

Vergaderjaar 2012–2013

32 418

Wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de normering van de vergoeding voor kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2013

Op 1 juli 2012 is de Wet normering buitengerechtelijke incassokosten in werking getreden.¹ De wet beschermt de consument tegen onredelijk hoge, buitengerechtelijke incassokosten. Er is sindsdien een wettelijk regime dat de maximale hoogte van de buitengerechtelijke incassokosten bepaalt en dat eenduidig regelt wanneer deze kosten verschuldigd zijn. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer kwam aan de orde op welke wijze de handhaving van de normering van de buitengerechtelijke incassokosten kan plaatsvinden en of naast de regulering van de hoogte van de incassokosten er toezicht op de kwaliteit van de incassobureaus zou moeten zijn.

Ik heb de Tweede Kamer toegezegd aandachtig te kijken naar de wijze waarop naleving van de normering van de buitengerechtelijke incassokosten kan worden afgedwongen en in een afzonderlijk traject de incassomarkt in kaart te brengen en te onderzoeken in hoeverre regulering van de kwaliteit van de incassobranche wenselijk en mogelijk is. Daartoe heb ik onder andere een rondetafelgesprek georganiseerd met de direct betrokken organisaties uit de incassobranche en vervolgens het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) een onderzoek laten uitvoeren.² Het WODC heeft ook een aantal gesprekken gevoerd om de bevindingen aan de praktijk te toetsen.

Naleving van de normering van de incassokosten

Tijdens de plenaire behandeling van de wettelijke regeling van de incassokosten zijn vragen gesteld over de handhaving van de nieuwe regels. Het voldoen aan het wettelijke regime ten aanzien van de hoogte van incassokosten is een civielrechtelijke verplichting en wordt langs

¹ Wet van 15 maart 2012, Stb. 2012, 140. Tegelijkertijd is in werking getreden het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten van 27 maart 2012, Stb. 2012, 141, waarin de kostenstaffel is opgenomen.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

civielrechtelijke weg gehandhaafd. Een consument die wordt geconfronteerd met te hoge incassokosten kan uiteindelijk naar de burgerlijke rechter stappen, maar heeft daarvoor reeds mogelijkheden zelf op te treden. Doordat wettelijk is vastgelegd hoeveel incassokosten maximaal in rekening mogen worden gebracht, kan de consument gemakkelijk controleren of de bij hem in rekening gebrachte incassokosten redelijk zijn. Via verschillende websites wordt aandacht geschonken aan de nieuwe regels voor incassokosten, zoals op de ConsuWijzer van de Consumentenautoriteit.

Wanneer er meer incassokosten in rekening worden gebracht dan op basis van de wettelijke regeling is toegestaan, hoeft de consument het teveel aan incassokosten niet te betalen. Op meer incassokosten dan de wet toelaat, kan namelijk geen aanspraak worden gemaakt. Het Landelijk Overleg Sociaal Raadslieden (LOSIR) heeft bruikbare praktijkmodellen ontwikkeld voor correspondentie waarin beargumenteerd wordt dat en waarom de consument mag volstaan met het betalen van de wettelijk gemaximeerde bedragen. Mocht de consument de incassokosten toch hebben betaald, dan kan hij het teveel betaalde zelf als onverschuldigde betaling terugvragen. Hiervoor gelden geen vormvoorschriften (art. 6:203 BW). Dit geldt ook als de schuldeiser een derde, zoals een incassobureau heeft ingeschakeld.

Een bedrijf kan in de algemene voorwaarden hebben opgenomen hoeveel incassokosten in rekening worden gebracht als een consument niet op tijd betaalt. Als dat incassobeding niet in overeenstemming is met de wet, hoeft dat geen probleem te zijn: de wet is dwingend en gaat dus voor bedingen die daarmee in strijd zijn. Dit is nodig omdat de redelijkheid van de incassokosten vastligt en de wet niet eenvoudig opzij moet kunnen worden gezet door andersluidende afspraken. Wanneer op basis van de algemene voorwaarden toch hogere incassokosten in rekening worden gebracht dan op grond van de wet is toegestaan, kan de consument het beding vernietigen (vgl. art. 3:40 lid 2 BW). De consument kan dit eenvoudig zelf doen door een buitengerechtelijke verklaring. De vernietiging komt tot stand op het moment dat de vernietigingsverklaring het bedrijf heeft bereikt. De consument kan ook in een gerechtelijke procedure het beding door de rechter laten vernietigen (vgl. art. 3:49 BW). In dit laatste geval zal de consument de vernietigingsgrond bij de rechter moeten aanvoeren. Het is echter ook mogelijk dat de rechter het beding ambtshalve terzijde stelt. Ook kan een consumentenorganisatie het beding door de rechter als onredelijk bezwarend laten aanmerken en een verbod op verder gebruik hiervan vragen (art. 6:240 en 241 BW).

