No.W16.20.0239/II 's-Gravenhage, 29 oktober 2020

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2020, no.2020001475, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot vaststelling van regels met betrekking tot de private buitengerechtelijke incassodienstverlening en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van de cumulatieregeling voor buitengerechtelijke incassokosten, met memorie van toelichting.

De doelstelling van dit wetsvoorstel is de kwaliteit van de private buitengerechtelijke incassodienstverlening te verbeteren naar aanleiding van geconstateerde problemen in de incassopraktijk.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft, gelet op de problemen, begrip voor het voornemen van de regering om de buitengerechtelijke incassodienstverlening te reguleren, maar maakt opmerkingen over de precieze vormgeving daarvan. De Afdeling maakt onder meer opmerkingen over het ontbreken van een inhoudelijke normering van de buitengerechtelijke incassodienstverlening in het wetsvoorstel zelf en over de opzet van het toezicht. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Inhoud en achtergrond wetsvoorstel

Met het Actieplan brede schuldenaanpak wil het kabinet de schuldenproblematiek terugdringen.[[1]](#footnote-1) Naast preventie van schulden en ondersteuning van mensen met problematische schulden, is een belangrijk onderdeel van dit actieplan een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. Dit wetvoorstel regelt de private buitengerechtelijke incassodienstverlening door incassobureaus, gerechtsdeurwaarders en incassoadvocaten. De concrete aanleiding voor dit wetsvoorstel is onderzoek waaruit blijkt dat consumenten met schulden met de volgende problemen worden geconfronteerd bij incassotrajecten:

* onterechte of verjaarde vorderingen;
* onterechte of niet inzichtelijke incassokosten; en
* onheuse en agressieve bejegening.[[2]](#footnote-2)

Het wetsvoorstel voorziet in een verplicht incassoregister[[3]](#footnote-3) en biedt een grondslag om bij lagere regelgeving kwaliteitseisen aan de buitengerechtelijke incassodienstverlening te stellen. De bedoeling is dat daarmee de geconstateerde problemen met deze vorm van incassodienstverlening worden verholpen. Daartoe wordt in het wetsvoorstel eveneens een systeem van toezicht en handhaving opgezet. Tot slot bevat het wetsvoorstel maatregelen tegen de negatieve aspecten van de verkoop van vorderingen en maatregelen tegen het verdienmodel bij de cumulatie van termijnvorderingen.

2. Inhoudelijke normering incassowerkzaamheden

Het wetsvoorstel biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de volgende onderwerpen:

* de vakbekwaamheid van personen die zijn belast met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden of met de leiding hierover;
* de opbouw van de vordering en de specificatie daarvan;
* de omgang met en informatievoorziening aan schuldenaren en schuldeisers;
* de inrichting van het incassoproces en de administratie daarvan, en;
* een klachten- en geschillenregeling en de behandeling van een klacht of geschil overeenkomstig die regeling.[[4]](#footnote-4)

De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel zelf incassowerkzaamheden niet inhoudelijk normeert door middel van kwaliteitseisen, terwijl de centrale doelstelling juist kwaliteitsverbetering is. Deze keuze, die niet wordt toegelicht, staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling van een bepaald onderwerp bevat.[[5]](#footnote-5) Dit uitgangspunt is in ieder geval van belang voor de omgangsregels tussen schuldenaren en schuldeisers, en voor de hoofdelementen van een klachten- en geschillenregeling. Vaste praktijk is immers dat voorschriften omtrent rechten en verplichtingen van burgers jegens elkaar zoveel als mogelijk in de wet worden opgenomen.[[6]](#footnote-6)

Overigens constateert de Afdeling dat de delegatiegrondslag geformuleerd is als een ‘kan’-bepaling. De regering heeft dus weliswaar de mogelijkheid om nadere regels te stellen maar is daartoe niet gehouden. Indien de regering, in weerwil van het voorgaande, afziet van het opnemen van inhoudelijke normen in de wet zelf, is het noodzakelijk dat de delegatiebepaling dwingend wordt geformuleerd.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op basis van het voorgaande aan te passen.

3. Inrichting toezicht

Inhoudelijke normen zijn ook van groot belang om houvast te bieden aan de toezichthouders. Over de opzet van het toezicht in dit wetsvoorstel merkt de Afdeling ten slotte het volgende op.

Het wetsvoorstel belast drie instanties met het toezicht op de naleving van de daarin vervatte normen: de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV), het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en de deken.[[7]](#footnote-7) Deze instanties houden ieder toezicht op een deel van de incassomarkt: de Inspectie JenV op de incassobureaus, het BFT op gerechtsdeurwaarders en de deken op advocaten die incassowerkzaamheden verrichten. Daarnaast houden diverse andere instanties toezicht op de incassomarkt, zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM) als toezichthouder op de naleving van de Wet handhaving consumentenbescherming en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) als toezichthouder op de naleving van de Wet op het financieel toezicht. Het BFT is reeds toezichthouder op gerechtelijke incassowerkzaamheden die door gerechtsdeurwaarders worden verricht.

In de praktijk zijn er meerdere toezichthouders die op vergelijkbare werkzaamheden, al dan niet van incassobureaus, toezicht houden. Gezien de aard van de werkzaamheden waarop toezicht moet worden gehouden, ligt het dan ook voor de hand om in dit wetsvoorstel aan te sluiten bij een toezichthouder die al toezicht houdt op vergelijkbare werkzaamheden.

