

Vergaderjaar 2018–2019

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 465

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2019

In het regeerakkoord staat dat misstanden in de incassomarkt effectiever worden bestreden. Schuldeisers schakelen vaak derden, zoals private incassobureaus, in voor het incasseren van openstaande vorderingen. Die derden vervullen een functie bij het incasseren van die openstaande vorderingen. Tegelijk laat onderzoek zien dat er misstanden zijn in de incassomarkt.¹ Deze misstanden vindt het kabinet niet acceptabel en pakt die daarom aan. De aanpak moet worden geplaast in het licht van de Brede schuldenaanpak, waarin uitgebreid aandacht uitgaat naar het functioneren van de incassomarkt.² In deze brief presenteer ik, mede namens de Minister van Financiën, de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, de maatregelen die misstanden in de incassomarkt aanpakken.³ De maatregelen dragen bij aan het voorkomen van problematische schulden bij kwetsbare burgers.

Het gaat om de volgende maatregelen:

- het opzetten en inrichten van een incassoregister;

¹ Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus, ACM (november 2015), te vinden via <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14891/Een-onderzoek-naar-de-handelspraktijken-van-incassobureaus>. De misstanden betreffen het confronteren van debiteuren met onterechte of verjaarde vorderingen, onterechte of niet inzichtelijke kosten en debiteuren op ontoelaatbare wijze onder druk zetten om vorderingen te voldoen. Deze misstanden hebben vooral consequenties voor (kwetsbare) schuldenaren, die hierdoor onnodig verder in de financiële problemen terecht kunnen komen, en die afstralen op de kwaliteit en integriteit van de rest van de markt.

² *Kamerstuk 24 515, nr. 431.*

³ Ik voldoe met deze brief aan een aantal moties: de motie van het lid Jasper van Dijk. (*Kamerstuk 24 515, nr. 393* en *Kamerstuk 35 000 XV, nr. 58*), -De motie van het lid de Lange c.s. (*Kamerstuk 24 515, nr. 444*), de motie-Raemakers/Bruins (*Kamerstuk 24 515, nr. 435*) en de motie-Van der Graaf en Groothuizen (*Kamerstuk 35 000 VI, nr. 65*). Tevens wordt hiermee de toezegging van de Staatssecretaris van SZW voldaan om meer informatie te geven over het incassoregister en het verzoek van de vaste Kamercommissie van SZW ingewilligd om informatie over het register te geven.

- het opstellen van eisen waaraan incassobureaus en opkopers van vorderingen moeten voldoen willen ze actief kunnen worden in de incassomarkt;
- het opzetten van een systeem van toezicht en handhaving bij het niet-naleven van de wettelijke vereisten;
- het tegengaan van negatieve aspecten van verkoop van vorderingen;
- het ongewenste verdienmodel bij de cumulatie van termijnvorderingen tegengaan;
- het verder uitwerken van de motie-De Lange c.s. ter zake de verkoop van vorderingen en
- enkele korte-termijn-maatregelen om vooruitlopend op wetgevende maatregelen misstanden aan te pakken.

In de brief wordt op deze punten nader ingegaan, waarbij eerst de huidige praktijk van de incassomarkt wordt geschetst en in wordt gegaan op de uitgangspunten waarlangs de maatregelen zijn vormgegeven.

Conform de toezegging van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gedaan tijdens het algemeen overleg over de Brede schuldenaanpak d.d. 14 juni 2018, zijn via verschillende gesprekken over verschillende onderdelen van de incassopraktijk, de ervaringen en ideeën betrokken van (vertegenwoordigers van) incassobureaus, gerechtsdeurwaarders, incasso-advocaten, toezichthouders, schuldeisers en vertegenwoordigers van organisaties die opkomen voor de belangen van schuldenaren en de schuldhulpverlening. Door al deze verschillende perspectieven en belangen kon een goed beeld worden verkregen van de incassomarkt, die complex van aard is, zoals ook uit de verschillende gesprekken bleek.

