegenen consumenten soms agressief. Uit het consumentenonderzoek blijkt dat het dan gaat om schelden en het bang maken van de consument. Ook nemen incassobureaus

contact met hen op via sociale netwerken, de werkgever of de uitkeringsinstantie. Gesprekspartners merken daarnaast op dat incassobureaus indrukwekkende logo's gebruiken, veelvuldig sms-berichten versturen, herhaaldelijk (geautomatiseerde) telefoontjes plegen en stellig beweren dat consumenten de proceskosten zullen moeten betalen. Hierbij werd ook opgemerkt dat incassobureaus vervolgens niet of moeilijk bereikbaar zijn voor vragen. En dat zij soms niet willen meewerken aan een betalingsregeling of wettelijke schuldhulpverlening. Dit laatste komt vooral voor bij opgekochte vorderingen. ACM merkt op dat incassobureaus hiertoe ook niet verplicht zijn. Voor consumenten betekent het mogelijk wel dat zij moeilijker uit hun schulden (kunnen) komen.

ACM concludeert dat dit probleem aanzienlijk kan zijn. Verschillende gesprekspartners noemen onafhankelijk van elkaar soortgelijke praktijken. Daarnaast ziet ACM in ongeveer 8% van de geanalyseerde brieven ontoelaatbare druk richting consumenten.

Conclusies

ACM komt tot de volgende conclusies:

- Druk vanuit het incassobureau richting consument is gerechtvaardigd. Het geeft echter ook een risico op ontoelaatbare druk; een mogelijke agressieve handelspraktijk. Dit risico is vermoedelijk groter bij opgekochte vorderingen, omdat een langdurige klantrelatie ontbreekt.
- Op basis van alle informatie vindt ACM dat er voldoende aanwijzingen zijn dat consumenten financieel gedupeerd raken en emotionele stress ondervinden in incassotrajecten. Zowel door misleiding als door agressieve bejegening van incassobureaus.
- Vooral mensen met lagere inkomens zijn hiervan de dupe. ACM vindt dit zorgelijk.
- Versterkende factor is dat incassobureaus vaak slechte dossiers over de achtergronden van incassotrajecten bijhouden. Ook speelt mee dat rechters verjaring niet ambtshalve controleren en dat schuldhulpverleners zich, wegens tijdgebrek, nauwelijks bezighouden met de rechtmatigheid van vorderingen in dossiers van schuldenaren die zij bijstaan.
- De problematiek is dusdanig omvangrijk dat het noodzakelijk is om tot een aanpak en oplossing van de drie gevonden problemen te komen. Ook al is de precieze omvang moeilijk vast te stellen.
- Een rol voor ACM ligt hierbij voor de hand, omdat de drie problemen in strijd lijken met de bepalingen uit de wet oneerlijke handelspraktijken.

4 Relevante omstandigheden

Dit hoofdstuk bevat omstandigheden dan wel ontwikkelingen die de door ACM geconstateerde consumentenproblemen (kunnen) vergroten.

Invoering Wik

De invoering van de Wik in 2012 is van invloed geweest op de bedrijfsvoering van incassobureaus. Zo heeft de invoering van de 14 dagen termijn volgens sommige experts ertoe geleid dat consumenten eerder dan voorheen met incassokosten worden geconfronteerd. Bedrijven zagen een *business case* in de incassokosten. Zij zijn daarom zelf het incassoproces gaan uitvoeren. Volgens de NVI heeft dit geleid tot een omzetverschuiving van 20 tot 30% van zelfstandige incassobureaus naar incassoafdelingen van grote bedrijven. Op dit moment ontwikkelt de markt zich echter weer in tegengestelde richting, aldus de NVI.

Daarnaast hebben de economische ontwikkelingen geleid tot meer incassotrajecten. Ook geven gesprekspartners aan dat de inkomsten van incassobureaus verder onder druk staan omdat de opdrachtgevers vooral op prijs letten. Dit komt omdat zij steeds meer debiteuren krijgen en dat als gevolg daarvan de kosten voor debiteurenbeheer toenemen. Met name bij zorgverzekeringen en energielevering, waarbij het niet mogelijk is om de dienst in geval van wanbetaling snel te stoppen. Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat incassobureaus nieuwe businessmodellen zoeken om waarde toe te voegen en kosten te reduceren. Genoemde voorbeelden zijn het verhuren van personeel, het leveren van expertise, het reorganiseren van het eigen bedrijf en het automatiseren van processen.

Opkopen van vorderingen

Het opkopen van vorderingen gebeurt al jaren en neemt toe. Gesprekspartners geven aan dat dit met name gebeurt in de telecom- en energiesector en bij financieringsmaatschappijen. Volgens de NVI is het percentage opgekochte vorderingen ten opzichte van het totale aantal vorderingen laag. Ook zouden met name de grotere incassobureaus consumentenvorderingen kopen. Een andere gesprekspartner gaf aan dat ongeveer 60% van de werkzaamheden van de vijf grootste incassobureaus betrekking heeft op opgekochte vorderingen.

In tegenstelling tot de oorspronkelijke schuldeiser heeft het incassobureau geen langdurige relatie met de consument. Bovendien gaat het dikwijls om oude vorderingen; de consument heeft immers al een ruime periode niet betaald. Deze situatie kan enerzijds leiden tot ontoelaatbare druk van het incassobureau om toch geld geïnd te krijgen. Anderzijds kunnen zich communicatieproblemen voordoen als de consument niet op de hoogte is gesteld dat de vordering is overgedragen aan een andere onderneming, als het incassobureau niet beschikt over een volledig dossier (inclusief de initiële overeenkomst) en over eventuele afspraken tussen het oorspronkelijke bedrijf en de consument. Uit verschillende bronnen komt naar voren dat incassobureaus niet, niet toereikend of traag reageren als consumenten of hun vertegenwoordigers vragen hebben over (de berekening

van) de vordering. De NVI geeft overigens aan dat incassobureaus belang hebben bij een zorgvuldig en verantwoord traject omdat hierdoor meer vorderingen gedeeltelijk of volledig worden geïnd.

De gestegen griffierechten

Stijgende griffierechten beïnvloeden de bedrijfsuitoefening van incassobureaus. Deze kostenpost is namelijk een belangrijke variabele in de risicoafweging van schuldeisers om consumenten te dagvaarden, zeker daar waar het lage vorderingen betreft. Enerzijds kan dit leiden tot meer druk op het buitengerechtelijke traject met mogelijk ontoelaatbare bejegening als gevolg. Anderzijds betekent dit voor incassobureaus ook mogelijke omzetderving, omdat de kosten en risico's van een gerechtelijk traject niet opwegen tegen de mogelijke baten.

Gebrekkige kennis bij consumenten

Uit consumentenonderzoeken komt naar voren dat consumenten niet goed weten wat een incassobureau wel en niet mag doen. Meer dan de helft van de consumenten is helemaal niet of niet goed op de hoogte van de bevoegdheden van incassobureaus. Het gebrek aan kennis is het grootst onder laagopgeleiden en mensen met een laag inkomen. Ook blijkt dat 67% van de mensen niet weet dat volgens de Wik de incassokosten voor kleine vorderingen niet meer dan EUR 40 mogen bedragen. En dat bedrijven pas incassokosten in rekening mogen brengen 14 dagen na ontvangst van een aanmaning door de consument.
Een mogelijke oorzaak voor dit gebrek aan kennis is dat de relevante informatie niet makkelijk is te vinden en te begrijpen, bijvoorbeeld de informatie over de juiste berekeningswijze van de incassokosten. Er is veel (cognitieve) capaciteit nodig om dit te kunnen begrijpen. Dit kan vooral voor laagopgeleide mensen moeilijk zijn. Daarbij komt volgens gesprekspartners dat bewindvoerders, schuldhulpverleners en medewerkers van incassobureaus ook niet altijd beschikken over voldoende tijd en/of kennis om consumenten goed te informeren.

Door hun gebrekkige kennis gaan sommige consumenten sneller tot betaling over (anderen juist niet terwijl zij wel moeten betalen), ondervinden zij meer stress en klagen zij bovendien minder, waardoor het probleem slecht zichtbaar blijft. ACM verwacht ook dat consumenten slecht in staat zijn om onterechte vorderingen en onterechte kosten te herkennen en daarop actie te ondernemen.

Conclusies

ACM komt tot de volgende conclusies:

- Economische en juridische ontwikkelingen zijn van invloed op de marktdynamiek. Dit geeft incassobureaus prikkels om te innoveren. ACM vindt deze marktdynamiek goed; het geeft kansen voor (nieuwe) bedrijven. Het geeft echter ook meer risico's dat incassobureaus via misleidende informatie dan wel agressieve bejegening consumenten tegemoet treden.
- Het gebrek aan kennis bij consumenten maakt hen kwetsbaar. Daarbij komt dat consumenten door de stress die zij mogelijk ervaren moeilijker gebruik kunnen maken van

de kennis die zij wel hebben. ACM vindt het zorgelijk dat het vooral om laagopgeleiden en mensen met een laag inkomen gaat.

5 Conclusies

ACM bevordert kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten. Het vergroten van de consumentenwelvaart in brede zin is de belangrijkste drijfveer van ACM. ACM heeft dit onderzoek uitgevoerd om de aard en omvang van consumentenproblemen bij buitengerechtelijke incassotrajecten van private bedrijven te onderzoeken.

Na onderzoek concludeert ACM dat consumenten financieel gedupeerd raken door en emotionele stress ondervinden van de handelswijze van incassobureaus. ACM ziet drie concrete problemen:

- Incassobureaus confronteren consumenten met onterechte of verjaarde vorderingen.
- Incassobureaus confronteren consumenten met onterechte kosten en/of niet inzichtelijke kosten.
- Incassobureaus zetten consumenten op ontoelaatbare wijze onder druk om hun vorderingen te voldoen.

ACM vindt dat er voldoende aanwijzingen zijn dat deze problemen op regelmatige basis voorkomen. En dat deze problematiek aangepakt en opgelost moet worden.

ACM vindt dat de markt hierbij een duidelijke verantwoordelijkheid heeft. Dit geldt voor zowel afzonderlijke incassobureaus als voor de NVI als brancheorganisatie. En zeker ook voor de bedrijven die als opdrachtgever van incassobureaus fungeren. Ook zij zijn juridisch gezien als handelaar in de zin van de Whc aan te merken. ACM vindt ook dat consumenten een eigen verantwoordelijkheid hebben en die soms ook meer kunnen nemen. Consumenten dienen terechte rekeningen, indien mogelijk, tijdig en volledig te betalen. Daar waar consumenten niet in staat zijn om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid, is hulp nodig.

Bij de aanpak van deze problematiek ziet ACM ook een rol voor zichzelf weggelegd. Vooral omdat ACM op basis van de Whc bevoegd is om op te treden tegen misleidende en agressieve werkwijzen van incassobureaus en hun opdrachtgevers. ACM heeft dan ook de wettelijke mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de oplossing van deze problematiek. Bovendien heeft ACM in den brede een verantwoordelijkheid om de positie van consumenten te versterken (*empowerment*). Daarbij komt dat sprake is van een aanzienlijke markt van vorderingen met problemen voor kwetsbare consumenten. Tot slot ziet ACM een rol voor zichzelf vanwege het belang dat maatschappij en politiek hechten aan een goedwerkende incassomarkt met weinig consumentenproblemen.

Deze bevindingen zijn voor ACM voldoende aanleiding om oneerlijke incassopraktijken als onderwerp op haar agenda voor 2016 te zetten. ACM stemt de precieze invulling af met de AFM aangezien deze organisatie op basis van dezelfde wet ook handhavende bevoegdheden heeft.