De Afdeling stelt vast dat de coördinatie van het toezicht met dit wetsvoorstel complexer zal worden. Dit kan afbreuk doen aan de effectiviteit en doortastendheid van het toezicht en daarmee aan het nuttig effect van het wetsvoorstel. Ook om de coördinatielasten te beperken zou het voor de hand liggen om een van de reeds op dit gebied actieve toezichthouders te belasten met het toezicht op de naleving van dit wetsvoorstel wat betreft de incassobureaus. Dit heeft niet alleen het voordeel dat kan worden voortgebouwd op bestaande kennis, kunde en ervaring, maar ook dat deze geconcentreerd wordt. Daarmee wordt de slagkracht van het toezicht vergroot.

Op grond van het voorgaande verdient het overweging om het BFT aan te wijzen als toezichthouder op de incassodienstverlening. Deze instantie heeft immers al een brede toezichtervaring op dit gebied en blijft bovendien aangewezen als toezichthouder op gerechtelijke incassowerkzaamheden die door gerechtsdeurwaarders worden verricht.

De Afdeling adviseert de opzet van het toezicht in het licht van het vorenstaande opnieuw te overwegen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

4. Overige opmerkingen

De Afdeling maakt daarnaast nog de volgende overige opmerkingen.

a. *Beperking tot natuurlijke personen*

De reikwijdte van het wetsvoorstel is beperkt tot buitengerechtelijke incassowerkzaamheden met betrekking tot schulden van in Nederland woonachtige natuurlijke personen.[[8]](#footnote-8) Daarbij gaat het niet alleen om consumenten. Ook ondernemingsvormen zoals eenmanszaken en vennootschappen onder firma vallen hieronder, aldus de toelichting. Uitgangspunt bij het bepalen van de reikwijdte is het beschermen van kwetsbare schuldenaren die direct in hun eigen vermogen worden geraakt.

De Afdeling begrijpt dat het voorstel in het bijzonder bescherming beoogt te bieden aan kwetsbare groepen in de samenleving.[[9]](#footnote-9) De toelichting gaat echter niet in op de vraag of het criterium van ‘kwetsbaarheid’ wellicht ook van toepassing is op bepaalde rechtspersonen. Te denken valt in het bijzonder aan (kleinschalige) verenigingen, zoals de lokale sportvereniging of een kleine minder kapitaalkrachtige vereniging van eigenaren.

De Afdeling adviseert de toelichting, en zo nodig het wetsvoorstel, op dit punt aan te vullen.

b. *Toezicht op naleving van het BIK*

De enige wettelijke regels die momenteel specifiek gelden voor buitengerechtelijke incassodienstverlening zijn vastgelegd in de Wet normering buitengerechtelijke incassokosten (de WIK) en uitgewerkt in het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten (het BIK). Vooruitlopend op dit wetsvoorstel constateerde de minister voor Rechtsbescherming dat er ‘een (wettelijke) leemte’ bestaat, omdat geen van de toezichthouders is belast met het toezicht op de naleving van deze regels.[[10]](#footnote-10) Uit het voorliggende wetsvoorstel is echter niet op te maken dat in deze leemte nu wordt voorzien. De toelichting gaat hier ook niet op in. Het ligt dan ook voor de hand om de in artikel 14 genoemde toezichthouders expliciet bevoegd te maken voor toezicht op de naleving van het BIK en hieraan sancties te verbinden.

De Afdeling adviseert de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

c. *Doorhaling registratie vanwege onjuiste of onvolledige informatie*

De minister haalt een registratie in het incassoregister door als de geregistreerde daarom verzoekt of is overleden. Ook haalt de minister een registratie door wanneer de gegevens of bescheiden die zijn verstrekt voor de inschrijving of wijziging van de registratie zodanig onjuist of onvolledig blijken, dat op de aanvraag anders zou zijn beslist als bij de beoordeling de juiste gegevens of bescheiden volledig bekend waren geweest.[[11]](#footnote-11)

Het wetsvoorstel regelt ook de civielrechtelijke gevolgen in het geval buitengerechtelijke incassowerkzaamheden worden verricht of aangeboden zonder registratie. Een schuldenaar die een betalingsverzoek ontvangt van een niet-geregistreerde aanbieder of verrichter is op grond van het voorstel niet gehouden die vordering te voldoen.[[12]](#footnote-12) Dit doet de vraag rijzen hoe een doorhaling wegens onjuiste of onvolledige informatie dient door te werken in de civielrechtelijke verhoudingen.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.   
  
  
De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W16.20.0239/II

* In artikel 3, vijfde lid “artikel 19” vervangen door “artikel 20”.
* In artikel 5, eerste lid steeds “en hiervan niet afwijken” schrappen.
* Toelichten hoe artikel 6 zich verhoudt tot artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (zie ook Aanwijzing 2.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

1. Kamerstukken II 2017/18, 24 515 nr. 431. [↑](#footnote-ref-1)
2. Memorie van toelichting, paragraaf 2.3. [↑](#footnote-ref-2)
3. Gerechtsdeurwaarders en incassoadvocaten zijn hiervan uitgezonderd. Deze beroepsgroepen zijn al gereguleerd bij en krachtens de Gerechtsdeurwaarderswet respectievelijk de Advocatenwet. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikel 13 van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie ook Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. [↑](#footnote-ref-5)
6. Aanwijzing 2.21, onder g van de Aanwijzingen voor de regelgeving. [↑](#footnote-ref-6)
7. Artikel 14 van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 2, onderdeel c, van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-8)
9. Memorie van toelichting, paragraaf 11.4. De regering heeft met deze afbakening aangesloten bij de Wet schuldsanering natuurlijke personen. [↑](#footnote-ref-9)
10. Kamerstukken II 2018/19, 24515, nr.465, p.3. [↑](#footnote-ref-10)
11. Artikel 10 van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikel 18 van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-12)