1. Een schets op hoofdlijnen van de huidige incassopraktijk

Incassowerkzaamheden of incassobureaus zijn niet gedefinieerd in wetgeving. Aan het mogen uitvoeren van incassowerkzaamheden zijn geen regels, en daarmee dus ook geen wettelijke kwaliteitseisen, verbonden die uitsluitend op de incassomarkt van toepassing zijn. Ook aan het incassobureau zelf worden geen eisen gesteld. De Wet normering buitengerechtelijke incassokosten (de WIK) geeft regels voor de hoogte van buitengerechtelijke incassokosten en de wijze waarop deze in rekening kunnen worden gebracht. Deze regels gelden voor de incasso van een vordering, ongeacht of de schuldeiser deze zelf incasseert of daarvoor een incassobureau inschakelt. De wet gaat uit van het begrip schuldeiser en bevat geen specifieke bepalingen voor incassobureaus.

Incassowerkzaamheden die worden uitgevoerd door incassobureaus zijn dus geen gereguleerde werkzaamheden, anders dan dat de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd binnen bestaande wettelijke kaders voor zover die van toepassing zijn, zoals de Wet handhaving consumentenbescherming, de WIK, het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten (het BIK), het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Wet op het financieel toezicht. Gerechtsdeurwaarders en advocaten die ook incassowerkzaamheden uitvoeren zijn wel gebonden aan specifieke wettelijke kaders voor de uitvoering van hun werkzaamheden en daarbij onderworpen aan tuchtrecht.

Een deel van de incassomarkt heeft zich onderworpen aan zelfregulering, via bijvoorbeeld de Nederlandse vereniging voor gecertificeerde incasso-ondernemingen (de NVI). Ook op andere wijzen is sprake van zelfregulering. Zo bestaat er een keurmerk «Sociaal Verantwoord Incasseren» waaraan incassobureaus en gerechtsdeurwaarders zich kunnen verbinden. Via interne mechanismen worden de werkwijzen van

deze incassobureaus aan regels gebonden en wordt daarop toegezien. Ook incasserende schuldeisers kennen vormen van zelfregulering.⁴ Desondanks zijn er nog steeds misstanden in de incassomarkt. Een belangrijke reden daarvoor is dat een relevant deel van de markt zich niet heeft gebonden aan die (zelf)regulering en daarmee niet onderworpen is aan (kwaliteits)regels.

Het huidige toezicht op de incassomarkt in brede zin is verdeeld over een aantal toezichthouders. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) beschermt consumentenbelangen in algemene zin en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht voor zover de activiteit zich kwalificeert als een financiële dienst of activiteit in de zin van de Wet op het financieel toezicht.⁵ Daarnaast houdt het Bureau Financieel Toezicht (BFT) toezicht op de gerechtsdeurwaarders en houden de elf dekens van de (lokale) orden van advocaten toezicht op de (incasso-)advocaten. Hoewel er verschillende toezichthouders actief zijn, zijn de taken die men heeft voldoende helder en wordt voldoende samengewerkt. Wel kan geconcludeerd worden dat vanwege de versnippering voor een schuldenaar niet altijd duidelijk is waar hij misstanden kan melden. Verder constateer ik een (wettelijke) leemte in het systeem omdat geen van de toezichthouders specifiek is belast met het toezicht op het naleven van de regels betreffende de vergoeding van buitengerechtigde incassokosten (neergelegd in het BIK).

In 2012 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een onderzoek gedaan naar de incassomarkt. De uitkomsten van dat onderzoek zijn in 2018 geactualiseerd en daaruit komt het volgende beeld naar voren.⁶ Uit het onderzoek volgt dat op basis van de voorlopige cijfers van het CBS dat Nederland in 2018 535 «kredietinformatie- en incassobureaus» telt. Volgens de website van de NVI zijn circa dertig incassobedrijven lid van deze vereniging; deze bedrijven hebben een substantieel deel van de incassomarkt in handen. Verder zijn er 17.600 advocaten werkzaam in Nederland, waarvan 172 advocaten de naam incasso-advocaat mogen dragen en zijn er 796 gerechtsdeurwaarders en 161 gerechtsdeurwaarderskantoren. Vanwege het hybride karakter van het ambt van de gerechtsdeurwaarder (hij is openbaar ambtenaar en zelfstandig ondernemer) is het niet goed mogelijk om te specificeren hoeveel van de gerechtsdeurwaarders zich met buitengerechtigde incasso bezig houden.