De Consumentenautoriteit kan optreden wanneer een beding in de algemene voorwaarden over de incassokosten in strijd is met de wet en er sprake is van collectieve inbreuken op consumentenregels. Ten aanzien van een overtreding van de bepalingen die zijn opgenomen in onderdeel a van de bijlage bij de Wet handhaving consumentenbescherming kan de Consumentenautoriteit door middel van een verzoekschrift de rechter vragen de inbreuken te doen beëindigen (art. 2.5 Wet handhaving consumentenbescherming). Dit betreft onder meer de bepalingen van artikel 6:231 tot en met 235 en 237 tot en met 247 BW.

Wanneer de schuldeiser zijn vordering aan een derde, zoals een incassobureau, heeft verkocht, komt deze derde als schuldeiser tegenover de consument te staan (cessie artikel 3:94 BW). De consument kan zijn verweer op eenzelfde wijze tegen deze nieuwe schuldeiser voeren.

Gelet op het bovenstaande ben ik van mening dat de consument genoeg middelen ter beschikking staan als bij hem te veel incassokosten in rekening worden gebracht.

Rondetafelgesprek

Om in gesprek te komen met de daarvoor in aanmerking komende partijen over een eventuele regulering van de kwaliteit, heeft op 10 november 2011 een rondetafelgesprek plaatsgevonden. Deelnemers waren vertegenwoordigers van de Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen (NVI), de Koninklijke Beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders (KBVG), het MKB/ VNO-NCW, de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de kantonrechtspraak, de Vereniging van Incassoadvocaten (VIA), de Vereniging van Credit management – het Verbond van Credit Management bedrijven (VVCMB&VCMB), het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid.³ Over de wenselijkheid van wettelijke regulering werd door de deelnemers verschillend gedacht. Door de NVI werd ingebracht dat het door hen gevoerde keurmerk nu vrijwillig is. Incassobureaus kunnen afzien van deelname, bijvoorbeeld vanwege de kosten van aansluiting bij het keurmerk. De NVI is voorstander van een wettelijk verplicht keurmerk omdat met een vrijwillig keurmerk de kwaliteit niet gegarandeerd kan worden. Het VNO-NCW wees op het belang van ondernemers (crediteuren) om met een incassobureau in zee te gaan dat de zaken financieel goed geregeld heeft ter waarborging van de afdracht van de geïnde vorderingen. Van de zijde van de gerechtsdeurwaarders, incassoadvocaten en rechtspraak werd ingebracht dat zij de noodzaak van wettelijke regulering niet zagen omdat incassobureaus zich kunnen onderscheiden op basis van kwaliteit bijvoorbeeld door middel van zelfregulering. De aanwezigen waren het eens dat kwaliteit een belangrijk concurrentiemiddel is waarmee een incassobureau zich in positieve zin kan onderscheiden naar potentiële opdrachtgevers toe. De Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) heeft in zijn schriftelijke inbreng aangegeven dat de kwaliteit in beginsel door zelfregulering bewaakt zou moeten kunnen worden. Zij hebben echter op dit moment onvoldoende vertrouwen in de branche om dit aan de branche zelf over te laten en gaven daarom toch de voorkeur aan een wettelijk keurmerk.

In het rondetafelgesprek is ook aan de orde gesteld of er buiten de hoogte van de incassokosten bekendheid was met andere veelvuldig voorkomende ernstige misstanden. Deze waren niet bekend bij de aanwezigen. Wel heeft het NVI in het algemeen gewezen op de klachten zoals die ook in het rapport van de LOSR uit 2008 zijn opgenomen.⁴ Van de zijde van de gerechtsdeurwaarders werd nog opgemerkt dat het deels inherent is aan de aard van incassowerkzaamheden dat er klachten zijn. Benadrukt werd dat het incassobureau en de gerechtsdeurwaarder nu eenmaal meestal de bringer van een onaangename boodschap zijn, en dat veel wanbetalers geneigd zijn om de hoogte van de vordering of de wijze van incasso te betwisten en niet zozeer om bij zichzelf te rade te gaan.

De markt van de buitengerechtelijke incasso

Omdat er geen adequaat overzicht bestond van de aard en omvang van de markt van de buitengerechtelijke incasso heeft het WODC op mijn verzoek een feitenonderzoek daarnaar gedaan. Zonder een globaal onderbouwd beeld van de branche is het immers niet goed mogelijk om een afgewogen standpunt in te nemen. Bij dit onafhankelijke onderzoek zijn de betreffende partijen wederom geraadpleegd. Het onderzoeks-

³ Afwezig waren: de Consumentenbond, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden. De Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden heeft een schriftelijke inbreng gegeven.

⁴ Het rapport «Incassokosten: Een bron van ergernis» (Moerman & Van der berg, 2008a) Publicatie van de Landelijke Organisatie Sociaal raadslieden (LOSR) in november 2008.

rapport «Markt van buitengerechtigde incasso» treft u bij deze brief aan. In het onderzoek wordt de incassomarkt op basis van de beschikbare gegevens zo goed als mogelijk in kaart gebracht. Het onderzoek richt zich op de aard en omvang van de markt en op de vraag in welke mate er sprake is van (zelf)regulering binnen deze markt.

Buitengerechtigde incasso wordt als bedrijfsmatige hoofdactiviteit uitgeoefend door incassobureaus, deurwaarderskantoren en de incasso-advocatuur.

Uit het onderzoek blijkt dat Nederland naar schatting ongeveer 444 incassobureaus telt, 200 deurwaarderskantoren en 187 advocaten die zijn gespecialiseerd in geldinvorderingswerkzaamheden en de naam van incassoadvocaat mogen dragen. Dit wil overigens niet zeggen dat andere advocaten geen incassoactiviteiten doen, maar zij hebben zich daar in ieder geval niet expliciet in gespecialiseerd.

De deurwaarders en advocaten dienen zich te houden aan de wettelijke kaders voor hun beroep en de eigen beroepsregels. Zij zijn onderworpen aan het tuchtrecht voor hun beroep. Dit tuchtrecht is ook van toepassing wanneer zij zich bezig houden met buitengerechtigde incasso.

Incassobureaus zijn gewone ondernemingen en behoren niet tot de wettelijk gereguleerde juridische beroepen. Voor de incassobureaus gelden dan ook geen afzonderlijke wettelijke regels. Een aantal van de incassobureaus is lid van de NVI. Deze bureaus hebben zich daarmee vrijwillig gebonden aan de regels van het keurmerk, de gedragscode en de klachtenprocedure van deze belangenvereniging.

Absoluut gezien is slechts een klein aantal, te weten 31 incassobureaus, lid van de NVI. Beoordeeld aan de hand van het aantal medewerkers dat werkzaam is bij incassobureaus die lid zijn van de NVI en het geschatte marktaandeel (tussen de 50% en 80%) valt evenwel een substantieel deel onder de zelfregulering van de NVI.⁵ De overige, veelal kleine, incassobureaus hebben zich niet gebonden aan een keurmerk.

Al met al wijzen de resultaten van het onderzoek erop dat het merendeel van de totale markt van buitengerechtigde incasso onder een bepaalde vorm van regulering valt. Immers, de buitengerechtigde incasso's die worden behandeld door gerechtsdeurwaarders, door advocaten en door incassobureaus die lid zijn van de NVI vallen onder (zelf)regulering.

Overige aspecten

De incassomarkt valt onder de Europese Dienstenrichtlijn. De EU-Dienstenrichtlijn heeft onder andere tot doel hinderpalen voor het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging van dienstverrichters uit de weg te ruimen. In het kader van het kwaliteitsbeleid beoogt de richtlijn de kwaliteit van de diensten te bevorderen door bijvoorbeeld vrijwillige certificatie van de activiteiten of door de opstelling van kwaliteitshandvesten aan te moedigen.

Met het oog daarop is het een goede zaak dat afgelopen najaar binnen de incassobranche een initiatief is gestart om tot een nieuw keurmerk te komen.⁶ Dit initiatief kan naast het bestaande keurmerk van de NVI bijdragen aan een bredere dekking van kwaliteitstoetsing in de markt van de incassobedrijven. Het initiatief geeft in mijn ogen een impuls aan het kwaliteitsbeleid binnen de branche en sluit aan op het oogmerk van de richtlijn.

⁵ Het geschatte marktaandeel van de leden van de NVI is gemeten in het aantal dossiers dat ter minnelijke incasso uit handen wordt gegeven.

⁶ Zie: www.BeterBetalen.nl

Overwegingen ter zake van mogelijke regulering van de kwaliteit

Eenieder heeft recht op tijdige en volledige betaling van zijn rechtmatige vordering en mag de debiteur daaraan herinneren en op betaling aandringen van hetgeen achterstallig is. Dat mag met alle middelen rechtens. Ik beschouw het als een essentieel beginsel van vertrouwen in het handelsverkeer dat schulden worden voldaan.

Een schuldeiser, of dat nu een particulier of bedrijf is, die een vordering heeft op een ander waarvan de betalingstermijn is verstreken, zal in de regel eerst proberen zijn vordering op de schuldenaar buiten de rechter om te incasseren. Daarvoor is geen bijzondere kwalificatie of bevoegdheid vereist.

Voor bedrijven, groot of klein, zal het een kosten/batenanalyse zijn of ze (eerst) trachten in eigen beheer de vordering geïnd te krijgen of dat men daarvoor een derde wenst in te schakelen. Buitengerechtigde incasso-handelingen zijn immers geen exclusieve of voorbehouden activiteiten. Wel zijn er ondernemingen die van het uitvoeren van buitengerechtigde incasso hun bedrijf hebben gemaakt. Incassopogingen kosten immers tijd en moeite en dat kan een ondernemer uitbesteden als hij die tijd en moeite liever aan zijn core business wil besteden.

Een groot deel van de incassomarkt valt onder enige vorm van (zelf) regulering.⁷

Daarnaast is er een nieuw initiatief om tot een keurmerk te komen. Meerdere initiatieven op het onderdeel kwaliteit houden de branche innovatief, scherp en prijsbewust ten aanzien van de kosten van een keurmerk. De vraag is dan ook of het bevorderen en bewaken van de kwaliteit aan de incassobranche zelf kan worden overgelaten.

In de markt is de kwaliteit van dienstverlening een belangrijk onderscheidend concurrentiemiddel. Kwaliteit in relatie tot de dienstverlening door incassobureaus betreft niet enkel het volledig en snel innen van de uitstaande vordering. Kwaliteit betreft ook een correcte en fatsoenlijke benadering van de debiteur. Daar waar het gaat om duurcontracten of het behoud van klandizie is het behouden van de debiteur als klant minstens zo belangrijk als de snelle inning van een vordering. De wijze waarop het incassobureau handelt jegens de debiteur heeft daar invloed op. Het imago en de handelwijze van het incassobureau dat door de crediteur is ingeschakeld straalt af op het bedrijf van de crediteur zelf. Sterker nog: wie bij de uitvoering van een verbintenis gebruik maakt van de hulp van andere personen, is voor hun gedragingen op gelijke wijze aansprakelijk als voor zijn eigen gedragingen, aldus artikel 76 van Boek 6 BW. Het inschakelen van derden brengt dus ook een zekere verantwoordelijkheid met zich mee. Opdrachtgevers doen er verstandig aan zich vooraf rekenschap te geven van met wie men in zee gaat. Organisaties die de inning van hun vorderingen uitbesteden aan incassobureaus hebben zodoende een duidelijk eigen belang om een goed incassobureau in de arm te nemen. Dat betekent niet uitsluitend de keuze bepalen aan de hand van de prijs van de dienstverlening, maar de keuze ook richten op de betrouwbaarheid en de kwaliteit van het incassobureau. Een betrouwbaar incassobureau zal voorzieningen hebben om te waarborgen dat zij de ten behoeve van de crediteuren geïnde gelden ook daadwerkelijk en tijdig zullen kunnen afdragen aan de opdrachtgever, ook bijvoorbeeld bij (eigen) betalingsmoeilijkheden.

⁷ Overigens kunnen incassobureaus die niet aangesloten zijn bij het NVI keurmerk natuurlijk wel eigen kwaliteitsnormen hanteren.

Een incassobureau dat aangesloten is bij een vereniging die in de branche een naam hoog te houden heeft biedt de opdrachtgever een zekere waarborg dat in zijn naam een kwalitatief verantwoorde incasso wordt uitgevoerd. Daarom is het belangrijk dat opdrachtgevers bij de uitbesteding van de incassowerkzaamheden een zorgvuldige keuze maken op dit punt. Ik roep tevens de incassobureaus op die nog niet zijn aangesloten bij een branchevereniging om dat wel te doen. Professioneel gestructureerd contact met vakgenoten hoort bij het uitvoeren van beroepsmatige werkzaamheden, en brengt de kwaliteit van het eigen werk op een hoger plan. Brancheverenigingen zullen hun leden een duidelijk voordeel kunnen bieden, bijvoorbeeld permanente educatie, een model-klachtenregeling en de afwikkeling daarvan. Lidmaatschap van een branchevereniging heeft daarnaast een positieve uitstraling naar potentiële opdrachtgevers.

Met de regulering van de hoogte van de incassokosten zijn niet alle klachten verdwenen. Nu komen er helaas in elke sector wel klachten voor. Speciaal in de branche van de incasso zal een deel van de klachten inherent aan de aard van de werkzaamheden zijn. In een incassotraject mag vanzelfsprekend op betaling worden aangedrongen. Dat moet echter wel zorgvuldig en fatsoenlijk gebeuren. Daarom juich ik de initiatieven die de branche zelf onderneemt om kwaliteitsnormen te ontwikkelen en keurmerken in te stellen van harte toe. Bedrijven in de sector nemen dan zelf verantwoordelijkheid om zich te onderscheiden door kwaliteit. Daar ben ik een groot voorstander van. Het past tevens uitstekend bij de filosofie van de EU-Dienstenrichtlijn.

Met de wettelijke regulering van de hoogte van de incassokosten heeft de overheid zijn verantwoordelijkheid genomen om iets te reguleren dat niet van de branche zelf verwacht mocht worden. Prijsregulering is echter al een tamelijk zwaar middel. Verdere (kwaliteits)regulering van de incassomarkt en als onvermijdelijk gevolg daarvan het verhogen van de administratieve lasten vergt zowel nationaal als Europees een goede rechtvaardiging omdat het een belemmering van de vrije dienstverlening met zich meebrengt. Een groot deel van de incassobranche is, al dan niet door zelfregulering, aan kwaliteitseisen gebonden. De noodzakelijkheid van een wettelijk ingrijpen is dan ook voor mij niet voldoende aangetoond en daarmee kan ik ook in de context van het vrije verkeer van diensten en de Europese dienstenrichtlijn geen goede rechtvaardiging formuleren die een belemmering van dit vrije verkeer van diensten kan ondersteunen.

Conclusie

Ondernemingen hebben keuzevrijheid ten aanzien van de wijze waarop zij het incasseren van hun vorderingen willen organiseren, welke keuzevrijheid ik niet wil inperken. Zij kunnen er voor kiezen de buitengerechtelijke incasso zelf te doen of het uit te besteden aan een derde partij. In beide gevallen zal men de incasso op een zorgvuldige en verantwoorde wijze hebben te doen. Kiest men ervoor om de incasso niet in eigen huis te verrichten, dan heeft men de keuze tussen incassobureaus die zich niet hebben gebonden aan kwaliteitseisen van een keurmerk, incassobureaus die wel een keurmerk hanteren, gerechtsdeurwaarders of advocaten. Zoals hiervoor aangegeven richt de kwaliteit zich niet alleen op het optreden van het incassobureau jegens de schuldenaar, maar ook op de eigen positie en zekerheid van de opdrachtgever in wiens belang en in wiens naam de inning bij derden plaatsvindt. Binnen de incassobranche zelf kunnen verschillende initiatieven gericht op kwaliteitsbevordering en -bewaking de branche scherp, innovatief en concurrerend houden. Daarbij past ook transparantie over het eigen beroepsmatig handelen. Het is dus belangrijk dat opdrachtgevers op de hoogte zijn van de handelwijze van het door hen ingeschakelde incassobureau en dat burgers die klachten

hebben die ook kunnen indienen, bij voorkeur bij een brancheorganisatie, en dat de opdrachtgever weet wat er gaande is. Een verdere ontwikkeling van dergelijke initiatieven zou van een goed functionerende markt getuigen. Tegen de achtergrond van het beeld dat nu verkregen is van de incassobranche is het zaak om de recente wettelijke prijsregulering zijn effect te laten hebben, en om niet voor een tweede opeenvolgende ingreep te kiezen. De ontwikkelingen in de incassobranche zal ik met belangstelling blijven volgen. Maar ik heb er alles afwegende vertrouwen in dat de branche zelf zal blijven werken aan het verbeteren van de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de incassomarkt.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten