



De Minister van Justitie en Veiligheid  
De heer F.M. Weerwind  
Postbus 20301  
2500 EH 's-Gravenhage

Den Haag, 10 oktober 2022

Onderwerp : Uitvoerings- en handhavingstoets concept-Besluit kwaliteit incassodienstverlening

Geachte heer Weerwind,

De Autoriteit Consument en Markt (verder: de ACM) heeft een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd op het concept-besluit Kwaliteit Incassodienstverlening (verder: het concept-besluit), zoals dat recentelijk ter publieke consultatie is voorgelegd. Op 30 augustus 2022 heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid (verder: J&V), in reactie op het verzoek van de ACM daartoe, per email aangegeven een uitvoerings- en handhavingstoets van de ACM te verwelkomen.

#### **De ACM en de commerciële incassosector**

Sinds 2014 heeft de ACM zich actief ingespannen om overtredingen van het generieke consumentenrecht in de commerciële incassosector in kaart te brengen en te beëindigen om zo consumenten/schuldenaren te beschermen tegen oneerlijke incassopraktijken. In 2015 publiceerde de ACM haar rapport “Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus”<sup>i</sup>. Dit onderzoek bracht een aantal structurele problemen en risico's in de commerciële incassosector aan het licht zoals het onterecht rekenen van incassokosten in strijd met het Besluit buitengerechtelijke incassokosten (verder: het Bik), het op ontoelaatbare wijze onder druk zetten van schuldenaren om te betalen en het confronteren van schuldenaren met verjaarde vorderingen. De conclusies van dit onderzoek vormden de basis voor het optreden van de ACM in de jaren daarna, hetgeen gebeurde in nauwe samenwerking met de Autoriteit Financiële Markten (verder: de AFM). Allereerst heeft de ACM een toolkit opgesteld die (financieel) hulpverleners in staat stelt om incassoproblemen te herkennen en aan te pakken<sup>ii</sup>. Verder heeft de ACM opgetreden tegen opdrachtgevers van incasso in de telecomsector omdat zij hun incassoproces, inclusief hun algemene voorwaarden inzake incasso, niet op orde hadden<sup>iii</sup>. Ook heeft de ACM een sanctie opgelegd aan de onderneming Credit Invest B.V. die niet-bestaande vorderingen creëerde en inde<sup>iv</sup> en heeft de ACM toezeggingen aangenomen van het incassobureau Intrum Justitia<sup>v</sup>. Volgend daarop heeft de ACM een boete opgelegd aan het malafide incassobureau United Call<sup>vi</sup> en een aantal waarschuwingen uitgebracht voor incassobureaus die op vergelijkbare wijze niet-bestaande vorderingen op agressieve wijze proberen te innen<sup>vii</sup>. Tijdens deze periode van actieve betrokkenheid bij de sector, heeft de ACM veel kennis en ervaring opgedaan over het functioneren van de incassomarkt en over de gedragingen van incassobureaus die problematisch zijn voor consumenten. Op basis van deze kennis en ervaring bracht de ACM in de zomer van 2020 een openbaar advies uit over het toenmalige concept wetsvoorstel voor de Wet kwaliteit incassodienstverlening, de wet waar het huidige concept-besluit op gebaseerd is<sup>viii</sup>. Middels deze toets wil de ACM ook nu haar kennis en ervaring inzetten om er aan bij te dragen dat het nieuwe toezichtsregime uit de Wet kwaliteit incassodienstverlening (verder: de Wki) schuldenaren optimaal beschermt, met in achtneming van de lessen die eerder zijn geleerd. De ACM komt tot de conclusie dat het concept-besluit op hoofdlijnen doelmatig en handhaafbaar is. Echter, op onderdelen is de ACM van mening dat de doelmatigheid en de handhaafbaarheid verbeterd kan worden. Zij doet daarvoor hieronder aanbevelingen.

### De uitvoerings- en handhavingstoets

In de huidige situatie, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wki, is de ACM, samen met de AFM, bevoegd om toezicht te houden op gedragingen van commerciële incassobureaus op basis van de Wet Handhaving Consumentenbescherming (verder: de Whc). Met de invoering van de Wki en de toewijzing van het toezicht daarop aan de Inspectie Justitie en Veiligheid (verder: Inspectie), ontstaat er een nieuwe situatie waarin de Wki en daarmee ook de Inspectie voorrang hebben op de Whc en de ACM (en de AFM). In gevallen die niet vallen onder de Wki, blijft er een rol bestaan voor de ACM (en de AFM). De ACM vindt het belangrijk dat de normen in het concept-besluit doelmatig zijn ingevuld om de volgende redenen:

1. Hoe breder en duidelijker het normenkader in het concept-besluit is, hoe breder de bevoegdheid van de Inspectie en hoe beperkter de vangnet-rol van de ACM. De ACM beschouwt dat als een wenselijke ontwikkeling in een situatie waarin is gekozen voor het inrichten van sectorspecifiek toezicht. Binnen een dergelijke constructie moet de sector specifieke toezichthouder geëquipeerd zijn om op het volledige scala van de activiteiten binnen de sector toezicht te houden. Alleen in uitzonderlijke gevallen zou de ACM een aanvullende rol moeten krijgen. Zo integraal mogelijk toezicht door één toezichthouder komt de kwaliteit van de incassodienstverlening ten goede.
2. Verder zijn ook marktpartijen en schuldenaren gebaat bij een doelmatig normenkader. Een dergelijk normenkader schept rechtszekerheid voor de incassodienstverleners en het maakt schuldenaren en hun vertegenwoordigers duidelijk wat hun rechten zijn in het incassoproces en bij welke instantie ze zich kunnen melden met vragen of klachten. Ook voor deze beide groepen is het belangrijk dat zij met zo min mogelijk verschillende toezichthouders te maken hebben.

In het licht van haar toezichtservaringen in de incassosector van de afgelopen jaren, is de ACM positief over het feit dat de wetgeving voor de incassosector wordt aangescherpt en dat er een sectorspecifieke toezichthouder wordt aangewezen. In haar advies over de Wet kwaliteit incassodienstverlening van 2020<sup>ix</sup> gaf de ACM reeds aan dat de effectiviteit van de wet staat of valt met het normenkader dat wordt aangelegd in de onderliggende regelgeving als bedoeld in art. 13, zevende lid, Wki. Het concept-besluit is dus een belangrijke hoeksteen in het nieuwe toezichtsregime.

Het huidige concept-besluit, dat invulling geeft aan de normen uit art 13 Wki, vormt op zich een basis voor het toezicht op de incassosector. Echter, op een belangrijk aantal punten ziet de ACM mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het concept-besluit te vergroten. Die punten worden hieronder toegelicht. Allereerst volgt er een zestal algemene opmerkingen. Daarna volgt een aantal meer gedetailleerde opmerkingen.

### Algemene opmerkingen

#### 1. Besluit vergoeding buitengerechtelijke incassokosten

Het Bik stelt, onder meer, de maximale hoogte van de incassokosten vast die een incassodienstverlener bij een vordering op een schuldenaar in rekening mag brengen. In haar onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus uit 2015 concludeerde de ACM dat incassobureaus regelmatig onterechte kosten in rekening brengen wanneer zij incassokosten rekenen<sup>x</sup>. Zij houden zich niet in alle gevallen aan het Bik. Volgens experts doet dit probleem zich nog steeds met regelmaat voor. In het Bik is niet voorzien in een toezichthouder die de normen uit het Bik handhaaft. Het systeem leunt op civielrechtelijke handhaving door schuldenaren en dat is in de afgelopen jaren niet effectief gebleken. Gezien de centrale positie van incassokosten in het incassoproces, is het van belang dat er publiekrechtelijk toezicht is op de normen uit het Bik. Tijdens haar werkzaamheden in de incassosector heeft de ACM deze normen onder het bereik van haar toezicht gebracht door ze te lezen in het begrip professionele toewijding dat onderdeel uitmaakt van de algemene normen uit het consumentenrecht.

Het concept-besluit noemt het Bik niet. De normen uit het Bik maken daarmee geen onderdeel uit van het normenkader waarop de Inspectie toezicht gaat houden. Dat zou betekenen dat de ACM aan zet blijft voor dit essentiële onderdeel van het incassoproces, hetgeen niet doelmatig is. De ACM beveelt aan dat de normen uit het Bik onderdeel gaan uitmaken van de normen in het concept-besluit waarop de Inspectie toezicht gaat houden. Overigens beveelt de ACM ook aan dat een aantal veel voorkomende overtredingen van de normen uit het Bik expliciet worden verboden in het concept-besluit, zoals het in rekening brengen

van extra kosten zoals administratiekosten, dossierkosten, afhandelingskosten, bureaustkosten etc. Daarin voorziet het huidige concept-besluit niet.

## 2. Onwenselijke gedragingen van incassobureaus

Een essentieel onderdeel van verantwoordelijke inning van vorderingen door incassobureaus is de wijze waarop deze dienstverleners zich gedragen richting de schuldenaar. In het hierboven genoemde ACM-rapport uit 2015 kwam naar voren dat incassodienstverleners schuldenaren regelmatig op ongepaste wijze onder druk zetten om tot betaling over te gaan. Paragraaf 4 van het concept-besluit genaamd 'Omgangseisen en informatieverplichtingen' bevat in artikel 4.1 een aantal normen voor de incassodienstverlener in de omgang met de schuldenaar. Volgens de ACM zou het concept-besluit meer kunnen doen om ongewenst gedrag van incassodienstverleners te normeren. Ten eerste zou het toezicht gebaat zijn bij een generieke en open norm waaraan gedragingen van dienstverleners getoetst kunnen worden. Een dergelijke norm zou het kunnen verbieden dat incassobureaus schuldenaren aanzetten tot betalen door middel van misleiding, agressie, het inspelen op angst, onzekerheid of onwetendheid van de schuldenaar. Daarnaast kunnen reeds bekende ongewenste en ongepaste gedragingen expliciet worden verboden. Hierbij valt te denken aan:

- het benaderen van werkgever of familie van de schuldenaar;
- het benaderen van schuldenaren via openbare berichten op sociale media (Facebook, Instagram etc.);
- het maken en (dreigen met) publiceren van opnamen van schuldenaren in de publieke ruimte (bijv. op Youtube);
- het gebruiken van namen en logo's van deurwaarders (zogenaamde profit letters) in een incassotraject<sup>xi</sup>;
- het (dreigen met) inschrijven in kredietwaardigheidsregisters en/of het BKR;
- het inzetten van kansspelen om schuldenaren tot betaling te bewegen<sup>xii</sup>;
- het gebruiken van zogenaamde 'concept dagvaardingen';
- het direct in het vooruitzicht stellen van inbeslagname of hoge kosten, zonder benodigde voorbehouden;
- Het innen van verjaarde vorderingen als ware deze niet verjaard;
- Het blijven aanmanen inzake een betwiste vordering;

Dergelijke verboden scheppen direct duidelijkheid voor alle betrokkenen: de incassodienstverlener, de schuldenaar, de toezichthouder en de rechterlijke macht. Meer voorbeelden kunnen ook worden gehaald uit de civiele rechtspraak over incassogeschillen.

## 3. Onterechte vorderingen

Uit het ACM onderzoek van 2015 bleek ook dat het geregeld voorkomt dat incassodienstverleners niet-bestaande of vernietigbare vorderingen innen, bijvoorbeeld vorderingen die het gevolg zijn van oplichting, fraude of oneerlijke handelspraktijken. Het incassobureau dat dergelijke vorderingen int, wordt (gewild of ongewild) een verlengstuk van schadelijke en illegale praktijken. Het concept-besluit adresseert deze problematiek niet en zou meer mogen vragen van incassodienstverleners om zich ervan te vergewissen dat zij met bonafide crediteuren / opdrachtgevers in zee gaan en/of dat zij orderportefeuilles aannemen waaraan geen nietige of vernietigbare overeenkomsten ten grondslag liggen. Dat zou kunnen door: te eisen dat incassodienstverleners vorderingen of orderportefeuilles op voorhand controleren, te eisen dat incassodienstverleners gaande het inningsproces monitoren op signalen, te eisen dat incassodienstverleners onmiddellijk en doeltreffend ingrijpen wanneer er zaken niet in orde blijken. Sommige incassobureaus verschuilen zich achter het ontbreken van dergelijke eisen bij het bedienen van crediteuren waarvan zij weten of kunnen vermoeden dat ze niet te goeder trouw zijn.

## 4. De menselijke maat

Een groot aantal mensen in Nederland heeft een betalingsachterstand en/of leeft met schulden. Mensen zijn niet altijd in staat om zelfstandig een oplossing voor de situatie te vinden. Deze situatie is in eerste

instantie nadelig voor deze mensen zelf en het leidt tot veel aanpalende maatschappelijke problemen. Daarnaast kost het de Nederlandse maatschappij veel geld om deze problemen te managen en op te lossen. Incassobureaus zijn belangrijke actoren in dit speelveld en kunnen een bijdrage leveren aan het oplossen van bepaalde problemen door de menselijke maat te hanteren. Het concept-besluit bevat een aantal aspecten die passen bij maatschappelijk verantwoord incasseren, maar er is meer mogelijk. Een eerste minimaal vereiste zou kunnen zijn dat incassodienstverleners niet mogen meewerken aan een situatie waarin een schuld wordt gecreëerd of in stand gehouden met het oog op het garanderen van inkomsten voor de opdrachtgever en/of de incassodienstverlener die voortvloeien uit het voortbestaan van de schuld (bijvoorbeeld rente). Daarnaast zou het normenkader meer eisen kunnen stellen die een incassodienstverlener ertoe bewegen om, in samenwerking met de schuldenaar, te zoeken naar oplossingen voor bestaande betalingsachterstanden, ook als dit betekent dat de schuldeiser daardoor langer moet wachten op zijn geld. Dergelijke oplossingen zijn over het algemeen op langere termijn ook in het belang van de schuldeiser. In Nederland bestaan normenkaders voor maatschappelijk of sociaal verantwoord incasseren waaruit concrete aanvullende normen overgenomen kunnen worden<sup>xiii</sup>. In het toezeggingsbesluit van Intrum Justitia, dat de ACM in 2018 nam, stond al een aantal toezeggingen van het incassobureau dat zag op een meer maatschappelijk verantwoorde vorm van incasseren<sup>xiv</sup>.

#### **5. Belonings- en betalingsstructuren**

Financiële prikkels hebben een grote invloed op de ethiek van individuen en bedrijven. Dat geldt ook in de incassosector. Het hanteren van een no-cure-no-pay relatie tussen de crediteur en de incassodienstverlener kan ertoe leiden dat de incassodienstverlener zodanig onder druk komt te staan om resultaten te behalen ten einde betaling veilig te stellen, dat zij zich van ongepaste activiteiten gaat bedienen. Een vergelijkbare situatie kan ontstaan wanneer medewerkers van incassodienstverleners bepaalde target-gerelateerde beloningen in het vooruitzicht worden gesteld. Het concept-besluit zou normen kunnen opnemen over het gebruik van belonings- en betalingsstructuren om de geschetste risico's te beperken.

#### **6. Meer formele bevoegdheden voor de sectorspecifieke toezichthouder**

De ACM wijst er op dat het belangrijk is dat de Inspectie wordt voorzien van de noodzakelijke wettelijke bevoegdheden om effectief te interveniëren in de incassomarkt. De Wki voorziet niet in de bevoegdheid voor de Inspectie om een openbare waarschuwing uit te brengen. Dit maakt het onmogelijk dat de Inspectie schuldenaren op korte termijn waarschuwt voor situaties waarin er grote risico's voor hen bestaan. De Wki voorziet ook niet in de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor het overtreden van het normenkader uit het concept-besluit. Daarmee is de inspectie niet in staat om overtredingen te sanctioneren. Verder voorziet de Wki weliswaar in de mogelijkheid tot het opleggen van een boete voor het incasseren zonder registratie. Echter, reeds in haar advies inzake de concept-Wki in 2020, gaf de ACM aan van mening te zijn dat de boete niet afschrikwekkend is in hoogte<sup>xv</sup>. Derhalve verzoekt de ACM om meer formele bevoegdheden voor de Inspectie om haar rol als specifieke toezichthouder waar te maken.

### **Gedetailleerde opmerkingen**

#### **Artikel 3.1**

In algemene zin merkt de ACM op dat schuldenaren gebaat zouden zijn bij een vast format voor de beschrijving van de (kosten van) de vordering die geldt voor de hele incassosector. Standardisering draagt bij aan de begrijpelijkheid en overzichtelijkheid van een vordering voor de schuldenaar en zijn eventuele hulpverlener. Het is op deze manier ook moeilijker om in een vordering kostenposten op te nemen die niet opgenomen morgen worden (zie de algemene opmerking inzake incassokosten).

In het bijzonder onder lid 3 zou opgenomen kunnen worden dat de vordering ook de reeds afgeloste bedragen bevat inclusief de datum van aflossing. Alleen op die manier kan de berekening van de wettelijke rente worden gecontroleerd. Ten slotte zou bij 3 onder d) moeten worden toegevoegd 'de btw, indien van toepassing'.

#### **Artikel 4.1**

Onder artikel 1a) zou van incassobureaus geëist kunnen worden dat zij ook hun registratienummer van het incassoregister communiceren.

Het verbod onder 1c) zou zich niet alleen moeten uitstrekken tot maatregelen die niet in redelijkheid getroffen kunnen worden, maar ook tot maatregelen die niet zonder bepaalde tussenstappen (zoals een gerechtelijke uitspraak) getroffen kunnen worden. Denk daarbij aan inbeslagname. Door de schuldenaar voor te spiegelen dat de betrokken maatregel direct en zonder meer genomen kan worden, wordt de consument op ongepaste wijze onder druk gezet om te betalen (zie de algemene opmerking inzake onwenselijke gedragingen).

#### Artikel 4.2

Dit artikel zou een aparte informatieverplichting in het leven kunnen roepen voor gecedeerde (verkochte) vorderingen waarbij de schuldenaar binnen een bepaalde termijn geïnformeerd moet worden over de overdracht van de vordering en de gevolgen daarvan voor hem/haar.

De bepaling onder e) vraagt van de incassodienstverlener om de schuldenaar te informeren over mogelijke hulpverlening, *wanneer daar redelijkerwijs aanleiding toe is*. De ACM stelt voor om deze verplichting niet te clausuleren, maar om de verplichting altijd te laten gelden. Ten eerste is de vraag of een incassobureau in alle gevallen een juiste inschatting kan maken over de hulpbehoefte van de schuldenaar. Ten tweede vraagt het van de incassodienstverlener nauwelijks extra inspanning om dit in alle gevallen te doen in plaats van in bepaalde gevallen.

Een vergelijkbare redenering geldt voor de clausulering onder f). Bovendien geldt daar dat deze uitzondering incassodienstverleners de ruimte laat om klachtenprocedures niet te vermelden wanneer dat hen onwettig is. Een ongeclausuleerde verplichting lijkt hier op zijn plaats.

#### Artikel 4.3

Dit artikel beschrijft het proces van interactie tussen de incassodienstverlener en de schuldenaar. Naast slechte bereikbaarheid is ook een veel gehoorde klacht dat incassodienstverleners vragen niet of niet afdoende beantwoorden. Dit artikel stelt geen eisen aan de incassodienstverlener op dit punt.

Onder 1) worden eisen gesteld aan de communicatie aan de schuldenaar. Hieraan zou ook de eventuele hulpverlener of vertegenwoordiger van de schuldenaar kunnen worden toegevoegd. Die zou op een vergelijkbare wijze te woord moeten worden gestaan als de schuldenaar zelf.

#### Artikel 6.1

Een goede klachtafhandeling vereist over het algemeen een bepaalde onafhankelijkheid van de functie die verantwoordelijk is voor de klachtafhandeling. Deze bepaling stelt op dit punt geen eisen.

### **Oordeel**

De ACM vindt het concept-besluit op hoofdlijnen doelmatig en handhaafbaar. Echter, op onderdelen is het concept-besluit minder doelmatig en minder goed handhaafbaar. Ten eerste ontbreekt er een aantal belangrijke normen voor de incassosector, waardoor integraal en doelmatig toezicht op incassosector door de Inspectie niet goed mogelijk is. Dat betekent dat consumentenproblemen blijven bestaan en dat er inzet nodig is van verschillende toezichthouders. Een dergelijk normenkader leidt op zijn beurt ook tot onnodige onduidelijkheid bij de sector en bij schuldenaren.

Daarnaast ontbreekt het de sectorspecifieke toezichthouder (de Inspectie) aan de nodige formele bevoegdheden om doelmatig en doeltreffend toezicht te kunnen houden in de sector, zoals de bevoegdheid om openbaar te waarschuwen of om (afschrikwekkende) bestuurlijke boetes op te kunnen leggen.

### **Heeft u vragen?**

Uw zaak is geregistreerd onder zaaknummer ACM/16/001284. Wilt u dit nummer vermelden als u contact met ons opneemt?

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

drs. C.M.L. Hijmans van den Bergh MBA  
bestuurslid

- <sup>i</sup> Zie: [Onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus \(acm.nl\)](#)
- <sup>ii</sup> Zie: [Toolkit incasso voor \(schuld\)hulpverleners | ACM.nl](#)
- <sup>iii</sup> Zie: [Telecombedrijven passen incassopraktijk aan na onderzoek van ACM | ACM.nl](#)
- <sup>iv</sup> Zie: [Uitspraak in boetezaak incassobureau Credit Invest | ACM.nl](#)
- <sup>v</sup> Zie: [Toezeggingsbesluit Intrum Justitia over incassopraktijk | ACM.nl](#)
- <sup>vi</sup> Zie: [ACM beboet Unitedcall voor agressieve incassopraktijken | ACM.nl](#)
- <sup>vii</sup> De eerste van die waarschuwingen was deze: [ACM waarschuwt voor incassobureau Pay Care | ACM.nl](#)
- <sup>viii</sup> Zie: [ACM adviseert over de Wet kwaliteit incassodienstverlening](#)
- <sup>ix</sup> Zie: [ACM adviseert over de Wet kwaliteit incassodienstverlening](#), p.2
- <sup>x</sup> Zie: [Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus | ACM.nl](#)
- <sup>xi</sup> Dit is de situatie waarin een incassobureau in het incassoproces het logo van een deurwaarder gebruikt in zijn communicatie om daarmee de schuldenaar te bewegen te betalen.
- <sup>xii</sup> De ACM heeft voorbeelden gezien van incassobureaus die schuldenaren deelname aan een loterij in het vooruitzicht stellen, wanneer zijn voor een bepaalde datum een vordering betalen.
- <sup>xiii</sup> Denk hierbij bijvoorbeeld aan het Keurmerk Sociaal Verantwoord Incasseren: [Keurmerk SVI – Sociaal verantwoord incasseren \(keurmerk-svi.nl\)](#)
- <sup>xiv</sup> Zie: [Toezeggingsbesluit Intrum Justitia over incassopraktijk | ACM.nl](#)
- <sup>xv</sup> Zie: [ACM adviseert over de Wet kwaliteit incassodienstverlening](#)