2. Uitgangspunten aanpak misstanden

Voordat ik in ga op de maatregelen die misstanden tegen moeten gaan, schets ik eerst enkele uitgangspunten die ik bij de aanpak hanteer:

- De positie tussen schuldeiser en schuldenaar brengt met zich mee dat incasseren op een maatschappelijk verantwoorde wijze moet gebeuren. Hieronder verstaat het kabinet dat incasserende partijen zich tenminste houden aan de geldende wet- en regelgeving, waarbij zowel de belangen van de schuldeiser als schuldenaar worden behartigd. Bij het incasseren van openstaande vorderingen worden geen onnodige

⁴ Zoals de schuldeiserscoalitie.

⁵ De ACM houdt toezicht op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op grond van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en op de Whc, voor zover de activiteit zich kwalificeert als een financiële dienst of activiteit in de zin van de Wft.

⁶ Geurts, T., Omvang incassomarkt; actualisatie van kwantitatieve gegevens uit 2012 (Factsheet, 2018-9)

Zie: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabank/3015-omvang-incassomarkt-actualisatie-van-kwantitatieve-gegevens-uit-2012.aspx>.

- kosten gemaakt, wordt een persoonsgerichte aanpak gehanteerd en worden schuldenaren niet onnodig onder druk gezet.
- Incassobureaus moeten schuldenaren zorgvuldig en in begrijpelijke taal informeren en schuldenaren moeten weten wat hun rechten en plichten zijn.
 - Schulden moeten in principe betaald worden. Het kabinet erkent de betekenis van incassobureaus bij het incasseren van openstaande vorderingen. Schuldeisers hebben behoefte aan een goed werkend en niet al te duur incassotraject bij wanbetaling. Tegelijkertijd ziet het kabinet dat incassobureaus tussen de schuldeiser en schuldenaar in staan. Die positie brengt verantwoordelijkheden met zich mee, juist omdat het vaak schuldenaren betreft die kwetsbaar zijn en te kampen kunnen hebben met (problematische) schulden. Het kan niet zo zijn dat incassobureaus schuldenaren (nog) verder in de schulden brengen, bijvoorbeeld door het incasseren van te hoge kosten, en de problematische situatie verslechteren. Volgens het kabinet hebben incassobureaus daarom ook een rol en verantwoordelijkheid in de Brede schuldenaanpak.
 - Er wordt uitgegaan van een incassomarkt die zich richt op vorderingen op natuurlijke personen. De aanpak richt zich op ondernemingen die zich bedrijfsmatig bezig houden met het incasseren van vorderingen namens andere partijen. Ook zullen incasseerders van opgekochte consumentenvorderingen onder de aanpak vallen.
 - Naast incassobureaus voeren gerechtsdeurwaarders en in mindere mate advocaten incassowerkzaamheden uit. De incassowerkzaamheden die zij uitvoeren, vallen op zichzelf onder de voorgestelde aanpak. Op het moment dat bij de verdere uitwerking blijkt dat er voor deze beroepsgroepen reeds vergelijkbare regelgeving is ter voorkoming van misstanden, kan het gerechtvaardigd blijken dat er een uitzondering voor deze beroepsgroepen wordt gemaakt.
 - Partijen die zich niet houden aan (toekomstige) wet- en regelgeving moeten effectief kunnen worden aangepakt. Publiekrechtelijke normen en handhavingsmogelijkheden zullen daarbij een essentieel onderdeel van de aanpak van de problemen vormen, zodat helder is wat wel en niet mag en bij niet naleving effectief kan worden opgetreden.

3. Het incassoregister

Er komt voor incassobureaus en opkopers van vorderingen een verplichte registratie in een incassoregister voor het mogen uitvoeren van incassowerkzaamheden met betrekking tot vorderingen op natuurlijke personen.

