

Advies Wet kwaliteit incassodienstverlening

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een functionele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De minister voor Rechtsbescherming
drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum: 15 april 2020

Inhoud van de brief

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 4 februari 2020, kenmerk 2818593, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake de Wet kwaliteit incassodienstverlening (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel vloeit voort uit het Regeerakkoord en beoogt de kwaliteit van de private buitengerechtelijke incassodienstverlening te verbeteren door middel van de volgende maatregelen:

- het opzetten en inrichten van een incassoregister;
- het opstellen van eisen waaraan incassobureaus en opkopers van vorderingen moeten voldoen, willen zij actief zijn (en blijven) op 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 en
- het tegengaan van het ongewenste verdienmodel bij cumulatie van termijnvorderingen.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

HOOFDLIJNEN ADVIES

In het 'Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak' van februari 2019 heeft de Werkgroep schulden en rechtspraak gewezen op de impact van incassodienstverleners en van de verkoop van vorderingen op de schuldenproblematiek. Als de schuldenaar niet direct in staat is om zijn schuld (in één keer) te betalen, loopt de aanvankelijke schuld al snel op door boetes, rente en incassokosten, en wordt een aanvankelijk kleine schuld al snel een grote schuld.² De Raad spreekt dan ook zijn waardering uit voor het aan dit Wetsvoorstel onderliggende streven om de kwaliteit van incassodienstverlening te verbeteren.

De in artikel 9 lid 2 van het Wetsvoorstel voorgestelde kennisgeving van een aantal rechterlijke beslissingen door de griffier aan de Minister in verband met schorsing van de registratie stuit evenwel op bezwaren, omdat deze taak lastig uitvoerbaar is voor de griffies. De Raad vraagt daarom om af te zien van de in dit artikel voorgestelde kennisgeving. Mocht deze kennisgeving onverhoopt worden doorgezet, dan treedt de Raad graag in nader overleg met uw ministerie teneinde de werkzaamheden voor de griffies zo werkbaar en beperkt mogelijk te houden.

ADVIES

Register (artikel 3)

Het Wetsvoorstel introduceert een registratieplicht voor het mogen verrichten en aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Opname in het register volgt als een bedrijf voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat en op welke wijze het zal voldoen aan de bij of krachtens de wet gestelde normen en heeft kunnen aantonen dat het, net als eventuele bestuurders, voldoende betrouwbaar is. Het tweede lid van artikel 3 van het Wetsvoorstel bevat een opsomming van gegevens die dienen te worden vermeld in het register en artikel 13 biedt een grondslag voor een nadere uitwerking van kwaliteitseisen bij algemene maatregel van bestuur.

Het aan dit register onderliggende streven om de kwaliteit van incassodienstverleners te verbeteren wordt door de Raad onderschreven. De Raad merkt evenwel op dat het register tot op zekere hoogte slechts schijnzekerheid biedt, omdat criteria worden afgevinkt maar geen echt kwalitatief toezicht wordt uitgeoefend. Daarnaast is de volledigheid van de gegevens in het register geenszins gegarandeerd. Dit geldt in het bijzonder voor de schorsingen van registraties als bedoeld in artikel 3 lid 2 sub g en artikel 9 van het Wetsvoorstel.

Schorsing (artikel 9)

Artikel 9 lid 2 van het Wetsvoorstel verplicht de griffier om de Minister onverwijld in kennis te stellen van de in het eerste lid genoemde rechterlijke beslissingen in verband met schorsing van de registratie in het register.

² <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/visiedocument-schulden.pdf>



Verduidelijking wenselijk

De reikwijdte van de nieuwe in artikel 9 lid 2 genoemde kennisgeving van de griffier aan de Minister is onduidelijk. Uit wettekst noch toelichting volgt wat er precies van de griffier wordt verwacht.

Voor een doeltreffende uitoefening van deze taak in de zin van het doen van een melding in alle betreffende gevallen, zal doorgaans raadpleging van het register nodig zijn. Wordt van de griffier verwacht steeds het register te raadplegen om te kijken of degene ten aanzien van wie een van de in het eerste lid genoemde beslissingen is genomen in het register voorkomt en er dus een melding moet worden gedaan? Of is het de bedoeling dat de griffier zonder voorafgaande consultatie van het register de Minister in kennis stelt van iedere beslissing in de zin van het eerste lid, ook als op voorhand geen evident verband is tussen de beslissing en het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden?

In dit verband merkt de Raad op dat het Wetsvoorstel niet expliciet voorschrijft dat het register (steeds) wordt geraadpleegd door de griffier. Indien raadpleging níet standaard de bedoeling is, en de wetgever dat heeft willen ondervangen door de schorsing van rechtswege in te laten gaan, zal dat ten koste gaan van de betrouwbaarheid van het register.

Indien wordt vastgehouden aan deze kennisgeving (zie hierna onder 'Uitvoerbaarheid'), acht de Raad opheldering van de reikwijdte van de in artikel 9 lid 2 genoemde taak van groot belang. Pas als hierover duidelijkheid is, kan er een inschatting worden gegeven van de met deze werkzaamheden gemoeide kosten.

Uitvoerbaarheid

De in artikel 9 lid 2 geïntroduceerde kennisgeving van de griffier aan de Minister stuit op bezwaren omdat deze taak naar verwachting moeilijk uitvoerbaar zal zijn. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de kennisgeving van de in artikel 9, eerste lid, onder a en d, genoemde beslissingen.

Het zal in de praktijk lastig zijn voor de griffier om de zaken waarop de betreffende artikelen van toepassing zijn 'eruit te filteren' en de kennisgeving te doen. Ten eerste omdat de in artikel 9 lid 1 onder a en d genoemde beslissingen doorgaans geen verband zullen houden met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Ten tweede omdat de verrichter/aanbieder van incassowerkzaamheden voor de griffies doorgaans niet als zodanig herkenbaar zal zijn, omdat wordt voorgesteld om in het incassoregister private partijen - lees: bedrijven - te registeren, terwijl de in het eerste lid genoemde rechterlijke beslissingen veelal natuurlijke personen zullen betreffen. Zo zal in het geval van de rechterlijke beslissing in de zin artikel 9 lid 1 sub d voor (griffies van de) teams civiel, kanton en toezicht bij het uitspreken van een curatele, faillissement, toelating tot de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, surseance van betaling of gijzeling wegens schulden niet altijd zonder meer (bijvoorbeeld uit de (handels)naam van de betrokken partij) kenbaar zijn of die persoon of dat bedrijf incassowerkzaamheden verricht. Voor zover de voorgestelde

verplichting tot het doen van een kennisgeving raadpleging van het register door de griffier vergt, is deze kennisgeving dus behoorlijk foutgevoelig en zal die een zeer accuraat optreden en een aanzienlijke inspanning van de griffier vergen.

Gelet op het voorgaande vraagt de Raad u om af te zien van de in artikel 9 lid 2 vervatte kennisgeving aan de Minister door de griffier.

Ambtelijk overleg

Voor zover de kennisgeving ex artikel 9 lid 2 onverhoopt toch gehandhaafd blijft, dan hecht de Raad eraan in gesprek te gaan met ambtenaren van uw ministerie over manieren om deze extra werkzaamheden voor de griffies zo werkbaar en beperkt mogelijk te houden. Daarbij valt te denken aan het gebruik van automatisering en/of gebruikmaking van bestaande voorzieningen zoals bijvoorbeeld de Justitiële Documentatie (waarin reeds gegevens over veroordelingen en de status daarvan worden bijgehouden) en het Faillissementsregister. De Raad treedt daarbij ook graag met uw ministerie in gesprek over de vergoeding van de hiermee gemoeide kosten.

Doorhaling (artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c)

De Raad merkt op dat de grond voor doorhaling zoals opgenomen in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van het Wetsvoorstel beter toegevoegd kan worden aan artikel 17 van het Wetsvoorstel, nu deze grond ook valt onder de bepalingen over toezicht en handhaving.

Kwaliteitseisen (artikel 13)

Artikel 13 van het Wetsvoorstel bevat een delegatiegrondslag voor een vijftal kwaliteitseisen.

De Raad merkt op dat artikel 13 niet alleen kwaliteitseisen voor incassobureaus omvat, maar ook voor de opbouw van de vordering. Hoewel nadere uitwerking hiervan in een algemene maatregel van bestuur in beginsel wordt onderschreven, acht de Raad een nadere toelichting in de MvT van de bedoeling hiervan wel wenselijk.

Bestuurlijke boete (artikel 16)

In artikel 16, derde lid, van het Wetsvoorstel ontbreekt de hoogte van de boete bij overtreding van artikel 5:20 van de Awb. Dit terwijl de MvT vermeldt dat dit een boete van de tweede categorie moet zijn. De Raad adviseert om de hoogte van de boete bij overtreding alsnog expliciet te vermelden in de wettekst.

De Raad vraagt zich voorts af waarom in artikel 16, vijfde lid, van het Wetsvoorstel voor de hogere boetes een opschorting van het boetebesluit gedurende de bezwaar- en/of beroepstermijn is opgenomen terwijl dit doorgaans in andere wetten met vergelijkbare boetes niet is gedaan. Geadviseerd wordt om deze keuze in de MvT nader toe te lichten.

Cumulatie incassokosten (artikel 20)

Het Wetsvoorstel voorziet in een regeling tegen ongewenste stapeling van incassokosten bij termijnvorderingen. In een nieuw aan artikel 6:96 BW toe te voegen achtste lid wordt voorgesteld dat voor de berekening van de incassokosten de vorderingen voor de termijnbetalingen worden samengevoegd als er reeds is aangemaand conform het zesde

of zevende lid. De incassotermijnen kunnen in rekening worden gebracht voor de termijnen waarvoor is aangemaand en die niet binnen de termijn van veertien dagen, die aanvangt de dag na de aanmaning, zijn betaald.

Het voorzien in een regeling tegen ongewenste stapeling van incassokosten bij termijnvorderingen voorziet in een maatschappelijke behoefte en de Raad spreekt daarom zijn waardering uit voor het feit dat u daarvoor in dit Wetsvoorstel een regeling heeft willen treffen.

De samenhang tussen het al dan niet samenvoegen van kosten en de veertien-dagen aanmaning is echter gecompliceerd. De voorgestelde rekenmethodiek veronderstelt, of spoort aan tot, een strak geautomatiseerd incassosysteem, dat misschien juist een prikkel zal vormen tot het sneller aangaan van gerechtelijke procedures. Dat zal niet de bedoeling zijn. De Raad verzoekt u in de toelichting aandacht te besteden aan het voorgaande.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft werklastgevolgen voor de Rechtspraak. De Raad verwacht dat de consequenties vanwege wijzigingen in het aantal zaken of in de zaakswaarte niet substantieel zijn. De werklast voor de griffier kan echter zeer aanzienlijk zijn als verwacht wordt dat de griffier het register steeds controleert of degene ten aanzien van wie een van de in artikel 9 lid 1 genoemde beslissingen is genomen in het register voorkomt. Hieronder is dit toegelicht.

Aantal zaken

Het Wetsvoorstel leidt tot nieuwe besluiten: bijvoorbeeld over de toe- en afwijzing van de aanvraag tot inschrijving in het register, de schorsing of doorhaling van een registratie of de oplegging van een last onder dwangsom. Deze besluiten zijn voor bezwaar en beroep vatbaar. De Raad verwacht dan ook dat het Wetsvoorstel leidt tot een toename in het aantal zaken bij de bestuursrechter, met name als een registratie wordt geweigerd of de registratie wordt doorgehaald. Dit zal naar verwachting echter geen substantieel aantal zaken zijn.

Zaakswaarte

De complexiteit, en daarmee de zaakswaarte, van zaken bij de bestuursrechter zal tijdelijk beperkt toenemen. De Rechtspraak moet begrippen zoals 'handelen als een goede aanbieder' (artikel 7) en 'in ernstige mate niet voldoen' (artikel 17) inkleuren. Beroepszaken kunnen daarom, zeker in de beginperiode, redelijk complex zijn. Dit zal naar verwachting de werklast echter niet substantieel verzwaren en een tijdelijk effect zijn.

Werkzaamheden griffier in het kader van de kennisgeving aan de Minister (artikel 9 lid 2) Voor zover er van de griffier wordt verwacht dat hij in het kader van de kennisgeving aan de Minister ex artikel 9 lid 2 steeds in het register controleert of degene ten aanzien van wie een van de in het eerste lid genoemde beslissingen is genomen in het register voorkomt, zal dat erg bewerkelijk zijn voor de griffies. Naast werklastgevolgen voortvloeiend uit het doen van de melding, zullen in dat geval vooral ook



werklastgevolgen voortvloeien uit het raadplegen van het register, in ieder geval ten aanzien van lid 1 sub d vanwege de grote aantallen zaken.

Zoals hierboven bij de inhoudelijke bespreking van artikel 9 ook is aangegeven, is echter (nog) onduidelijk wat de precieze reikwijdte is van deze nieuwe taak van de griffier. Mocht de kennisgeving ex artikel 9 lid 2 onverhoopt worden doorgezet, dan vraagt de Raad u om de reikwijdte van deze werkzaamheden te verduidelijken teneinde een inschatting te kunnen maken van de werklastgevolgen voor de griffies.

De Raad acht het daarbij tevens van belang om de belasting voor de griffies zo beperkt mogelijk te houden, bijvoorbeeld door middel van automatisering, en treedt zoals gezegd daarover graag in gesprek met ambtenaren van uw ministerie. Op basis van de gekozen oplossing kan de Raad vervolgens een inschatting maken van de hiermee gemoeide kosten. Mochten deze kosten substantieel blijken te zijn, dan komt de Raad hierover graag bij u terug.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. A.A.E. Dorsman
Lid Raad voor de rechtspraak