Inschrijving in het register wordt een voorwaarde om te mogen opereren als incassobureau. Alleen als aan eisen, die onder meer betrekking hebben op de kwaliteit van het uit te voeren werk en de uitoefening van het bedrijf en de professionele omgang met schuldenaren, wordt voldaan, krijgt een partij toestemming om zich op de incassomarkt te begeven. Ook zullen incassobureaus zich (uiteraard) moeten houden aan bestaande wet- en regelgeving, zoals de WIK. Die eisen worden nader opgesteld in overleg met professionals in en rond de incassomarkt.

Ik wil komen tot een zo sluitend mogelijk systeem waarbij er geen ruimte bestaat voor partijen om zich te onttrekken aan de verplichting om ingeschreven te staan in het register. Dit vraagt om een goede toezichtstructuur. Bij de verdere uitwerking wordt bij bestaande registers gekeken hoe het toezicht daar is vormgegeven. Bij het inrichten van het register en het toezicht dat daarop uitgeoefend gaat worden, gaat ook aandacht uit naar de partijen die zich, tegen de regel in, niet hebben ingeschreven en wel incassowerkzaamheden uitvoeren die onder de werking van het register vallen. Zij moeten zich niet kunnen onttrekken aan de wet- en

regelgeving en moeten daarom aan sanctionering kunnen worden onderworpen. Ik ga verder uitwerken op welke wijze het systeem sluitend kan zijn en er geen ruimte bestaat voor partijen om zich te onttrekken aan de verplichting om ingeschreven te staan in het register.

Er komen, zoals aangegeven in het regeerakkoord, verschillende sanctiemogelijkheden, waaronder het kunnen opleggen van een boete en het schrappen van de registratie. Na inschrijving kunnen bij geconstateerde niet-naleving van de gestelde eisen sancties worden opgelegd. Daarmee wordt ook invulling gegeven aan de motie van het lid Jasper Van Dijk.⁷

Vanwege het verzelfstandigingsbeleid van het rijk wordt het register bij een publiekrechtelijke organisatie ondergebracht. De beheerder van het register zal met openbaar gezag zijn belast. Waar het register het beste kan worden ondergebracht wordt gezien. Relevante criteria bij het beleggen van het register zijn bestaande deskundigheid en de wens om het beheer en met name de besluitvorming rondom de in te schrijven en ingeschreven bureaus onafhankelijk te organiseren.⁸ Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds in de markt aanwezige expertise, zodat die expertise ook in de toekomst kan bijdragen aan een goed en integer werkende incassomarkt. Er zijn overigens diverse bestuursorganen die vergelijkbare registers beheren. Er zal gekeken worden in hoeverre het mogelijk is het register en het toezicht daar onder te brengen. Voor de financiering van de structurele kosten zal aansluiting worden gezocht bij het bestaande kabinetsbeleid dat de markt zelf de kosten draagt van publieke voorzieningen die zien op bevordering van hun kwaliteit en het toezicht daarop.

De voorstellen omtrent het register hebben consequenties voor marktpartijen. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit zal het kader en toezicht worden beperkt tot hetgeen nodig is om de geconstateerde misstanden aan te pakken. Ook worden de actoren in en rond de incassomarkt zo veel mogelijk betrokken bij de vormgeving van het register en zal er, daar waar dit wenselijk is, ruimte blijven voor de gezamenlijke uitwerking en invulling van inhoudelijke normen die aan incassobureaus worden gesteld.⁹

Tijdpad van de inrichting en vormgeving van het incassoregister

Ik ga uit van inwerkingtreding van de wet medio 2021.¹⁰ Om het register te realiseren is wetgeving nodig. De eerste maanden van 2019 worden besteed aan de voorbereiding daarvan. Het streven is rond de zomer van 2019 een wetsvoorstel in consultatie te laten gaan. Er zal gestart worden met het onderbrengen van het beheer en daarmee samenhangend zal worden gezien of het toezicht eveneens bij de beheerder kan worden belegd. Deze aspecten zijn nodig voor het wetsvoorstel. De eisen die aan

⁷ Kamerstuk 35 000 XV, nr. 58.

⁸ De besluitvorming zal plaatsvinden langs de lijnen van het besliskader «Privatisering en verzelfstandiging» (te vinden via https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/besliskader?ip_login_no_cache=13df6ff26793dc58cb064a2137b75bcf).

⁹ In relatie tot het register nog het volgende. Zoals aangekondigd in het BNC-Fiche van 14 maart 2018 (Kamerstuk 22 112, nr. 2550) wordt momenteel in Europees verband nagedacht over een register voor kredietbeheerders en het reguleren van partijen die kredieten opkopen. Onder kredietbeheerders zouden ook incassobureaus kunnen vallen. Het onderhandelingsproces in Brussel loopt parallel aan ons nationale traject. Tussen mijn ministerie en het Ministerie van Financiën wordt intensief samengewerkt zodat deze trajecten zoveel mogelijk op elkaar aansluiten.

¹⁰ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 65.

partijen worden gesteld, worden neergelegd in wetgeving en in overleg met betrokken actoren uitgewerkt in lagere regelgeving. Parallel aan het wetgevingstraject wordt de feitelijke implementatie zoveel mogelijk voorbereid.

4. Het minimumtarief aan incassokosten

Op grond van het regeerakkoord worden de maximale incassokosten die in rekening mogen worden gebracht, gehandhaafd. Tevens is de opdracht opgenomen te bezien of het minimumbedrag omlaag kan.

Op de vraag of het minimumtarief naar beneden kan worden bijgesteld kan niet zondermeer antwoord worden gegeven. Dat kwam ook aan de orde in het eerder genoemde algemeen overleg van 14 juni 2018. Een mogelijke verlaging heb ik nader onderzocht. Onderzocht is de toestand-koming van en de keuze voor de hoogte van het huidige minimumtarief. Vervolgens heb ik getoetst of deze inzichten nog houdbaar zijn. Dat heb ik, onder andere, gedaan door hierover te spreken met de in de inleiding van deze brief genoemde partijen. Verder heb ik nog het minimumtarief onderzocht in relatie tot de cumulatierегeling van artikel 6:96, zevende lid, van het BW.

De WIK geeft in het BW algemene regels voor de incasso van vorderingen door schuldeisers. Er is sprake van een forfaitair systeem, waarbij alleen is bepaald welk bedrag in rekening mag worden gebracht voor het totaal aan incassohandelingen. Het systeem gaat ervanuit dat incassohandelingen worden verricht, maar laat aan de schuldeiser over welke handelingen het betreffen. Dat geeft de schuldeiser ruimte om per schuldenaar een zo effectief mogelijk incassotraject te volgen. Het BIK normeert en maximeert de incassokosten, door het abstraheren van de kosten van daadwerkelijk in individuele gevallen verrichte incassohandelingen. De vergoeding voor incassokosten wordt berekend als percentage van het verschuldigde bedrag, waarbij het percentage trapsgewijs lager wordt naarmate de vordering hoger wordt. Daarbij geldt een minimumbedrag van € 40 en een maximumbedrag van € 6.775 voor de vergoeding van incassokosten. De hoogte van het laatste bedrag verandert niet.

Uitgangspunt is dat mensen door kosten van incasso niet verder in de financiële problemen komen. Tegelijkertijd onderkent het kabinet dat een incassoprocedure kosten met zich mee brengen. Het huidige tarief is zorgvuldig vastgesteld. Voor de hoogte van het minimumtarief in het BIK is gekozen in aansluiting op het bedrag van € 37 in het rapport Voorwerk II dat in de rechtspraak als leidraad werd aanvaard voor het vaststellen van een minimumbedrag aan buitengerechtigde incassokosten. Ook verwijs ik naar de destijds door verschillende partijen genoemde bedragen.¹¹ Deze bedragen varieerden in hoogte, waarna gezien de diversiteit aan reacties en belangen is besloten tot het bedrag van € 40. Met deze vergoeding is het bovendien financieel mogelijk kleine vorderingen te innen, gegeven het uitgangspunt dat schulden in beginsel betaald moeten worden.

Een verlaging van het minimumbedrag van € 40 kan op gespannen voet komen te staan met inspanningen die gemeoid gaan met sociaal incasseren. Dat wil ik niet. Ik sta achter de bewuste keuze die destijds gemaakt is in de WIK en het BIK voor een forfaitair systeem, waarbij de schuldeiser ruimte wordt geboden om per schuldenaar maatwerk te kunnen bieden. Het kabinet verwacht bovendien van incasserende partijen dat zij op een verantwoorde, sociale wijze incasseren. De eisen die aan

¹¹ Kamerstuk 32 418, nr. 5, p. 6.

incasserende partijen via het register worden gesteld en waarop ook zal worden toegezien, maken dat de bedrijfsvoering erop moet zijn ingericht verantwoord te kunnen incasseren. Daar zijn kosten aan verbonden. Sociaal incasseren vraagt immers om maatwerk en maatwerk kost tijd en mankracht. Het ligt derhalve niet in de rede het minimumbedrag naar beneden bij te stellen.

Naast een eventuele verlaging heb ik ook gekeken naar de regeling in artikel 6:96, zevende lid, BW. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij overeenkomsten met relatief kleine termijnbedragen, wanneer de schuldenaar niet op tijd betaalt, kan sprake zijn van een cumulatie van incassokosten. De wet bepaalt dat indien de debiteur voor meerdere opeisbare vorderingen kan worden aangemaand, dit in één aanmaning moet plaatsvinden. De hoofdsommen worden dan voor de berekening van de kosten bij elkaar opgeteld. Wanneer er na iedere niet betaalde termijn een aanmaning wordt verstuurd mogen over elke termijn afzonderlijk incassokosten worden gerekend. Zo kan sprake zijn van een ongewenst verdienmodel waar de schuldenaar de dupe van kan worden omdat er in plaats van één keer, meerdere keren € 40 aan incassokosten moet worden betaald.

Daarom ga ik deze regeling in het BW aanpassen. Bij de exacte vormgeving van een wijziging betrek ik de vanuit de praktijk gedane suggesties om deze ongewenste cumulatie van termijnbetalingen aan te pakken. Zo is er gepleit voor een verplichting om alle openstaande termijnen samen te voegen voor de berekening van de incassokosten, ook als er reeds een aanmaning is verstuurd. Ook is de introductie van een cumulatiestaffel gesuggereerd. Een andere voorgestelde oplossing betreft het maximeren van het bedrag aan incassokosten dat per consument per periode in rekening mag worden gebracht, bijvoorbeeld door een specifiek percentage te gebruiken.¹² De wetgeving die nodig is om ongewenste cumulatie tegen te gaan, zal meelopen in de overige wetgeving die nodig is ter uitvoering van maatregelen in deze brief.

5. Verkoop van vorderingen

In de aangenomen motie van de leden De Lange c.s. wordt de regering verzocht onderzoek te doen naar de mogelijkheid voor een schuldenaar om door incassobureaus opgekochte vorderingen terug te kopen voor het bedrag waarvoor de vordering is overgenomen van de oorspronkelijke schuldeiser.¹³ Deze oplossingsrichting kan, aldus de motie, mogelijk bijdragen aan het tegengaan van uitwassen in de incassomarkt. Het kabinet plaatst de motie nadrukkelijk in het licht van de aanpak van misstanden in de incassomarkt en de aanpak van problematische schulden. Het kabinet ziet dat misstanden in de incassomarkt zich juist ook kunnen voordoen bij de verkoop van vorderingen. De gesuggereerde oplossing ziet het kabinet als een constructieve gedachte om problemen die zich bij de verkoop van vorderingen kunnen voordoen, aan te pakken. Tegelijkertijd ziet het kabinet bij de uitwerking van de motie een aantal belangrijke bezwaren, die de vraag rechtvaardigen of de gedane suggestie een proportioneel middel is.

Uit naar aanleiding van de motie gevoerde gesprekken blijkt dat de problemen bij verkoop van vorderingen voor een belangrijk deel bestaan uit eerder geschetste misstanden die samenhangen met de wijze waarop wordt geïncasseerd. Het kabinet onderkent dat laatste. Voor een schuldenaar is het bovendien bij een opvolgende schuldeiser vaak ingewik-

¹² Zoals in het rapport Knellende schuldenwetgeving, *Kamerstukken II 2017/18*, 24 515, nr. 449.

¹³ *Kamerstukken II 2017/18*, 24 515, nr. 444.

kelder om overzicht over zijn schulden te behouden, weet hij niet (meer) dat een vordering is verkocht of is hij zich niet van het bestaan van de vordering bewust totdat de opvolgende schuldeiser zich bij hem meldt. Kopende partijen hebben geen primaire verhouding met de schuldenaar en hebben van het innen van gekochte vorderingen vaak hun bedrijfsmodel gemaakt. De afstand tot de schuldenaar draagt ertoe bij dat zij met meer afstand en minder maatwerk vorderingen innen.

Ten aanzien van de oplossingsrichting uit de motie kan het volgende worden opgemerkt. Het aankopen van een vordering op consumenten wordt minder aantrekkelijk als een aanbod van de schuldenaar om de vordering tegen de koopprijs te voldoen moet worden geaccepteerd en de opkoper de vordering vervolgens niet tegen de oorspronkelijke waarde kan incasseren. Het verdienmodel is daarmee immers voor een (groot) deel weg. Daarom mag worden aangenomen dat de omvang van het aantal verkochte consumentenvorderingen na invoering van een recht op terugkoop sterk afneemt. Als gevolg daarvan zal ook het aantal problemen dat zich rond de inning van verkochte vorderingen voordoet dalen. Dit doel wordt dus op indirecte wijze bereikt. Voor schuldenaren zal dit verwachte effect op zichzelf gunstig zijn. Indien ondernemingen de handel in consumentenvorderingen economisch minder interessant vinden, krijgen schuldenaren immers bij inning van de vorderingen vaker te maken met de eerste schuldeiser of een incassobureau dat de vordering uit naam van die schuldeiser int.

Het is echter een verregaande stap om de markt de mogelijkheid te ontnemen om consumentenvorderingen op economische renderende wijze te verhandelen, waarbij het eigendomsrecht wordt beperkt. Naar aanleiding van de gesprekken met betrokkenen en deskundigen over de motie zijn er ongewenste gedragseffecten bij schuldeisers en schuldenaren genoemd die zich zouden kunnen voordoen. Schuldenaren zijn mogelijk minder genegen stappen te zetten om uit een problematische schuldensituatie te komen als zij – al dan niet terecht – de hoop kunnen koesteren dat de vordering wordt verkocht. Een recht van terugkoop betekent voor de schuldenaar immers dat niets doen in sommige gevallen wordt beloofd. Ook aan de zijde van schuldeisers kunnen zich gedragseffecten voordoen. Als schuldenaren de vordering mogen voldoen tegen de prijs waarvoor deze is verkocht neemt per saldo het incassorisico voor schuldeisers toe. Op zichzelf kan het overigens geen kwaad als het incassobewustzijn toeneemt. Het is echter voorstelbaar dat schuldeisers maatregelen nemen om een groter incassorisico te kunnen beheersen. Dit kan wellicht leiden tot doorberekening van dit risico in de prijzen van hun producten en dienstverlening. Onvoldoende duidelijk is echter is of dergelijke effecten zich ook zullen voordoen, terwijl het voor een goed oordeel over de motie belangrijk is daar een beeld van te hebben. Ik wil weten of die effecten zich ook daadwerkelijk kunnen gaan voordoen.

Gegeven de hiervoor geschetste aspecten die bij het onderzoek naar de in de motie geschetste oplossingsrichting naar voren kwamen, vind ik het te vroeg voor een definitief oordeel over de motie. Er is verdieping nodig om tot een afgewogen oordeel over de motie te komen. Ik benut de komende periode om verder verdiepend onderzoek te doen naar:

- de precieze aard en de omvang van de problemen die schuldenaren ervaren bij de incasso van verkochte vorderingen;
- de economische waarde van verkoop van consumentenvorderingen en
- de veronderstelde gedragseffecten die zich bij invoering van een recht van terugkoop kunnen voordoen bij zowel schuldeisers als schuldenaren. Ik streef ernaar uw Kamer voor het zomerreces over het onderzoek te informeren.

Naast de verdere uitwerking van de oplossingsrichting in de motie neem ik andere maatregelen om de negatieve aspecten die zich bij de verkoop van vorderingen kunnen voordoen, aan te pakken. Om de transparantie, zorgvuldigheid en correcte bejegening bij de inning van verkochte consumentenvorderingen te waarborgen wordt inschrijving in het incassoregister niet alleen verplicht voor incassobureaus die uit naam van een schuldeiser vorderingen innen, maar ook voor partijen die bedrijfsmatig vorderingen kopen en daarvan zelf de inning ter hand nemen. Op die manier levert het incassoregister een belangrijke bijdrage aan het wegnemen van problemen die zich bij de verkoop van vorderingen kunnen voordoen. Voor de inning van verkochte vorderingen worden bijzondere nader te formuleren inschrijvingseisen opgesteld. Verder ga ik na of aanvullende waarborgen voor de positie van de schuldenaar wiens vordering is verkocht nodig zijn, bijvoorbeeld in het civiele recht. Ook de toezichtstructuur in de incassomarkt moet zien op de eisen die worden gesteld aan de inning van verkochte consumentenvorderingen.

6. Andere maatregelen

De aanpak zal ik plaatsen in het licht van andere trajecten. Ik noemde al de Brede schuldenaanpak, waar deze aanpak onderdeel van uit maakt. Daarnaast worden de mogelijkheden van een eenvoudige incassoprocedure verkend en wordt gekeken naar de griffierechten in kleine consumentenzaken. Ik vind het van belang ook die maatregelen te betrekken bij mijn voorgestelde aanpak. Uit het onderzoek naar internationale incassomodellen komen relevante noties ten behoeve van de aanpak.¹⁴

De maatregelen die ik in deze brief heb geschetst, hebben wetgeving nodig en het vraagt dus enige tijd voordat deze hun beslag kunnen krijgen. Het kabinet kijkt daarom ook naar maatregelen die op korte termijn te realiseren zijn, om misstanden al eerder aan te kunnen pakken. Ik ga daarbij in overleg met toezichthouders op de incassomarkt bekijken op welke wijze meldingen door schuldenaren (en hun vertegenwoordigers) beter kunnen worden gedaan en de herkenbaarheid van toezichthouders en hun meldpunten kan worden vergroot. Een helder en toegankelijk meldpunt voor misstanden in de incassomarkt voor schuldenaren, en personen en organisaties die schuldenaren helpen met de aanpak van hun schulden, helpt om bestaande toezichthouders hun werk te laten doen tegenover partijen die zich schuldig maken aan misstanden.

Ik ga verder inzetten op het maken van afspraken met schuldeisers en -coalities over de inzet van (bonafide) incassobureaus. Welke vorm die afspraken krijgen zal moeten blijken. De gedachte achter die afspraken is dat ik vind dat schuldeisers zich behoorlijk hebben te gedragen richting schuldenaren en daar een zekere verantwoordelijkheid in dragen, ook waar het de inzet van incassobureaus betreft. Die gedachte is ook in lijn met artikel 6:2 BW waarin is bepaald dat schuldeiser en schuldenaar verplicht zijn zich jegens elkaar te gedragen overeenkomstig de eisen van redelijkheid en billijkheid.

In de eerste helft van 2019 zal ik deze op de korte termijn gerichte maatregelen verder uitwerken en uw Kamer daarover rond het zomerreces informeren.

¹⁴ *Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 457.*

7. Tot slot

Het kabinet acht het noodzakelijk om misstanden in de incassomarkt aan te pakken. Er worden maatregelen getroffen die de kwaliteit van de dienstverlening vergroten. Het te vormen register is daarbij een cruciaal onderdeel. De kwaliteit van incasseerders, de naleving van wet- en regelgeving zoals ten aanzien van het (minimum)tarief aan incassokosten en de gewenste wijze van incasseren zijn aspecten van de incassomarkt die worden gereguleerd middels het register.

Met de voorgestelde aanpak worden primair kwetsbare schuldenaren beschermd, maar ook schuldeisers en incassobureaus zullen profiteren van de maatregelen. Een verhoogde kwaliteit zal leiden tot betere dienstverlening en afstralen op de sector als geheel.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker