

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Doel wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel reguleert de private buitengerechtelijke incassodienstverlening om de kwaliteit ervan te verbeteren. In het regeerakkoord is opgenomen: "Bij incasso worden misstanden effectiever bestreden. De maximale incassokosten die in rekening mogen worden gebracht, worden gehandhaafd en er wordt bezien of het minimumbedrag omlaag kan. Er komt een incassoregister waarin incassobureaus worden opgenomen, die voldoen aan eisen met betrekking tot oprichting, bedrijfsvoering en opleiding. Indien een incassobureau te vaak de fout ingaat, wordt het beboet en verliest het de registratie."¹

In vervolg hierop heeft het kabinet maatregelen aangekondigd die in wetgeving hun beslag moeten krijgen.² Het gaat om:

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

Dit wetsvoorstel realiseert deze maatregelen.

Het doel van deze maatregelen is om de kwaliteit van de private buitengerechtelijke incassodienstverlening te vergroten ten behoeve van de schuldenaar, de schuldeiser en de incassodienstverlener zelf. Beoogde gevolgen van een verbeterde kwaliteit in de sector zijn dat een incassodienstverlener overzichtelijke correspondentie (waaronder de rekeningen met daarin de openstaande vorderingen) stuurt, de schuldenaar inzicht heeft in de grondslag van de vordering, de hoogte van incassokosten die worden geïnd conform de wettelijke regels is, de schuldenaar weet met wie hij te maken heeft en de incassodienstverlening rekening houdt met de positie van de schuldenaar. Het wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een fatsoenlijke bejegening van schuldenaren en schuldeisers. Het wetsvoorstel beoogt te borgen dat de incassodienstverlener zorg draagt voor een goede informatieverstrekking en er contact is op tijdstippen die volgens maatschappelijke normen acceptabel zijn. Tot slot moet de incassodienstverlener goed vindbaar en bereikbaar zijn, zodat de schuldenaar en de schuldeiser makkelijk contact kunnen opnemen. Met eisen die eraan zullen bijdragen dat de hiervoor genoemde verbeteringen worden bereikt, worden de belangen van schuldenaren en schuldeisers beschermd en wordt de betrouwbaarheid van incassodienstverleners voor zowel schuldenaren als schuldeisers vergroot. Daarnaast wordt door middel van dit wetsvoorstel een ongewenste stapeling van incassokosten bij termijnbetalingen tegengegaan. Het voorstel beoogt tot slot, als gevolg van kwalitatief betere incassodienstverlening, de positie van schuldenaren en schuldeisers ten opzichte van incassodienstverleners te verstevigen. De private buitengerechtelijke incassodienstverlening moet een zuivere branche zijn, waarin er – tegen redelijke kostenvergoeding – voor wordt gezorgd dat het betalen van rekeningen en zorgvuldig handelen hand in hand gaan.

1.2 Achtergrond wetsvoorstel

De reden voor dit wetsvoorstel is het huidige functioneren van de private buitengerechtelijke incassodienstverlening bij de inning van vorderingen. In 2015 concludeerde de Autoriteit

¹ *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, p. 27.

² Brief van Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer van 8 februari 2019; *Kamerstukken II* 2018/19, 24515, nr. 465.

Consument en Markt (hierna: ACM) al dat consumenten financieel gedupeerd kunnen raken door de handelswijze van sommige incassobureaus bij de inning van vorderingen en daar emotionele stress van kunnen ondervinden.³ Ook uit vervolgonderzoek van onderzoeksbureau Panteia kwamen misstanden naar voren.⁴ Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.3. De maatregelen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld, worden genomen naast initiatieven die door (markt)partijen worden ontplooid om de kwaliteit van incassodienstverlening te vergroten. Zo heeft een deel van de markt zich onderworpen aan zelfregulering, bijvoorbeeld via de Nederlandse vereniging voor gecertificeerde incasso-ondernemingen (hierna: NVI). Ook primaire schuldeisers, die vaak incassodiensten afnemen, staan een maatschappelijk verantwoorde incasso voor.⁵ Echter, ondanks deze vormen van zelfregulering blijkt uit diverse onderzoeken dat de kwaliteit van incassodienstverlening kan worden verhoogd.

Het kabinet plaatst de incassodienstverlening onder meer in het licht van de schuldenproblematiek. Het kabinet wil de schuldenproblematiek terugdringen met ruim veertig maatregelen en initiatieven, die samen het Actieplan Brede Schuldenaanpak vormen.⁶ Met dit actieplan wil het kabinet problematische schulden voorkomen door preventie en vroegsignalering. Als mensen toch in de problematische schulden terechtkomen, wil het kabinet hen waar nodig en mogelijk ontzorgen en ondersteunen. Ook moeten mensen met schulden kunnen rekenen op een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. Dit moet voorkomen dat zij verder in de problemen raken als zij te maken krijgen met invordering door schuldeisers. Mensen met schulden moeten erop kunnen rekenen dat onnodige ophoging van schulden wordt voorkomen en het bestaansminimum wordt beschermd. De signalen met betrekking tot misstanden in de private buitengerechtelijke incassodienstverlening en incasso als factor binnen de schuldenproblematiek vormen samen de achtergrond voor de in het regeerakkoord opgenomen maatregelen die met dit wetsvoorstel worden uitgevoerd.

1.3 Hoofdlijnen wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel komen er specifieke bepalingen voor het mogen verrichten en aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden (zie voor afbakening en reikwijdte paragraaf 3.2). Het voorstel introduceert ten eerste een registratieplicht in een incassoregister voor het 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. Voor gerechtsdeurwaarders en advocaten wordt een uitzondering van de registratieplicht voorgesteld. Dat houdt in dat er voor deze beroepsgroepen geen verplichting is om, voorafgaand aan het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, een registratie aan te vragen. Er komen verder eisen waaraan incassodienstverleners moeten voldoen. Op de naleving ervan wordt toezicht gehouden. Om bij gebleken tekortkomingen bij in het register opgenomen dienstverleners te kunnen optreden, kent het wetsvoorstel eveneens bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden. Voorgesteld wordt verder om het verrichten of aanbieden van incassodiensten zonder registratie aan te merken als economisch delict.⁷ Gerechtsdeurwaarders⁸ en advocaten wordt weliswaar geen verplichting gecreëerd om, voorafgaand aan het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, een

³ 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>. Zie pagina 3 van dat rapport voor de afbakening van het onderzoek.

⁴ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 24515, nr. 489.

⁵ Zie bijvoorbeeld het Ethisch manifest van de Schuldeiserscoalitie. Hierbij zijn incassobureaus niet rechtstreeks aangesloten, maar worden zij als ketenpartners gezien. Ketenpartners ondertekenen het manifest als onderdeel van de incassoprocedure van hun opdrachtgever (bron: <https://www.schuldeiserscoalitie.nl/over-ons>; geraadpleegd op 10 januari 2020).

⁶ *Kamerstukken II* 2017/18, 24515, nr. 410.

⁷ Zie in dit verband ook voetnoot 30.

⁸ Onder het bereik van deze uitzondering vallen ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdeel a, zowel gerechtsdeurwaarders als waarnemend gerechtsdeurwaarders, kandidaat-gerechtsdeurwaarders en toegevoegd gerechtsdeurwaarders, die krachtens de Gerechtsdeurwaarderswet bevoegd zijn ambtshandelingen te verrichten. Omwille van de eenvoud en de leesbaarheid worden deze groepen in deze memorie van toelichting gezamenlijk ook aangeduid als "gerechtsdeurwaarder".

registratie aan te vragen. Zij zullen bij het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden echter wel zijn gehouden aan de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde materiële normen (zie daarover uitgebreid paragraaf 3.4). Daarnaast wordt een aanpassing van de huidige cumulatierегeling in artikel 6:96 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) voorgesteld. Hiermee wordt beoogd om ongewenste stapeling van buitengerechtelijke incassokosten bij termijnbetalingen tegen te gaan.

1.4 Opbouw memorie van toelichting

Het algemeen deel van deze toelichting is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de huidige situatie. In hoofdstuk 3 wordt een uiteenzetting gegeven van het voorgestelde register. Er wordt ingegaan op het systeem van registratie, inclusief de grondslagen die het mogelijk maken om eisen te stellen waaraan partijen zich te houden hebben, de bijzondere positie van gerechtsdeurwaarders en advocaten in het voorgestelde systeem, het toezicht op de bedrijven die zijn ingeschreven als verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en de handhavingsmogelijkheden bij gebleken overtredingen. Tot slot wordt in dat hoofdstuk ingegaan op de verhouding tot andere regelgeving, waaronder de Dienstenrichtlijn en de wetgeving rondom gereguleerde beroepsgroepen die het wetsvoorstel raken (Gerechtsdeurwaarderswet en Advocatenwet). Hoofdstuk 4 gaat in op de voorgestelde aanpassingen bij de cumulatie van buitengerechtelijke incassokosten bij termijnbetalingen. In hoofdstuk 5 komt het voorgestelde overgangsrecht aan de orde. In hoofdstuk 6 worden de regeldrukeffecten beschreven en in de hoofdstukken 7, 8 en 9 worden de uitvoerings- en financiële consequenties in kaart gebracht. Hoofdstuk 10 gaat in op de voorbereiding van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 11 worden de consultatiereacties beschreven.

2. Huidige situatie

2.1 Juridisch kader incassodienstverlening

Incassowerkzaamheden of incassobureaus zijn niet gedefinieerd in wetgeving. Voor het uitvoeren van incassowerkzaamheden gelden geen specifieke regels en daarmee dus ook geen wettelijke kwaliteitseisen. Aan het incassobureau zelf worden geen specifieke eisen gesteld. Incassowerkzaamheden die worden uitgevoerd door incassobureaus zijn geen gereguleerde werkzaamheden. Deze moeten worden uitgevoerd binnen bestaande wettelijke kaders voor zover die van toepassing zijn, zoals de Wet handhaving consumentenbescherming (hierna: Whc), het BW en de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft). Sinds 1 juli 2012 zijn in het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten (hierna: Bik) regels gesteld over de maximale 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.

Gerechtsdeurwaarders en advocaten zijn beroepsbeoefenaren die in de praktijk ook incassowerkzaamheden uitvoeren. Bij deze werkzaamheden zijn zij in beginsel gehouden aan de beroepsregels die zijn gesteld bij en krachtens respectievelijk de Gerechtsdeurwaarderswet en de Advocatenwet. In geval van overtreding van deze regels kunnen zij tuchtrechtelijk ter verantwoording worden geroepen. In het uiterste geval kan dat leiden tot schrapping uit hun beroepsregister.

In paragraaf 1.2 werd er al aan gerefereerd: een deel van de incassomarkt heeft zich vrijwillig onderworpen aan zelfregulering, onder meer via de NVI. Leden van de NVI hebben zich onderworpen aan de eisen van het "Incasso Keurmerk, waarop ook wordt toegezien.⁹ Ook op andere wijzen is sprake van zelfregulering. Zo bestaat er een keurmerk "Sociaal Verantwoord Incasseren" (hierna: keurmerk SVI) waaraan incassobureaus en gerechtsdeurwaarders zich kunnen verbinden indien zij voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen.¹⁰ Genoemde partijen ontplooiën daarnaast initiatieven om de kwaliteit van hun leden te bevorderen. Echter, ondanks deze vormen

⁹ www.nvio.nl.

¹⁰ <https://keurmerk-svi.nl/>.

van zelfregulering blijkt uit diverse onderzoeken dat de kwaliteit van incassodienstverlening kan worden verhoogd (zie paragraaf 2.3).

2.2 Aard en omvang incassodiensten

Incasso van vorderingen tot betaling van een geldsom is een alledaags fenomeen voor veel burgers en bedrijven. Uit onderzoek uitgevoerd in opdracht van de ACM in 2014 blijkt dat in dat jaar van de Nederlandse bevolking van 18 tot en met 75 jaar 7,8% te maken heeft met incassodiensten.¹¹ Een kwart van hen heeft in dat jaar regelmatig te maken met incassotrajecten, terwijl het voor een derde van hen juist de eerste keer is. Een kwart van de rekeningen betreft een bedrag tot en met € 250, voor bijna een op de vijf rekeningen ligt dit bedrag boven de € 1.000. Voor bijna de helft van de gevallen wordt de betalingsachterstand veroorzaakt door het ontbreken van geld op de rekening om aan de betalingsverplichting te voldoen.

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. Op basis van voorlopige cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uit 2018 blijkt dat Nederland 535 "kredietinformatie- en incassobureaus" telt.¹² Uit onderzoek van Panteia blijkt dat er in dat jaar 3.432 mensen in dienst zijn bij 440 incassobureaus.¹³ 24 van deze bedrijven zijn lid van de NVI¹⁴ en 21 zijn aangesloten bij het keurmerk SVI.¹⁵ Alle incassodienstverleners hebben in 2018 gezamenlijk tussen de 6,5 en 8,8 miljoen vorderingen geïnd. De waarde van deze vorderingen ligt tussen de 14,6 en 20,4 miljard euro.¹⁶ Verder zijn er rond de 18.000 advocaten werkzaam in Nederland, waarvan circa 170 advocaten de naam incassoadvocaat dragen, en zijn er bijna 800 gerechtsdeurwaarders en circa 160 gerechtsdeurwaarderskantoren. Aannemelijk is dat veel gerechtsdeurwaarders zich ook met niet-gerechtelijke incassowerkzaamheden bezighouden.¹⁷

2.3 Problemen met incassodiensten

Zoals in paragraaf 1.1 naar voren is gebracht, heeft dit wetsvoorstel tot doel om de kwaliteit van buitengerechtelijke incassodienstverlening te verhogen. Dat is nodig. Schuldeisers schakelen vaak derden in, zoals private incassobureaus, voor het incasseren van openstaande vorderingen. Die derden vervullen een belangrijke functie bij het incasseren van die openstaande vorderingen en komen daarmee in aanraking met zowel schuldenaren als schuldeisers (als opdrachtgever). Onderzoek laat zien dat de kwaliteit van de incassodienstverlening verhoogd kan worden. De ACM ontvangt regelmatig meldingen van consumenten over private incassotrajecten. Naar aanleiding van die meldingen deed zij in 2015 onderzoek naar de aard en omvang van consumentenproblemen bij incassotrajecten, dat heeft geleid tot het in paragraaf 1.2 genoemde onderzoeksrapport. De ACM concludeerde dat consumenten financieel gedupeerd kunnen raken door en emotionele stress ondervinden van de handelswijze van sommige incassobureaus, waarbij vooral consumenten met een lage opleiding of laag inkomen worden geraakt. Zij zag ook drie concrete problemen:

1. er zijn incassobureaus die consumenten confronteren met onterechte of verjaarde vorderingen;¹⁸

¹¹ Kwantitatief onderzoek naar de aard en omvang van incassoproblematiek onder consumenten, Motivaction in opdracht van ACM (december 2014). Te vinden via https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/bijlagen/14891_consumentenonderzoek-motivaction.pdf.

¹² T. Geurts, Omvang incassomarkt; actualisatie van kwantitatieve gegevens uit 2012 (Factsheet, 2018-9), <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3015-omvang-incassomarkt-actualisatie-van-kwantitatieve-gegevens-uit-2012.aspx>.

¹³ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 24515, nr. 489.

¹⁴ www.nvio.nl, "ledenoverzicht", geraadpleegd op 15 januari 2020.

¹⁵ www.keurmerk-svi.nl; geraadpleegd op 15 januari 2020.

¹⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 24515, nr. 489.

¹⁷ Rapport commissie-Oskam, Tussen ambt en markt (juli 2019), p. 15.

¹⁸ Voor de nuance is het goed om hierbij op te merken dat een schuldenaar een beroep moet doen op verjaring. Een eenmaal verjaarde vordering wordt een natuurlijke verbintenis.

2. er zijn incassobureaus die consumenten confronteren met onterechte kosten of niet inzichtelijke kosten; en
3. er zijn incassobureaus die consumenten op ontoelaatbare wijze onder druk zetten om hun vorderingen te voldoen. Zij dreigen met bevoegdheden die zij niet hebben, beweren stellig dat consumenten (proces)kosten moeten betalen en bejegenen consumenten agressief.

Ook later verricht onderzoek door onderzoeksbureau Panteia laat zien dat er sprake is van de door ACM geconstateerde misstanden,¹⁹ hoewel uit het laatste onderzoek valt op te maken dat de omvang moeilijk te kwantificeren is.

Wanneer schuldenaren problemen ervaren bij de incasso van vorderingen kan ook sprake zijn van opgekochte vorderingen.²⁰ Zoals in de kabinetsreactie van 25 november 2019 op het rapport "Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen" is aangegeven, kunnen schuldeisers er baat bij hebben dat vorderingen door incassodienstverleners op een economisch renderende wijze worden verhandeld en dat deze op een innovatieve, doelmatige en klantvriendelijke wijze worden geïnd. De mogelijkheid om vorderingen (gedeeltelijk) te verkopen, geeft bijvoorbeeld aan een zorgverlener de gelegenheid zich volledig te richten op zijn werk in de zorg en kan dus efficiënt zijn.²¹

Tegenover dat economische voordeel staat dat het voor een schuldenaar bij een opvolgende schuldeiser vaak ingewikkelder is 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. Dat schuldenaren dergelijke problemen ervaren, wordt bevestigd in het rapport "Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen" dat bij brief van 25 november 2019 aan de Tweede Kamer is aangeboden.²² Dat onderzoek is verricht naar aanleiding van de motie-De Lange c.s.²³ De motie verzocht om de mogelijkheid voor een schuldenaar te onderzoeken om een opgekochte vordering door incassobureaus terug te kopen voor het bedrag waarvoor de vordering is overgenomen van de oorspronkelijke schuldeiser. Het doel van het onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van de problemen die schuldenaren ervaren bij de inning van verkochte vorderingen, de economische waarde van verkochte vorderingen en de veronderstelde gedragseffecten die zich kunnen voordoen, zowel bij schuldeisers, opkopers als schuldenaren. Partijen die vorderingen opkopen, zijn, net als incassobureaus, niet de partij met wie de schuldenaar een contractuele relatie is aangegaan voor bijvoorbeeld het afnemen van een product of dienst. Deze partijen staan daardoor op grotere afstand van de schuldenaar. Dit draagt ertoe bij dat deze partijen vorderingen innen met minder oog voor de relatie met en de positie van de schuldenaar.

3. Register en kwaliteitseisen

3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk worden de contouren van het voorgestelde incassoregister geschetst. Eerst wordt ingegaan op de afbakening en reikwijdte van het wetsvoorstel voor zover het gaat om het register. Daarna wordt ingegaan op de organisatiestructuur rondom het register: de aanvraag, de inschrijving, het openbaar maken van gegevens in het register, het toezicht op de naleving (inclusief de samenwerking met andere relevante toezichthouders) en de handhaving. Voorts komen de inhoudelijke kwaliteitseisen aan bod waaraan incassodienstverleners zich hebben te houden. De voorlaatste paragraaf staat in het teken van rechtsbescherming. De laatste paragraaf gaat in op relevante wetgeving.

¹⁹ Bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 24515, nr. 489.

²⁰ Zie ook *Kamerstukken II 2018/19*, 24515, nr. 465.

²¹ *Kamerstukken II 2019/20*, 24515, nr. 500, p. 6.

²² *Kamerstukken II 2019/20*, 24515, nr. 500.

²³ *Kamerstukken II 2017/18*, 24515, nr. 444.

3.2 Registratieverplichting: afbakening en reikwijdte

3.2.1 Diensten die onder de registratieplicht vallen

De verplichting om in het register ingeschreven te staan geldt voor alle bedrijven die buitengerechtigde incassowerkzaamheden wensen te verrichten of aan te bieden.²⁴ Het gaat om alle werkzaamheden die horen bij incasso op het moment dat een dienstverlener namens een ander of na overdracht een vordering tot betaling van een geldsom incasseert in het kader van de uitoefening van een daarop gericht bedrijf²⁵ in de buitengerechtigde fase (ook wel genoemd: buiten rechte). Bij het verrichten van incassodiensten valt te denken aan het opnemen van contact, verstrekken van inlichtingen, versturen van een betalingsherinnering, aanmaning of ingebrekestelling, behandelen van verweer, (proberen te) treffen van een betalingsregeling en in ontvangst nemen van betalingen. Bij het aanbieden stelt de dienstverlener zijn diensten (tegen betaling) ter beschikking. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op private partijen die vanuit commercieel oogpunt die buitengerechtigde incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden en ziet dus niet op overheidsorganen die vorderingen incasseren. De grondslag van de op geld waardeerbare vordering die wordt geïnd, doet niet ter zake, als de vordering maar wordt geïnd door de dienstverlener die de private buitengerechtigde incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt. De grondslag zal overigens meestal een overeenkomst zijn, zoals koop of huur.

Van de registratieplicht zijn uitgesloten de dienstverlener of verkoper die zelf de dienst of het product heeft geleverd en zijn vordering int. Bedrijven die vorderingen kopen en dan incasseren, vallen wel onder de reikwijdte van de registratieplicht.

Het wetsvoorstel beoogt de kwaliteit van de dienstverlening in Nederland te verhogen. De incassodiensten moeten dus zijn gericht op een natuurlijke persoon die zijn woonplaats in Nederland heeft. Daarom zullen de voorgestelde regels komen te gelden voor dienstverleners die in Nederland actief zijn, ongeacht waar zij gevestigd zijn. Ook buitenlandse partijen moeten in het register zijn geregistreerd voordat zij ten aanzien van in Nederland woonachtige natuurlijke personen buitengerechtigde incassowerkzaamheden mogen verrichten of aanbieden. Tot slot gelden de verplichtingen uit dit wetsvoorstel niet voor incassodienstverleners die hun buitengerechtigde werkzaamheden uitsluitend verrichten of aanbieden om betaling te verkrijgen van niet-natuurlijke personen.

3.2.2 Natuurlijke personen

In dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van het verrichten of aanbieden van buitengerechtigde incassowerkzaamheden met betrekking tot voldoening door natuurlijke personen. In dit wetsvoorstel is gekozen voor een bredere reikwijdte dan natuurlijke personen, niet handelend in de uitoefening van beroep of bedrijf. Daarbij wordt aangesloten bij de problematiek die oorspronkelijk tot deze regulering leidt. Onder schuldenaren op deze markt kunnen ook (doorgaans kleine) ondernemingen vallen, die door deze reikwijdte ook onder de definitie vallen. Te denken valt aan eenmanszaken en vennootschappen onder firma, waar mensen – anders dan bijvoorbeeld bij besloten vennootschappen – persoonlijke aansprakelijkheid dragen en schuldeisers een beroep kunnen doen op hun privévermogen. Dit maakt hen in een bijzondere mate kwetsbaar.

3.2.3 Incassodienstverlener

In het incassoregister worden bedrijven geregistreerd die buitengerechtigde incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden en bedrijven die erop zijn gericht vorderingen te kopen en vervolgens te incasseren. Reden om daarvoor te kiezen en niet voor registratie van de individuele medewerkers is dat de incassobranche bestaat uit verschillende soorten bedrijven met

²⁴ De termen "verrichten of aanbieden" zijn ook terug te vinden in andere wetgeving, bijvoorbeeld in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

²⁵ Het gaat formeel ook om beroepsbeoefenaars, zij het dat de voor de hand liggende beroepsgroepen van gerechtsdeurwaarders en advocaten van de registratieplicht zijn uitgezonderd. Korthedshalve wordt hierna daarom ook van bedrijf gesproken.

elk een eigen bedrijfsvoering. Er zijn incassobureaus met één medewerker die alle werkzaamheden uitvoert, en met duizenden medewerkers die elk een ander deel van de werkzaamheden uitvoeren. De verdeling van verschillende functies over de medewerkers is niet bepalend voor de kwaliteit van de dienstverlening van een incassobureau. Het incassotraject van dienstverleners die vorderingen incasseren is over het algemeen een aaneenschakeling van activiteiten die mogelijksterwijs door verschillende personen worden uitgevoerd. Er kan niet, zoals bij gerechtsdeurwaarders en advocaten, een specifieke functionaris binnen een organisatie worden aangewezen die de verantwoordelijkheid draagt voor de incassowerkzaamheden van het bedrijf. Medewerkers van incassodienstverleners werken in alle gevallen wel onder de verantwoordelijkheid van het bestuur. Het bestuur dient namens het bedrijf toe te zien op naleving van de eisen. Om die reden wordt voorgesteld om ook het bedrijf verantwoordelijk te stellen voor naleving van de wettelijke eisen.

3.2.4 Aanvrager, bestuurder, leidinggevende en medewerker

In het wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen de aanvrager, bestuurder, leidinggevende en medewerker. In dit wetsvoorstel staat het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden centraal. Om die werkzaamheden te mogen uitvoeren, moet een bedrijf een aanvraag tot inschrijving in het register indienen. De aanvrager is als bedrijf voornemens de werkzaamheden te verrichten of aan te bieden. Het bedrijf staat met naam en – als het bijvoorbeeld een eenmanszaak betreft – voornaam of voornamen vermeld in het register. Ook de handelsnaam wordt vermeld. Daarnaast is het adres vermeld waar men kantoor houdt, alsmede het telefoonnummer waarop men bereikbaar is en overige contactgegevens. Het register bevat tevens de naam en voornaam of voornamen van de bestuurders. De antecedenten van het bedrijf dat de aanvraag doet en van de bestuurder worden nagegaan op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel. Ook de antecedenten van een nieuwe bestuurder worden bij diens aantreden nagegaan (artikel 8). Als bestuurder wordt aangemerkt de officiële bestuurder van een bedrijf, maar ook degene die (feitelijk) het beleid van een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden bepaalt of mede bepaalt. Ten aanzien van medewerkers die in contact staan met schuldenaren of schuldeisers, bijvoorbeeld telefonisch of in persoon, en hun leidinggevend worden voorgesteld dat zij enkel werkzaamheden voor een verrichter of aanbieder kunnen uitvoeren nadat zij een verklaring omtrent het gedrag over hebben gelegd. Voor een bestuurder geldt die verplichting niet, vanwege het feit dat zijn antecedenten worden nagegaan bij de aanvraag van de registratie of bij wijziging van de registratie.

3.2.5 Positie gerechtsdeurwaarders en advocaten

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor gerechtsdeurwaarders en advocaten, voor zover zij (ook) buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden. Voor de schuldenaar of de schuldeiser moet het niet uitmaken met wat voor incassodienstverlener hij te maken heeft, zolang maar wordt voldaan aan alle normen die worden gesteld aan de dienstverlening. Ook vanuit het perspectief van incassodienstverleners, niet zijnde gerechtsdeurwaarders of advocaten die de gereguleerde werkzaamheden verrichten, is het wenselijk om te streven naar een gelijk speelveld voor het verrichten of aanbieden van incassodiensten. Om dat gelijke speelveld te creëren, is het van belang dat ook gerechtsdeurwaarders en advocaten voldoen aan de inhoudelijke eisen die worden gesteld aan het verrichten of aanbieden van incassodiensten. Wel is het zo dat de twee beroepsgroepen reeds vergaand gereguleerd zijn bij en krachtens de Gerechtsdeurwaarderswet respectievelijk de Advocatenwet. Ook zijn er bestaande toetredingsvereisten voor deze beroepsgroepen. Het zijn weliswaar geen toetredingsnormen om buitengerechtelijke incassowerkzaamheden aan te mogen bieden of te verrichten – die normen bestaan immers nog niet – maar vanuit het oogpunt van zowel proportionaliteit en subsidiariteit als doelmatigheid moeten de reeds bestaande drempels wel in ogenschouw worden genomen bij verdere regulering.

Op de naleving van de bij en krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels zal toezicht worden uitgeoefend. Vanwege het feit dat gerechtsdeurwaarders en advocaten een geheel eigen stelsel van toezicht kennen, en om onnodige lasten te voorkomen, wordt het toezicht op de naleving van deze wet belegd bij dezelfde toezichthouders die reeds zijn aangewezen op grond van Gerechtsdeurwaarderswet en de Advocatenwet. Daarbij is gekeken naar de wijze waarop het

toezicht op de naleving en de bevoegdheid tot het opleggen van sancties is vormgegeven op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft). Heel concreet betekent dit dat het toezicht op naleving van dit wetsvoorstel door gerechtsdeurwaarders plaatsvindt door het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en door advocaten plaatsvindt door de lokale deken. Aansluiten bij het bestaande toezichtstelsel op grond van de genoemde beroepswetten heeft ook het voordeel dat het toezicht in één hand blijft, voortbouwt op de aanwezige kennis en ervaring, en niet te zeer versnipperd raakt. Wel is van belang dat er tussen de op grond van dit wetsvoorstel bevoegde toezichthouders onderling alsmede met de Minister voor Rechtsbescherming als registerhouder wordt samengewerkt en er over de interpretatie van de wettelijke normen wordt gesproken.

Voor gerechtsdeurwaarders en advocaten die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel incassowerkzaamheden willen gaan verrichten of aanbieden, zijn de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende materiële normen onverkort van toepassing. Indien er een strijdigheid is of kan ontstaan met bepaalde beroepsnormen, zoals de partijdigheid van de advocaat, zal de betreffende incassodienstverlener daarin een keuze moeten maken. De kwaliteitseisen vanuit de incassoregelgeving zijn complementair van aard en slechts van toepassing indien de advocaat incassowerkzaamheden verricht. Dat kan betekenen dat hij in een bepaald geval geen incassodiensten kan verrichten of aanbieden, omdat de kwaliteitseisen een strijdigheid kunnen opleveren met de geldende beroepsnormen.

3.3 Proces registratie

3.3.1 Aanvraag

Een bedrijf kan een aanvraag tot registratie indienen bij "Onze Minister", de Minister voor Rechtsbescherming.²⁶ Hiermee wordt het proces van registratie in gang gezet. De aanvrager verstrekt bij de aanvraag onder meer een uiteenzetting hoe ervoor wordt gezorgd dat zal worden voldaan aan de inhoudelijke wettelijke eisen, bijvoorbeeld over kwaliteit en integriteit van het personeel. Daarnaast verstrekt de aanvrager de naam of namen waaronder de incassowerkzaamheden worden verricht of aangeboden, de voornaam of voornamen van de verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en, voor zover van toepassing, de naam en voornaam of voornamen van de bestuurders, indien en voor zover deze niet reeds volgen uit het handelsregister. Deze namen kunnen overigens naderhand worden gewijzigd (artikel 8). Ten slotte moet informatie worden verschaft over gronden die ertoe kunnen leiden dat een aanvraag niet wordt toegewezen (artikel 5, eerste lid, onderdeel b). Een bedrijf dat bijvoorbeeld weet dat een van zijn bestuurders failliet is verklaard of recent betrokken was bij een bedrijf waarvan de registratie is doorgehaald, dient dit te melden. Gebeurt dat niet en wordt abusievelijk een aanvraag toegewezen, dan kan dit naderhand tot doorhaling leiden (artikel 10).

3.3.2 Weigering inschrijving en doorhalen

Een registratie wordt onder meer geweigerd indien gelet op de voornemens en antecedenten van de aanvrager of van een bestuurder, naar redelijke verwachting niet zal worden voldaan aan de regels ter zake de kwaliteit van de dienstverlening, naamgebruik of het personeel of bij het verrichten of aanbieden niet zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een goede verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht. Daarnaast wordt de aanvraag geweigerd, indien er financiële problemen zijn (zoals faillissement), het bedrijf van de aanvrager door de strafrechter is stilgelegd of een bestuurder van de aanvrager van de strafrechter een beroepsverbod heeft gekregen, of als een eerdere registratie wegens foute informatieverstrekking of bij wijze van handhaving de laatste vijf jaar is doorgehaald.

Naast de bevoegdheid om een aanvraag te beslissen, heeft de Minister voor Rechtsbescherming ook de bevoegdheid om een registratie door te halen. Die bevoegdheid is gebaseerd op andere gronden dan de bevoegdheid tot doorhalen die is neergelegd in artikel 17. Naast doorhalen op

²⁶ De Dienst Justis is de beoogde feitelijke uitvoerder van dit onderdeel van het wetsvoorstel.

verzoek van de verrichter of aanbieder of, bijvoorbeeld bij een eenmanszaak, vanwege diens overlijden, haalt de Minister voor Rechtsbescherming de registratie ook door indien is gebleken van onjuiste of onvolledige gegevens of bescheiden waar het besluit op de aanvraag tot registratie op was gebaseerd en op die aanvraag anders zou zijn beslist als hij wel bekend was geweest met de juiste of volledige gegevens of bescheiden.

3.3.3 Gegevens openbaar

Het register wordt openbaar en kosteloos raadpleegbaar voor een ieder via in ieder geval een daartoe geschikte website. Het doel van registratie na een inhoudelijke toets is het creëren van kwalitatieve private buitengerechtelijke incassodienstverlening: alleen geregistreerde bedrijven mogen incassowerkzaamheden uitvoeren. Gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel vervult een voor iedereen toegankelijk register een belangrijke informatiefunctie in de samenleving. Door de openbare aard van het register kan het de schuldeiser helpen bij het selecteren van een bedrijf dat inhoudelijk is getoetst, een registratie bezit en dus gerechtigd is om in opdracht van de schuldeiser buitengerechtelijke incassowerkzaamheden uit te voeren. Daarnaast kunnen schuldenaren het register gebruiken om informatie over het bedrijf te verkrijgen en te controleren of het bedrijf buitengerechtelijke incassowerkzaamheden mag uitvoeren als zij over een vordering worden benaderd. Met dezelfde reden kan het register behulpzaam zijn voor vertegenwoordigers van schuldenaren, zoals (schuld)hulpverleners. Door het register voor iedereen raadpleegbaar te maken, draagt het register dus bij aan transparantie op de markt, waardoor zowel schuldeisers als schuldenaren zicht hebben op incassobedrijven die zijn geregistreerd op basis van wettelijke criteria. Niet alle gegevens zijn voor iedereen in te zien. Voor een aantal gegevens is dat niet noodzakelijk of weegt het privacy- of bedrijfsbelang zwaarder. Dit betreft de persoonlijke gegevens van de bestuurders en gegevens betreffende opgelegde bestuursrechtelijke sancties. Van schorsing en doorhaling van een registratie worden slechts beperkt gegevens verstrekt. Voor de toezichthouder en organisaties waarmee wordt samengewerkt (ACM en AFM) is het volledige register wel in te zien indien en voor zover dit noodzakelijk is bij de taakvervulling (artikel 18, vijfde lid).

3.3.4 Toezicht op de naleving en handhaving van de wettelijke eisen

In dit wetsvoorstel krijgt de Minister voor Rechtsbescherming de bevoegdheid ambtenaren aan te wijzen die belast worden met de taak om toe te zien op de naleving van de normen die zullen gaan gelden bij het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden.²⁷ Het is van belang dat deze toezichthouders onderling samenwerken en informatie uitwisselen, bijvoorbeeld ten aanzien van meldingen van schuldenaren. Artikel 18 voorziet in een regeling om daar invulling aan te geven. Op dit moment werken toezichthouders overigens al samen op terreinen waar hun bevoegdheden overlap vertonen.²⁸ Het kabinet verwacht dat deze succesvolle samenwerking met de komst van dit wetsvoorstel kan worden voortgezet. Er komt ook een mogelijkheid voor de Minister voor Rechtsbescherming om handhavend op te treden door bestuursrechtelijke sancties op te leggen.²⁹ Het gaat om verschillende reparatoire (herstel) sancties, te weten de last onder dwangsom, schorsing en doorhaling van de registratie, en om een punitieve sanctie, te weten de bestuurlijke boete (zie daarover uitgebreider het artikelsgewijze deel van de toelichting).

3.3.5 Handhaving bij niet bevoegde dienstverleners

De Minister voor Rechtsbescherming krijgt ten aanzien van bedrijven die zonder registratie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen.³⁰ Dit in het kader van bestuursrechtelijke, reparatoire handhaving van de

²⁷ De Inspectie Justitie en Veiligheid is de beoogde feitelijke uitvoerder van dit onderdeel van het wetsvoorstel.

²⁸ Zie bijvoorbeeld de artikelen 4.1, 4.2 en 5.1 van de Whc.

²⁹ De Inspectie Justitie en Veiligheid is de beoogde feitelijke uitvoerder van dit onderdeel van het wetsvoorstel.

³⁰ Het enkel gebruiken van de naam incassobureau, zonder registratie, maar feitelijk geen incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden, wordt niet verboden. In het voorstel wordt uitgegaan van incassodiensten.

registratieverplichting. Het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden zonder de vereiste registratie is overigens gekwalificeerd als een overtreding in de zin van de Wet op de economische delicten (hierna: Wed).

3.4 Eisen

Op basis van de doelstellingen die staan vermeld in paragraaf 1.1 zullen er eisen worden gesteld aan incassodienstverleners. Voorgesteld wordt om op het niveau van de wet grondslagen te creëren voor die eisen. Die eisen zelf worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uitgewerkt:

1. *de vakbekwaamheid/kennis van wettelijke normen voor medewerkers die incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden*
Van medewerkers wordt verwacht dat zij vakbekwaam zijn. Zij hoeven geen specifieke opleiding te hebben, maar de incassodienstverlener moet wel borgen dat zijn medewerkers kennis hebben van de relevante wet- en regelgeving en weten hoe aan de eisen uit de algemene maatregel van bestuur moet worden voldaan, bijvoorbeeld ten aanzien van de omgang met schuldenaar en schuldeiser. Hoe daaraan vorm wordt gegeven, is aan de incassodienstverlener. Voorstelbaar is dat er initiatieven door aanbieders van incassowerkzaamheden of andere relevante partijen met expertise van de praktijk worden ontplooid die voorzien in de benodigde vakbekwaamheid. Daarnaast beschikken de medewerkers in ieder geval over goede communicatieve vaardigheden, waarbij zij gebruikmaken van begrijpelijke taal bij de benadering van een schuldenaar en schuldeiser. Er zal een minimumkader worden geschetst waarbinnen de incassodienstverlener de opleiding van de medewerkers kan vormgeven.
2. *de opbouw en specificatie van de vordering*
Voor schuldenaren zal duidelijk moeten zijn wat de grondslag is van de vordering, zoals de aankoop van een bepaald product of het aangaan van een abonnement. De verschuldigde hoofdsom moet duidelijk zijn en daarnaast moet helder blijken uit de communicatie wat de hoogte van de incassokosten en rente is die aan de schuldenaar conform wettelijke eisen in rekening wordt gebracht. Indien van toepassing moet ook helder zijn op welke betaaltermijnen de vordering betrekking heeft.
3. *de informatievoorziening aan de schuldenaar en schuldeiser*
Incassodienstverleners zullen de schuldenaar van de nodige informatie moeten voorzien: ten aanzien van hun rechten en plichten, maar ook ten aanzien van mogelijkheden om een (problematische) schuldensituatie aan te pakken, bijvoorbeeld informatie over schuldhulpverlening.
4. *de omgang met de schuldenaar en schuldeiser door de dienstverlener*
Voor de schuldenaar, maar evengoed voor de schuldeiser, is het van groot belang dat hij op een redelijke manier wordt benaderd. Om dat te waarborgen, worden er regels gesteld met betrekking tot de omgang met schuldenaren en schuldeisers. Bij het opstellen van die regels zal worden gekeken naar de kwetsbare positie die met name schuldenaren kunnen hebben ten opzichte van verrichters van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, maar zal evengoed rekenschap worden getoond van het feit dat onbetaalde vorderingen moeten worden voldaan.
5. *het incassoproces (inrichting incassoproces en de administratie ervan)*
Om de kwaliteit van de dienstverlening te bevorderen, is het noodzakelijk dat een incassodienstverlener een actuele registratie heeft van de (gekochte) vorderingen die hij in beheer heeft. Het incassoproces, waaronder de administratie van de dossiers die in behandeling zijn en van de afgehandelde dossiers, moet op orde zijn. Het gaat daarbij ook om een goede administratie ter zake de aard en omvang van de vorderingen. Met een goede administratie is het vervolgens eenvoudig een specificatie aan de schuldenaar te geven bij het incasseren van de vorderingen. Hoe de administratie kan worden ingericht, wordt ingevuld via lagere regelgeving.

6. een klachten- en geschillenprocedure bij de dienstverlener

Indien er klachten of geschillen zijn over de uitoefening van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, moet het voor schuldenaren en schuldeisers mogelijk zijn om deze in te dienen. Hierop dient de incassodienstverlener inhoudelijk te reageren. In lagere regelgeving wordt uitgewerkt op welke wijze een klacht kan worden ingediend en hoe de klachten worden afgewikkeld.

Naast bovengenoemde inhoudelijke eisen die zien op de incassodienstverlening, dienen alle medewerkers die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden uitoefenen, betrouwbaar en integer te zijn. Het gaat hier om medewerkers die feitelijk de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden, in die zin dat zij contact hebben met schuldenaren of schuldeisers. Bedrijven en beroepsbeoefenaars moeten van hen een verklaring omtrent het gedrag hebben. Per onderneming zal verschillen welke functiegroepen dat zijn. In de uiteenzetting die wordt gegeven bij de aanvraag zal moeten worden aangegeven welke functiegroepen dit betreft, zodat dit bij de registratie kan worden bekeken en zodat de toezichthouder zijn toezicht goed kan uitoefenen. Ook de aanvrager en bestuurder worden getoetst op betrouwbaarheid (artikel 7, eerste lid, onderdeel a).

3.5 Rechtsbescherming

Op grond van het wetsvoorstel kunnen diverse besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) worden genomen. Genoemd kunnen worden de beslissing op een aanvraag tot (wijziging van) inschrijving in het register, beslissingen tot schorsing³¹ of doorhaling van een registratie, en besluiten tot oplegging van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Tegen deze besluiten staat de reguliere bestuursrechtelijke rechtsgang open, zoals die in de Awb is geregeld. Dat wil zeggen dat bezwaar openstaat bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, vervolgens beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De bezwaar- en (hoger)beroepstermijnen bedragen zes weken. Het maken van bezwaar en het instellen van beroep heeft geen schorsende werking, behalve bij bepaalde, min of meer ingrijpende besluiten die strekken tot oplegging van een bestuurlijke boete (artikel 16, vijfde lid). Voor besluiten waarbij het maken van bezwaar en het instellen van (hoger) beroep geen schorsende werking heeft, kan volgens de regels van de Awb schorsing worden gevraagd via het vragen van een voorlopige voorziening aan de voorzieningenrechter van de rechtbank of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3.6 Verhouding tot relevante wetgeving

3.6.1 Dienstenrichtlijn

Dit wetsvoorstel valt onder de reikwijdte van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376) (hierna: de Dienstenrichtlijn), zoals deze in Nederland onder andere is geïmplementeerd door middel van de Dienstenwet. Het verbod om buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden zonder dat men daarvoor beschikt over een registratie, moet worden beschouwd als een vergunningstelsel in de zin van de Dienstenrichtlijn. In overweging 7 van de Dienstenrichtlijn wordt aangegeven dat de Dienstenrichtlijn een algemeen rechtskader biedt dat geschikt en bestemd is voor een grote verscheidenheid van diensten. De Dienstenrichtlijn is volgens artikel 2, eerste lid, van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd. Daarbij wordt een "dienst" in artikel 4, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn, net als in artikel 1 van de Dienstenwet, gedefinieerd als elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en een "dienstverrichter" in artikel 4, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn, net als in artikel 1 van de Dienstenwet als iedere natuurlijke persoon die onderdaan is van een lidstaat of iedere rechtspersoon in de zin van artikel 48 van het VWEU, die in een lidstaat is gevestigd en een dienst

³¹ Voor zover schorsing niet van rechtswege plaatsvindt, zie artikel 9, eerste lid.

aanbiedt of verricht. De reikwijdte van de Dienstenrichtlijn wordt beperkt door de in artikel 2 van de Dienstenrichtlijn genoemde gronden. Incassodiensten zijn niet expliciet uitgezonderd van de reikwijdte en vallen ook niet onder het begrip “financiële diensten” van artikel 2, tweede lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn.³² Voor de beantwoording van de vraag of het reguleren van diensten in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn, is het van belang om inzichtelijk te hebben in hoeverre de verplichtingen uit dit wetsvoorstel van toepassing zijn op incassowerkzaamheden die door bedrijven uit andere lidstaten worden verricht. Indien de voorgenomen maatregelen alleen betrekking hebben op in Nederland gevestigde dienstverleners, hoeft alleen aan de bepalingen uit hoofdstuk III van de Dienstenrichtlijn getoetst te worden. Omdat ook verrichters en aanbieders van incassodiensten uit andere lidstaten onder dit wetsvoorstel vallen, wordt echter ook aan hoofdstuk IV van de Dienstenrichtlijn getoetst.

De betreffende voorschriften moeten op grond van artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn non-discriminatoire zijn, wat betekent dat er in de voorschriften geen direct of indirect onderscheid mag worden gemaakt naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel. Verder moeten de voorschriften noodzakelijk zijn met het oog op de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Ook moeten de voorschriften evenredig zijn, wat betekent dat ze geschikt moeten zijn voor het behalen van het doel en niet verder mogen gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en dat dit doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Ten slotte dienen de voorwaarden opgesteld in de artikelen 16, tweede lid, 9, 10, 11 en 12 van de Dienstenrichtlijn in acht te worden genomen. Eventuele toegestane inbreuken hierop dienen gerechtvaardigd te zijn. Artikel 16, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn omvat een niet-limitatieve lijst waar, zoals is bepaald in artikel 16, derde lid, van de Dienstenrichtlijn, van kan worden afgeweken indien dit gerechtvaardigd is vanwege redenen in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu.

Specifiek geldt dat artikel 16, tweede lid, onderdeel b, van de Dienstenrichtlijn betrekking heeft op eisen die dienstverrichters uit andere lidstaten verplichten om een administratieve procedure voor een registratie of inschrijving te doorlopen voordat zij feitelijk mogen beginnen met het verrichten van hun diensten. Dergelijke voorafgaande controles zijn alleen in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd, wanneer wordt aangetoond dat toezicht of controle achteraf niet toereikend zou zijn of niet tijdig genoeg zou kunnen plaatsvinden om ernstige schade te voorkomen.³³ De verplichting om voor het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te beschikken over een registratie wordt noodzakelijk geacht in verband met de openbare orde. Buitengerechtelijke incassodienstverlening betreft dienstverlening aan deels (zeer) kwetsbare groepen mensen. Dit wordt onder meer aangetoond met eerder in deze toelichting aangehaald onderzoek van de ACM uit 2015 naar handelspraktijken van incassobureaus. Er zijn misstanden aangetroffen in de markt; deze betreffen het confronteren van debiteuren met onterechte vorderingen, onterechte of niet inzichtelijke kosten en ontoelaatbare druk om vorderingen te innen. Dit heeft vooral consequenties voor (kwetsbare) schuldenaren. In het bijzonder worden schuldenaren met een lage opleiding of laag inkomen hierdoor geraakt. Schuldenaren kunnen financieel gedupeerd raken door en emotionele stress ondervinden van de handelswijze van incassobureaus. Problematische schulden kunnen een ontwrichtend effect hebben op schuldenaren en hun omgeving. Door vooraf te bezien op welke wijze wordt voldaan aan de eisen uit dit wetsvoorstel, wordt een passende bijdrage geleverd om het doel van het wetsvoorstel – een kwalitatief goede dienstverlening – te bereiken. Dit komt de incassodienstverleners zelf ten goede, maar eveneens de schuldenaar die te maken krijgt met de dienstverlener en de schuldeiser. Er is voorzien in een wederzijds erkenningsclausule.³⁴ Naast de hiervoor genoemde reden van algemeen belang die een rechtvaardiging inhoudt voor het in dit wetsvoorstel voorgeschreven stelsel, is het voorgaande EU-kader afgezet tegen de voorgestelde regelgeving in dit wetsvoorstel. Het stelsel zoals voorgesteld heeft geen discriminerende werking. Het leidt niet tot een ongelijke behandeling van binnenlandse dienstverleners en dienstverleners uit andere landen, de eisen gelden onverkort

³² In het Handboek implementatie Dienstenrichtlijn staan “incassodiensten” expliciet genoemd als diensten die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen.

³³ Zie onder andere HvJ EU 22 januari 2002, ECLI:EU:C:2002:34, C-390/99, Canal Satélite Digital.

³⁴ Vgl. aanwijzing 5.28 voor de regelgeving.

voor alle dienstverleners, ongeacht herkomst. Hierbij is wel bijzondere aandacht uitgegaan naar beroepsgroepen die – deels – buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten, te weten advocaten en gerechtsdeurwaarders. Zij zullen bij de uitoefening van incassodiensten ook gehouden zijn aan de inhoudelijke eisen die voor aanbieders en verrichters van buitengerechtelijke incassodiensten zullen gaan gelden. Omdat zij echter bij de uitoefening van hun werkzaamheden zijn gebonden aan strenge (gedrags)regels, die deels overlap vertonen met de eisen die op grond van dit wetsvoorstel worden voorgeschreven voor incassodienstverlening, is bepaald dat er bij het formuleren van inhoudelijke eisen voor gerechtsdeurwaarders en advocaten rekening gehouden wordt met de regels die zijn gesteld bij of krachtens de Gerechtsdeurwaarderswet of de Advocatenwet. Omdat gerechtsdeurwaarders en advocaten al zijn opgenomen in een openbaar raadpleegbaar register en zij gebonden zijn aan normen ten aanzien van inschrijving in hun register en ten aanzien van de beroepsuitoefening, worden zij niet ook nog eens verplicht om zich vooraf te registreren voor het mogen verlenen of aanbieden van incassodiensten. Het toezicht op de naleving van het onderhavige wetsvoorstel wordt belegd bij de instanties die nu al belast zijn met het toezicht op gerechtsdeurwaarders en advocaten op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet (het BFT) en de Advocatenwet (de lokale dekens). Ook worden deze instanties belast met het opleggen van bestuurlijke sancties in geval van gebleken overtredingen van regels bij en krachtens het onderhavige wetsvoorstel. Met de bijzondere positie van buitenlandse advocaten is rekening gehouden (artikelen 4, eerste lid, onderdeel b, en 11, eerste lid, onderdeel c).

Verder is de beoogde uitwerking van het stelsel evenredig. Om de kwaliteit van de incassodienstverlening kwalitatief te verbeteren, is de voorgestelde interventie gerechtvaardigd. Zelfregulering heeft er, zoals eerder uit de toelichting naar voren is gekomen, niet voor gezorgd dat alle marktpartijen zich hebben gebonden aan de regels die in dat verband zijn voorgeschreven. Juist omdat het gaat om dienstverlening aan deels kwetsbare groepen, zoals mensen die te maken hebben met schuldenproblematiek, is het doelmatiger om vooraf te toetsen of aan normen wordt voldaan. Het incassoregister vervult een poortwachtersfunctie doordat bij toetreding tot de markt de kwaliteit van de incassoactiviteiten wordt getoetst. Na toetreding wordt het niveau van de kwaliteit gemonitord door het toezicht van de toezichthouder. Ex-posttoezicht alleen is in deze situatie onvoldoende toereikend, omdat de schade de schuldenaar of schuldeiser al is toegegaan wanneer de incassodienstverlener een sanctie wordt opgelegd. Deze doelgroep vraagt om een sluitend systeem waarin vóóraf zo veel mogelijk wordt voorkomen dat de kwaliteit van de incassodienstverlening ontoereikend is. Hierdoor worden schuldenaren en schuldeisers niet onnodig de dupe van malafide marktpartijen. Door vooraf te reguleren zal er een preventieve werking bestaan die zal bijdragen aan het terugdringen van de schuldenproblematiek. Daarom is geoordeeld dat er een eenmalige toets nodig is. Ingeschreven partijen krijgen in beginsel voor onbepaalde tijd een registratie. Dit is conform artikel 11 van de Dienstenrichtlijn (artikel 33 van de Dienstenwet). Anders gezegd: er ontstaat geen verplichting voor de beheerder van het register om de registratie te verlengen. Wel zal er door middel van een toezichtstelsel op worden toegezien dat geregistreerde partijen zich ook doorlopend houden aan de gestelde eisen op grond waarvan zij in het register zijn opgenomen.

De specifieke eisen waaraan partijen die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden willen verrichten of aanbieden, moeten voldoen, beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen. De bevoegde instantie heeft op grond van artikel 4, derde lid, van het wetsvoorstel, dertien weken de tijd om op een aanvraag te beslissen, hetgeen voldoet aan artikel 13, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Dit geldt ook voor de tijdelijke verlengingsmogelijkheid van artikel 25, tweede lid, van het wetsvoorstel. Met toepassing van artikel 28 van de Dienstenwet is de zogenoemde *lex silencio positivo* niet van toepassing. Er wordt dus niet van rechtswege geregistreerd, indien de beslistermijn wordt overschreden. Dit wordt overeenkomstig artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, te weten de bescherming van de openbare orde, bescherming van afnemers van diensten en consumentenbescherming. Verwezen wordt naar hetgeen hiervoor is overwogen over de rechtvaardiging van voorafgaande toetsing. De kosten die samenhangen met de behandeling van de aanvraag en de afgifte worden doorberekend. De verdere vormgeving van de aanvraagprocedure is conform artikel 13, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn: de procedures en formaliteiten mogen geen ontmoedigend effect hebben en de

dienstverrichting niet onnodig bemoeilijken of vertragen. Artikel 29 van de Dienstenwet is met betrekking tot de ontvangstbevestiging van toepassing en artikel 13, zesde lid, van de Dienstenrichtlijn met betrekking tot de onvolledige aanvraag. Een weigeringsbesluit op grond van artikel 5 van het wetsvoorstel zal met redenen worden omkleed (artikel 10, zesde lid, en 13, zevende lid, van de Dienstenrichtlijn).

Bij de aanvraag moet worden aangetoond op welke wijze een aanvrager zal voldoen aan de eisen uit dit wetsvoorstel. De materiële eisen waaraan incassodienstverleners moeten voldoen, zijn afzonderlijk beoordeeld in het licht van de Dienstenrichtlijn, omdat elke eis op zichzelf een beperking van het vrij verrichten van diensten inhoudt. Er is geen strijdigheid met de artikelen 14 en 15 van de Dienstenrichtlijn. Conform artikel 10 van de Dienstenrichtlijn zijn de eisen niet-discriminatoir en gelden ze voor alle partijen die de incassowerkzaamheden willen uitoefenen. De eisen zijn gerechtvaardigd in het licht van de hiervoor genoemde dwingende reden van algemeen belang en leiden tot een goed functionerende buitengerechtelijke incassodienstverlening, waarvan, naast de dienstverleners zelf, zowel schuldeisers als schuldenaren profijt hebben. De eisen worden voorgesteld om het doel van het wetsvoorstel – en daarmee de rechtvaardiging voor een beperking van het vrij verrichten van diensten – te bereiken. Specifiek wordt het nodig geacht voor zowel schuldenaar als schuldeiser om te weten dat men te maken heeft met een geregistreerde incassodienstverlener en daarom voor te schrijven dat in het handelsverkeer wordt gewerkt met de naam van de dienstverlener zoals bekend in het incassoregister (artikel 11). Deze naam of namen kan een incassodienstverlener zelf aandragen. Blijken zij al uit het handelsregister, dan wordt geen extra last opgelegd (artikel 5, eerste lid, onderdeel c). Om te bevorderen dat de gereguleerde diensten worden verricht door betrouwbare medewerkers, wordt in artikel 12 een verklaring omtrent het gedrag voorgeschreven voor medewerkers die de gereguleerde werkzaamheden richting de schuldeiser of schuldenaar uitvoeren of daarover de leiding hebben, die op het moment van overleggen niet ouder is dan drie maanden. Het wordt niet proportioneel geacht een doorlopende verklaring omtrent gedrag voor te schrijven. Artikel 13 geeft een opsomming van eisen die bij of krachtens lagere regelgeving kunnen worden gesteld. Het gaat om eisen die zien op:

- de vakbekwaamheid van personen die zijn belast met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden;
- de opbouw en specificatie van een vordering;
- de omgang met en informatievoorziening aan schuldenaren en schuldeisers;
- de inrichting van het incassoproces en de administratie daarvan en
- behandeling van een klacht of geschil.

De rechtvaardiging voor deze normen wordt gevonden in de noodzaak om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Door de vakbekwaamheid van personen die incassowerkzaamheden verrichten, te reguleren, is duidelijk aan welke regels men in ieder geval moet voldoen om incassowerkzaamheden professioneel uit te kunnen voeren. Voorts heeft de ACM geconstateerd dat rekeningen niet altijd duidelijk zijn voor de schuldenaar. Het is van belang dat het voor de schuldenaar duidelijk is welke rekeningen open staan en waar deze op zijn gebaseerd. Dit komt het overzicht van de schuldenaar ten goede die daardoor weet waarover een incassobureau hem benadert. Vanwege dit belang wordt deze eis aan de incassodienstverlener gesteld. In het verlengde hiervan worden eisen gesteld aan de omgang met en de informatie aan schuldenaren en schuldeisers, wat onmiskenbaar bijdraagt aan een kwalitatief goede dienstverlening. Het is van belang dat zowel schuldenaren als schuldeisers zorgvuldig worden benaderd en actief worden geïnformeerd over hun rechten en plichten, ook als het bijvoorbeeld gaat om oplossen van schulden door bijvoorbeeld schuldhulpverlening. De inrichting van het incassoproces en de administratie daarvan moeten bijdragen aan een overzichtelijk incassoproces. De ordentelijke administratie moet eveneens bijdragen aan een overzichtelijk verloop van het incassoproces ten behoeve van schuldenaren en schuldeisers. Ten slotte is het van belang dat bij ervaren klachten of geschillen schuldeisers en schuldenaren daar melding van kunnen doen en dat kenbaar is hoe de klacht- en geschilregeling bij de dienstverlener eruit ziet.

De eisen zijn in algemene zin evenredig (vanwege het algemeen belang): zoals blijkt uit andere delen van de toelichting is er steeds een duidelijke link met het doel van het wetsvoorstel, namelijk een betere incassodienstverlening, die niet alleen ten goede komt aan de dienstverleners

zelf, maar ook aan kwetsbare burgers en schuldeisers. De eisen worden duidelijk en ondubbelzinnig gesteld, zijn objectief en worden door middel van wet- en regelgeving vooraf openbaar gemaakt. Via het Nederlandse systeem waarbij wet- en regelgeving via in ieder geval een publieke website openbaar wordt gemaakt zijn de regels gemakkelijk vindbaar en daarmee wordt dus voldaan aan de eis van transparantie en toegankelijkheid. De criteria op basis waarvan registratie plaatsvindt, zullen overigens nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Daarbij zullen die zodanig worden uitgewerkt dat zij nog steeds noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn en voldoen aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn. Met deze criteria zal worden gewaarborgd dat buitengerechtigde incassowerkzaamheden op de juiste wijze worden uitgevoerd met het oog op het te bereiken doel. Wat betreft de evenredigheid van het stelsel is uitgangspunt bij de uitwerking van de betreffende eisen dat die proportioneel en betaalbaar zijn. De aanvraag voor een registratie wordt getoetst. Per eis zal worden bekeken of de aanvrager aan dat stelsel zal voldoen. Op basis daarvan zal er een besluit worden genomen over de registratieaanvraag. Eisen die overwogen zijn maar omwille van de evenredigheid niet worden gesteld aan een registratie zijn met name het verplichten van een derdengeldrekening of het stellen van liquiditeitseisen aan de dienstverlener.

3.6.2 Richtlijn NPL

Op het moment van indiening van dit wetsvoorstel zijn onderhandelingen gaande over een richtlijn voor verkoop van niet-presterende leningen van banken (COM(2018)135). Het voorstel beoogt opstapeling van niet-presterende kredieten op de balansen van banken aan te pakken door een kader te scheppen voor secundaire markten voor deze kredieten. Een krediet is niet-presterend als er langer dan negentig dagen geen aflossing heeft plaatsgevonden of terugbetaling onwaarschijnlijk lijkt. Het voorstel regelt uitwisseling van informatie tussen de kredietverstrekker, de koper van het niet-presterende krediet en de toezichthouder. Daarnaast stelt het voorstel eisen aan de beheerders van deze kredieten. Kredietbeheerders die aan de eisen voldoen, kunnen deze dienst grensoverschrijdend aanbieden. Bij de onderhandelingen is aandacht voor de verhouding van de regels voor beheerders van niet-presterende kredieten tot de eisen die gesteld worden aan partijen die moeten worden opgenomen in het incassoregister.³⁵

3.6.3 Gerechtsdeurwaarderswet

Gerechtsdeurwaarders vormen in Nederland een wettelijk afgebakende beroepsgroep. Zij vallen onder het regime van de Gerechtsdeurwaarderswet en kennen een eigen publiekrechtelijke beroepsorganisatie met verordenende bevoegdheden, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG). In de verordeningen van de KBvG zijn beroepskwaliteitsnormen vastgelegd die voor iedere gerechtsdeurwaarder bindend zijn. Een gerechtsdeurwaarder oefent een bijzonder ambt uit, bijvoorbeeld bij het leggen van een loonbeslag of het uitbrengen van een dagvaarding, maar is tegelijkertijd ook ondernemer. Wanneer een gerechtsdeurwaarder incassodiensten verleent of aanbiedt, doet hij dat als ondernemer. Andere handelingen dan ambtshandelingen die hij verricht vallen ook – omdat hij nu eenmaal de hoedanigheid van gerechtsdeurwaarder bezit – onder het stelsel van de Gerechtsdeurwaarderswet.

3.6.4 Advocatenwet

Advocaten vormen evenals gerechtsdeurwaarders een wettelijk afgebakende beroepsgroep. Zij vallen onder het regime van de Advocatenwet. De Nederlandse orde van advocaten (NOvA) is in dit geval de publiekrechtelijke beroepsorganisatie met verordenende bevoegdheden. In de Advocatenwet en de verordeningen op de advocatuur zijn beroepskwaliteitsnormen vastgelegd die voor iedere advocaat en dus ook voor advocaten die incassowerkzaamheden verrichten, bindend zijn. De deken en de tuchtrechter toetsen het handelen van de incassoadvocaten aan deze beroepsethische normen.

³⁵ Kamerstukken II 2018/19, 24515, nr. 489.

3.6.5 Wet handhaving consumentenbescherming

De ACM en de AFM hebben bevoegdheden op basis van de Whc. De Whc bevat geen specifiek op incassobureaus toegesneden bepalingen. Bepaalde normen uit de Whc zijn niettemin mede van toepassing op incassobureaus. Te denken valt aan het in artikel 8.8 Whc opgenomen verbod op het verrichten van oneerlijke handelspraktijken als bedoeld in afdeling 3A van titel 3 van Boek 6 BW. Er is sprake van een oneerlijke handelspraktijk als een handelaar in strijd handelt met de vereisten van professionele toewijding en het vermogen van de gemiddelde consument om een geïnformeerd besluit te nemen merkbaar kan worden beperkt, waardoor de gemiddelde consument een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen dat hij anders niet had genomen (artikel 6:193b, tweede lid, BW).

Er mag gesproken worden van professionele toewijding bij het normale niveau van bijzondere vakkundigheid en van zorgvuldigheid dat redelijkerwijs van een handelaar ten aanzien van consumenten mag worden verwacht, in overeenstemming met de op hem rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiend uit de voor die handelaar geldende professionele standaard en eerlijke marktpraktijken (artikel 6:193a, eerste lid, onderdeel f, BW).

Een oneerlijke handelspraktijk kan voor, tijdens of na het tot stand komen van een overeenkomst worden gepleegd. Bijzondere vormen van de oneerlijke handelspraktijken zijn de agressieve en misleidende handelspraktijken. De Whc bevat een lijst met handelspraktijken die onder alle omstandigheden aangemerkt kunnen worden als agressief of misleidend. Zo is het onder alle omstandigheden een agressieve handelspraktijk om hardnekkig en ongewenst aan te dringen per telefoon, fax, e-mail of andere afstandsmedia, tenzij, voor zover wettelijk gerechtvaardigd, wordt beoogd een contractuele verplichting te doen naleven. Daarnaast is het onder alle omstandigheden misleidend om te beweren aan een gedragscode gebonden te zijn en daarnaar te handelen wanneer dit niet het geval is. In dat kader zou het afdwingen van onterechte vorderingen onder omstandigheden te kwalificeren zijn als een agressieve handelspraktijk als bedoeld in artikel 6:193i, aanhef en onderdeel c, BW.

Wanneer de ACM of de AFM constateert dat een handelaar handelt in strijd met de professionele toewijding, kan er sprake zijn van een inbreuk in de zin van de Whc (artikel 1.1, aanhef en onderdeel f, Whc). Van een inbreuk wordt gesproken als het een overtreding van de in de bijlage bij de Whc genoemde wettelijke bepalingen (waaronder voornoemde bepalingen met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken) betreft die schade toebrengt of kan toebrengen aan de collectieve belangen van consumenten. De AFM is bevoegd wanneer het gaat om financiële diensten en activiteiten, en de ACM is verantwoordelijk voor niet-financiële diensten en activiteiten (artikel 2.2 en 3.1 Whc). Indien de ACM of de AFM van oordeel is dat er sprake is van een inbreuk, kan zij een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete opleggen (artikel 2.9 Whc).

De normen uit de Whc maken geen onderdeel uit van de voorwaarden die het wetsvoorstel stelt aan inschrijving in het incassoregister, maar uiteraard dienen incassodienstverleners zich wel te houden aan die normen. Artikel 18 van het wetsvoorstel bevat bepalingen over de onderlinge verhouding van werkzaamheden tussen, onder meer, de ACM en de toezichthouders op grond van dit wetsvoorstel.

3.6.6 Wet op het financieel toezicht

Als een kredietaanbieder de vordering overdraagt aan een incassobureau, dan is het mogelijk dat een incassobureau een vergunning als bemiddelaar van de AFM nodig heeft. Dit is in principe het geval indien het incassobureau de kredietaanbieder assisteert bij het beheren van de kredietovereenkomst. Na het verkrijgen van een vergunning van de AFM dient een onderneming doorlopend aan bepaalde wettelijke verplichtingen te voldoen.

Een bedrijf dat incassoactiviteiten wil verrichten, dient zich volgens dit wetsvoorstel in te schrijven in het incassoregister. Als deze partij ook krediet verleent of bemiddelt in krediet ten aanzien van consumenten is zij ook verplicht om een vergunning van de AFM aan te vragen. Deze verplichtingen bestaan naast elkaar. Voor incasso van een kredietovereenkomst zal door dit

wetsvoorstel een vergunning van de AFM in bepaalde gevallen niet volstaan, bijvoorbeeld als een bedrijf kredieten beheert die het niet zelf heeft verstrekt én in dat kader buitengerechtelijke incassowerkzaamheden uitvoert zoals gedefinieerd in artikel 1 van dit wetsvoorstel. Het ontbreken van een registratie in het register leidt niet automatisch tot een overtreding van de Wft. De AFM heeft geen verplichting om te controleren of een vergunning in de zin van dit wetsvoorstel vereist en verstrekt is.

Dit wetsvoorstel stelt eisen aan de personen die werkzaam zijn bij een bedrijf dat is geregistreerd in het incassoregister. Zo worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vakbekwaamheidseisen gesteld. Voor financiële dienstverleners gelden al vakbekwaamheidseisen op grond van de Wft. Deze zullen naast de regels op basis van dit wetsvoorstel blijven bestaan. Dat betekent dat bedrijven die in het incassoregister zijn ingeschreven en tegelijkertijd een vergunning van de AFM bezitten, aan verschillende vakbekwaamheidseisen moeten voldoen. Dit wetsvoorstel voorziet ook in een grondslag voor nadere regelgeving over een klachten- of geschillenregeling voor geregistreerde bedrijven. In het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft is ook voorzien in regels hieromtrent. In lagere regelgeving zal ervoor zorg worden gedragen dat deze eisen naast elkaar kunnen bestaan.

Dit wetsvoorstel voorziet in toezicht op en handhaving van naleving van de regels in dit wetsvoorstel. Waar sprake is van regels die inhoudelijk overeenkomen met regels van andere regimes, zoals de Wft, kunnen voor eenzelfde handeling meerdere toezichtsregimes gelden. Het kan voorkomen dat één handeling leidt tot overtreding van meerdere regels. Het is mogelijk dat op deze regels verschillende toezichthouders bevoegd zijn om maatregelen te nemen. De toezichthouders kunnen op grond van dit wetsvoorstel onderling afspraken maken over het uitwisselen van signalen over de gedragingen van incassodienstverleners (artikel 18).

De boetehoogtes van dit wetsvoorstel verschillen van de maximale boetehoogtes in de Wft. De bepalingen die met de boetes worden gehandhaafd, dienen een verschillend doel, waar verschillend gewicht aan wordt toegekend. Een verschil in maximale boetehoogte voor eenzelfde handeling is daarom verklaarbaar. Een overtreding kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor het gedragstoezicht van de AFM op de financiële markten, maar de toezichthouder voor dit wetsvoorstel niet. Bij het opleggen van een boete wordt op grond van beide wetten bovendien de individuele situatie van de overtreder in ogenschouw genomen. De toezichthouders maken altijd een eigen afweging bij het uitoefenen van hun bevoegdheden.

4. Ongewenste cumulatie van incassokosten

Zoals hiervoor is opgemerkt, is bij brief van 8 februari 2019 aangekondigd dat de ongewenste cumulatie van incassokosten bij termijnbetalingen zal worden tegengegaan.³⁶ Dit wetsvoorstel geeft daarvan een uitwerking, door een nieuw lid aan artikel 6:96 BW toe te voegen. Op grond hiervan zullen, in het geval van termijnbetalingen, openstaande vorderingen moeten worden samengevoegd. Op basis van de opgetelde bedragen worden de incassokosten berekend. In artikel 6:96, zevende lid, BW is bepaald dat indien de schuldenaar voor meerdere opeisbare vorderingen kan worden aangemaand, dit in één aanmaning, de zogenoemde veertiendagenbrief, moet plaatsvinden.³⁷ De openstaande hoofdsommen worden dan voor de berekening van de kosten bij elkaar opgeteld. Wanneer echter 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. Om een goede regeling te treffen om die ongewenste situatie aan te pakken is een aantal in de brief van 8 februari 2019 genoemde opties bestudeerd:

1. een verplichting om alle openstaande termijnen samen te voegen voor de berekening van de incassokosten, ook als er reeds een aanmaning is verstuurd;
2. de introductie van een cumulatiestaffel (gecombineerd met het samenvoegen van openstaande vorderingen); en

³⁶ Kamerstukken II 2018/19, 24515, nr. 465.

³⁷ De aanmaning wordt de veertiendagenbrief genoemd, omdat bij betaling binnen deze termijn geen incassokosten verschuldigd zijn.

3. het maximeren van het bedrag aan incassokosten dat per consument per periode in rekening mag worden gebracht, bijvoorbeeld door een specifiek percentage te gebruiken.

Met betrekking tot de eerste optie is gekeken naar het samenvoegen van openstaande vorderingen over een bepaalde periode als er al veertiendagenbrieven zijn verzonden. De som van de openstaande termijnvorderingen is daarbij bepalend voor de berekening van de incassokosten. Ten aanzien van de tweede optie is een cumulatiestaffel gezien, waarbij het minimumtarief van € 40³⁸ uit een oplopend tarief bestaat (bijvoorbeeld € 10 bij de eerste, € 10 bij de tweede en € 20 bij de derde openstaande termijn), waardoor er een betaalprikkel ontstaat. Tevens worden openstaande vorderingen samengevoegd zoals bij de eerste optie. Bij de derde optie is aan de hand van een percentage het bedrag berekend dat een schuldenaar over elke onbetaalde termijn aan incassokosten kwijt is. Het percentage wordt afgezet tegen de totale som aan termijnbetalingen per jaar. Het bedrag dat theoretisch in één jaar open zou kunnen staan bij vorderingen ontstaan uit duurovereenkomsten, is bepalend voor de maximale hoogte van de incassokosten.

Deze opties bleken op fundamentele bezwaren te stuiten. De eerste twee opties zorgen er weliswaar voor dat door de samenvoeging van openstaande vorderingen de stapeling van de incassokosten wordt voorkomen, maar deze maken de uitleg daarvan en de uitvoerbaarheid zeer complex. Dit omdat de incassokosten worden berekend over de openstaande totale hoofdsom. Als in deze varianten wordt overgegaan tot deelbetalingen, kan de openstaande hoofdsom wijzigen, waardoor het bedrag aan incassokosten kan wijzigen en er een herberekening daarvan dient plaats te vinden. De derde optie is eenvoudiger toe te passen, omdat een vooraf vastgesteld percentage van het termijnbedrag aan incassokosten wordt berekend. Deze optie kent ook een aantal bezwaren. Bij lage termijnbedragen kunnen slechts heel geringe kosten per termijn in rekening worden gebracht. Bovendien moet steeds vooraf duidelijk zijn hoe hoog de termijnbetaling is. In geval van variabele termijnbetalingen, zoals bij telefoonrekeningen, is dat niet bekend. Rekening houdend met de nadelen van deze onderzochte opties is gekozen voor een variant van het samenvoegen van vorderingen. In dit voorstel worden bij een nieuwe onbetaalde vordering de oorspronkelijke termijnbedragen in een periode van zes maanden samengevoegd. De bijbehorende incassokosten worden dan over de openstaande vorderingen die open stonden en waarvoor eerder is aangemaand in die periode berekend. De schuldenaar krijgt een veertiendagenbrief waarin hij de tijd krijgt om de nieuwe totale hoofdsom plus de eventueel eerder opgelegde incassokosten en rente te betalen, voordat de bijbehorende incassokosten berekend over de oorspronkelijke termijnbedragen, verschuldigd worden. Er wordt voor de berekening van incassokosten geen rekening gehouden met deelbetalingen op de hoofdsom en daardoor mogelijke gewijzigde incassokosten. Op deze wijze worden complexe herberekeningen van de incassokosten voorkomen. Gekozen is voor een periode van zes maanden. Met deze periode wordt beoogd de overzichtelijkheid te dienen. Daarnaast geeft deze periode de schuldenaar een voldoende prikkel om tot betaling over te gaan. Voor rekenvoorbeelden wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

5. Overgangsrecht

Het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht. Ten aanzien van het register ziet het er als volgt uit. Omdat aanbieders en verrichters van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel al geruime tijd kunnen weten van de eisen die worden gesteld aan het verrichten van de diensten en er bovendien is voorzien in een bepaling die het mogelijk maakt om delen van het wetsvoorstel niet gelijktijdig in werking te laten treden, is er voldoende gelegenheid voor hen om te voldoen aan de eisen die worden gesteld. Bij de inhoud van het wetsvoorstel zal ook aandacht worden besteed met het oog op de inwerkingtreding en de effecten ervan voor burgers en bedrijven. Op grond van het overgangsrecht wordt het overigens mogelijk om gedurende enige tijd zonder registratie de werkzaamheden te verrichten of aan te bieden. Ook is voorzien in overgangsrecht voor de voorgestelde aanpassing van de cumulatierегeling in artikel 6:96 BW. De nieuwe samenvoegregeling heeft geen betrekking op

³⁸ Bij bedragen onder € 266,67 is dit het minimumtarief conform de huidige staffel in het Bik.

termijnbetalingen waarvoor voor de inwerkingtreding van artikel 6:96, achtste lid, BW is aangemaand.

6. Regeldrukeffecten

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de regeldrukeffecten zijn. Om de kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen voor de regeldrukeffecten van dit wetsvoorstel in kaart te brengen, moeten de regeldrukkosten – die voortvloeien uit informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen – worden berekend. De berekeningen en genoemde bedragen kunnen gezien worden als een indicatie van de verwachte kosten en de daarbij gebruikte aantallen als een schatting van de betrokken partijen en het aantal registraties.

Het wetsvoorstel bevat een aantal verplichtingen die verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden correct moeten naleven en wettelijke voorschriften waaraan zij moeten voldoen. De regeldrukkosten voor hen bestaan uit de investeringen en inspanningen om te voldoen aan de informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen die uit het wetsvoorstel voortvloeien.³⁹ De regeldruk wordt in eerste instantie uitgedrukt in tijdbelasting, maar vervolgens zo veel mogelijk gekwantificeerd en naar euro's omgerekend. Bij de berekening van de regeldrukkosten voor het bedrijfsleven wordt gebruikgemaakt van de standaard uurtarieven per beroepsgroep. Deze tarieven zijn gebaseerd op CBS-statistieken voor uurlonen naar beroepsgroep in het bedrijfsleven. Het gemiddelde uurtarief van het bedrijfsleven bedraagt € 51, conform de tarieven voor leidinggevenden, managers, hoogopgeleide medewerkers, administratief personeel, technici en ander middelbaar opgeleid personeel uit het Handboek Meting Regeldrukkosten. Het aantal verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden komt naar huidige schatting neer op 535. Bij elk van de hierna beschreven regeldrukgevolgen wordt aangegeven welke handelingen verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden moeten verrichten om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen. Tevens wordt aangegeven wat daarbij de overwegingen zijn en welke kosten deze handelingen met zich meebrengen.

6.2 Aanvraag tot inschrijving in het incassoregister

Op grond van dit wetsvoorstel moeten verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden een aanvraag tot inschrijving in het incassoregister indienen om buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te (blijven) verrichten of aan te (blijven) bieden. Zonder registratie in het register mogen zij geen buitengerechtelijke incassowerkzaamheden (meer) verrichten of aanbieden. De verplichting tot inschrijving in het register resulteert in een verzwaring van de regeldruk voor verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Bij de indiening van de aanvraag moet de aanvrager namelijk een aantal gegevens verstrekken, waaronder een uiteenzetting over hoe hij ervoor zal zorgen dat voldaan wordt aan de bij of krachtens de artikelen 11, 12 en 13 gestelde regels, de naam of namen waaronder hij buitengerechtelijke incassowerkzaamheden wenst te verrichten of aan te bieden, het adres waar hij kantoor houdt, een telefoonnummer en overige contactgegevens en voor zover van toepassing ook de naam en voornaam of voornamen van de bestuurders. Bij algemene maatregel van bestuur wordt aan de wijze van indiening van de aanvraag en de betaling van het bedrag dat is verschuldigd voor de behandeling van de aanvraag nadere invulling gegeven. Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden naar schatting 535 aanvragen ingediend.

In de uiteenzetting vermeldt de aanvrager onder andere het naamgebruik van de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Buitengerechtelijke incassowerkzaamheden mogen conform dit wetsvoorstel slechts worden verricht of aangeboden onder de naam die vermeld staat in het register, dan wel door een gerechtsdeurwaarder of advocaat. Tevens vermeldt de aanvrager in de uiteenzetting hoe hij ervoor zal zorgen dat hij niemand te werk stelt, die belast zal worden

³⁹ Bij de regeldrukkosten kan een onderscheid worden gemaakt tussen (eenmalige) aanvraagkosten en (terugkerende) systeemkosten.

met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden (of met de leiding hierover), zonder de overlegging van een verklaring omtrent het gedrag van deze persoon. Ook wordt geen bestuurder te werk gesteld wiens gegevens niet in het register staan vermeld. De aanvrager dient ten slotte in de uiteenzetting te vermelden hoe hij ervoor zal zorgen dat hij aan de kwaliteitseisen zal voldoen, voor zover hierover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

De inschatting is dat verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden tussen 8 – 12 uur (gemiddeld 10 uur) kwijt zullen zijn voor het maken van de uiteenzetting. Voor het indienen van de algehele aanvraag (dus ook de uiteenzetting) wordt uitgegaan van een tijdsinspanning van 10 – 14 uur (gemiddeld 12 uur). Bij deze inschatting wordt ook de aanvraag van een verklaring omtrent het gedrag in ogenschouw genomen. Elke werknemer dient namelijk een verklaring omtrent het gedrag aan te vragen en vervolgens te overleggen. Bij de berekening van de regeldrukkosten voor verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden is uitgegaan van een uurtarief van € 51 (zie hiervoor). De regeldrukkosten worden wat betreft de aanvraag tot inschrijving geschat op 12 uur x € 51 per uur x 535 verrichters en aanbieders = € 327.420. Voorts verdient de vermelding dat de bezwaar- en beroepsprocedure als mogelijk gevolg voor de aanvrager uit het wetsvoorstel kan voortvloeien.

Op grond van artikel 4, tweede lid, worden gerechtsdeurwaarders en advocaten voor de verplichting tot inschrijving in het incassoregister uitgesloten. Deze beroepsgroepen hoeven niet ingeschreven te zijn in het register. Wel zullen gerechtsdeurwaarders en advocaten gehouden zijn aan de materiële normen van het wetsvoorstel.

6.3 Inzage in het incassoregister

Invoering van het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat slechts ingeschreven verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden deze werkzaamheden mogen verrichten. Schuldeisers en schuldenaars kunnen het register raadplegen om te controleren welke verrichter of aanbieder is geregistreerd en informatie te verschaffen over wie deze buitengerechtelijke incassowerkzaamheden mag verrichten of aanbieden. Op grond van artikel 3, vierde lid, geeft Onze Minister via in ieder geval een website aan een ieder inzage in een gegeven, schorsing en doorhaling. Deze openbare informatie maakt het voor schuldeisers mogelijk om met bonafide incassobureaus in zee te gaan. Er worden geen kosten in rekening gebracht voor inzage in het register. Naar verwachting zal de inzage beperkte tijd in beslag nemen.

6.4 Naleving van de kwaliteitseisen

De kwaliteitseisen die voortvloeien uit het wetsvoorstel moeten worden nageleefd door de geregistreerde verrichter of aanbieder. Uit de registratieaanvraag moet blijken hoe de verrichter of aanbieder ervoor zorgt dat er wordt voldaan aan de kwaliteitseisen. Naleving van de kwaliteitseisen houdt feitelijk gezien ook een inspanning in, die per eis kan verschillen. Aan de volgende eisen, waaraan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld, heeft de geregistreerde incassodienstverlener invulling te geven:

- 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;
- een klachten- en geschillenregeling en de behandeling van een klacht of geschil overeenkomstig die regeling.

Naar verwachting zal de geregistreerde verrichter of aanbieder een bepaalde inspanning kwijt zijn om aan deze kwaliteitseisen te voldoen. Hoe groot die inspanning is, zal ook afhangen van de invulling die bij algemene maatregel van bestuur aan de eisen wordt gegeven. Tevens moet hierbij vermeld worden dat de daadwerkelijke verzwaring van de regeldruk als gevolg van de kwaliteitseisen mee kan vallen. Sommige kwaliteitseisen brengen namelijk als zodanig voor een deel van de huidige incassodienstverleners geen extra regeldrukkosten met zich mee. Het gaat

hierbij om regeldrukkosten die de verrichters of aanbieders ook zouden maken zonder de opgelegde verplichtingen die uit deze wet voortvloeien. In de huidige situatie houdt een beperkt aantal incasso-onderneming zich immers al aan bepaalde kwaliteitsnormen. De omgang met en informatievoorziening aan schuldenaren en schuldeisers, de vakbekwaamheid van personen en de inrichting van het incassoproces en de administratie daarvan, zijn eisen die over het algemeen ook zonder invoering van de wet in acht genomen kunnen worden.

6.5 Doorgeven wijziging, doorhaling registratie en opheffing schorsing

Een registratie kan krachtens artikel 8, eerste lid, op aanvraag worden gewijzigd met betrekking tot de contactgegevens of om een bestuurder toe te voegen of te verwijderen. Een registratie kan ook worden gewijzigd ter toevoeging of verwijdering van een naam, waaronder buitengerechtelijke incassowerkzaamheden worden verricht of aangeboden. De geregistreerde verrichter of aanbieder zal de eventuele wijziging aan de registerhouder moeten doorgeven. In dit geval is de regeldruk gelegen in de tijd die een verrichter of aanbieder kwijt is om een wijziging door te geven. Naar verwachting zal het doorgeven van een wijziging dertig minuten in beslag nemen. In geld uitgedrukt komt dat neer op 30 minuten x € 51 per uur = € 25,50. Tevens kan op verzoek van de verrichter of aanbieder een registratie door de registerhouder worden doorgehaald. Een verzoek tot doorhaling zorgt voor een extra inspanning voor de geregistreerde verrichter of aanbieder, die bezien wordt op 1 uur. De geschatte regeldrukkosten hiervoor zijn dan 1 uur x € 51 per uur = € 51. Op grond van artikel 9, vierde lid, kan de schorsing van de registratie op verzoek van de verrichter of aanbieder worden opgeheven. De tijdsinspanning voor het verzoek tot opheffing van de schorsing wordt op 1 uur geschat. De geschatte regeldrukkosten zijn dan 1 uur x € 51 per uur = € 51. Hierbij dient voorts vermeld te worden dat de regeldrukkosten voor het doorgeven van een wijziging, het doorhalen van een registratie en het opheffen van een schorsing eenmalige kosten betreffen.

6.6 Toezicht

De kosten van toezicht vallen eveneens onder de regeldrukkosten. Het kan hierbij gaan om de tijd die nodig is bij een inspectiebezoek, het uitwisselen van informatie of aanvullende kosten omdat normen strenger worden geïnterpreteerd.

7. Uitvoeringslasten registratieplicht, toezicht op de naleving en handhaving

7.1 Algemeen

Met het wetsvoorstel wordt de private buitengerechtelijke incassodienstverlening gereguleerd. Verrichters en aanbieders van deze buitengerechtelijke incassowerkzaamheden worden geconfronteerd met deze regelgeving. Naar schatting zullen in ieder geval gelet op de huidige markt 535 verrichters en aanbieders hiervan effecten ondervinden.⁴⁰

Het voorstel introduceert een registratieplicht in een incassoregister voor het verrichten en aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitvoeringslasten die samengaan met het register enerzijds en het toezicht op de naleving en de handhaving anderzijds.

7.2 Uitvoering rondom het register

Een incassodienstverlener kan een aanvraag tot registratie indienen bij de Minister voor Rechtsbescherming – de facto bij de Dienst Justis. De Dienst Justis is de screeningsautoriteit van Nederland. Bij de strategische verkenning naar de uitvoering van dit wetsvoorstel door de Dienst Justis is gekeken of de nieuwe taken kansen en mogelijkheden bieden voor de Dienst Justis die in overeenstemming lijken met de huidige missie, visie en businessarchitectuur van de Dienst Justis.

⁴⁰ Hierbij zijn de opkopers van vorderingen die deze incasseren en bedrijven die incassowerkzaamheden als nevenactiviteit uitoefenen niet meegenomen omdat hier geen kwantitatieve gegevens over beschikbaar zijn.

CONSULTATIEVERSIË

Opname in het register volgt als de aanvrager voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat en op welke wijze hij zal voldoen aan de bij of krachtens de wet gestelde normen en bovendien heeft kunnen aantonen dat hij en eventuele bestuurders voldoende betrouwbaar zijn. Door het introduceren van de registratieverplichting wordt een toetredingsdrempel opgeworpen. Verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden kunnen door de registratieverplichting minder eenvoudig deze markt betreden. Dit zal met name een afschrikwekkende werking hebben voor de bedrijven die niet aan deze kwaliteitseisen kunnen/willen voldoen. De verwachting is dat deze bedrijven uit de markt stappen.

Voor gerechtsdeurwaarders en advocaten wordt een uitzondering van de registratieplicht voorgesteld. Dat houdt in dat er voor deze beroepsgroepen geen verplichting is om, voorafgaand aan het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, een registratie aan te vragen. Wel zijn ze gehouden aan de bij of krachtens deze wet gestelde materiele normen. Op de naleving van de bij en krachtens deze wet gestelde regels zal toezicht worden uitgeoefend door dezelfde toezichthouders die reeds zijn aangewezen op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet en de Advocatenwet. Concreet betekent dit dat het toezicht op naleving van de onderhavige wet door gerechtsdeurwaarders plaatsvindt door het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en door advocaten plaatsvindt door de lokale deken.

Voor wat betreft de eisen die gekoppeld zijn aan de mogelijkheid om als verrichter en aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden werkzaam te zijn, zijn in de memorie van toelichting de grote lijnen uitgewerkt. De verdere inhoudelijke uitwerking en vaststelling van de normen zal bij lagere regelgeving plaatsvinden. Die zijn relevant voor de uitvoering, aangezien er bij aanvraag op die eisen getoetst zal moeten worden. Vanwege het ontbreken van de invulling van de eisen op een lager niveau is momenteel het takenpakket nog niet volledig. De invulling van deze lagere regelgeving wordt parallel aan het in consultatie brengen gestart.

7.3 Toezicht op de naleving en handhaving

De Inspectie Justitie en Veiligheid zal in het eerste jaar dat het wetsvoorstel in werking is getreden starten met een ingroei-model voor het toezicht op de naleving om inzicht te krijgen op de omvang en aard van de misstanden en bij welk soort bedrijven zich de meeste risico's voordoen. Hierna zal de structurele vorm van toezicht worden bepaald. Uiteraard gebeurt dat in overleg met de Dienst Justis en andere relevante toezichthouders (AFM, ACM, BFT en deken). De deken en het BFT zullen deze toezichthoudende taak krijgen voor zover advocaten respectievelijk gerechtsdeurwaarders buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten.

Om bij gebleken tekortkomingen tegen in het register opgenomen dienstverleners te kunnen optreden, zal de Minister voor Rechtsbescherming bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden hebben. Verder kan tegen wie zonder registratie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt, strafrechtelijk worden opgetreden door politie en het Openbaar Ministerie omdat het een economisch strafbaar delict wordt.

Bij de verdere vormgeving van het toezicht wordt de samenwerking en wisselwerking tussen de registerhouder en de verschillende toezichthouders, die vanuit verschillende wetten toezicht houden op incassodienstverleners markt, betrokken (zie eerder in deze toelichting en zie in dit verband ook artikel 18).

7.4 Kosten uitvoering wetsvoorstel

Op dit moment wordt een inventarisatie gemaakt van de middelen die nodig zijn voor de uitvoering van dit wetsvoorstel. Verder zal de Minister voor Rechtsbescherming voor zowel de behandeling van de aanvraag als het periodiek laten voortduren van de registratie een tarief in rekening brengen bij de aanvrager, respectievelijk de ingeschreven bedrijven (zie hierna). De overige kosten worden doorbelast aan de incassodienstverlener.

8. Privacy Impact Assessment

Een onderdeel van het afwegingsproces bij voorgenomen regelgeving is de uitvoering van een Privacy Impact Assessment (PIA). Het doel hierbij is om de bescherming van persoonsgegevens onderdeel uit te laten maken van het afwegingsproces bij beleidsvorming. Door het uitvoeren van een PIA wordt duidelijkheid verkregen over de (mogelijke) impact van een wetsvoorstel als het gaat om (nieuwe) privacygevoeligheden en worden, indien noodzakelijk, de nodige maatregelen getroffen. Bij dit wetsvoorstel zijn op dit moment alle werkstromen inzichtelijk. Zo zal een aanvrager door middel van verstrekking van gegevens (artikel 5, onderdeel a tot en met e) een aanvraag indienen bij de Minister voor Rechtsbescherming. Deze zal als verwerkingsverantwoordelijke (artikel 3, derde lid) voor het register, als bedoeld in de AVG de aanvraag beoordelen (artikelen 6 en 7). Het register is in beginsel openbaar, om transparantie op de markt van private buitengerechtigde incassodienstverlening te vergroten: schuldeisers en schuldenaren moeten kunnen bekijken wie is geregistreerd. Behalve wanneer de noodzakelijkheid van openbaarheid ontbreekt of het privacy- of bedrijfsbelang zwaarder weegt. De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op de naleving en heeft daarmee toegang tot gegevens die niet openbaar zijn (artikelen 14 en 18, vijfde lid, onderdeel a). De griffier van het gerecht dat een beslissing neemt als bedoeld in artikel 9, eerste lid, dan wel een beslissing neemt die de opheffing van de schorsing tot gevolg heeft, geeft hiervan onverwijld kennis aan de Minister voor Rechtsbescherming (artikel 9, tweede lid). Tussen de verschillende uitvoerende partijen uit dit wetsvoorstel en andere toezichthouders kunnen gegevens uitgewisseld worden (waarover lagere regelgeving kan worden vastgesteld; artikel 18, zevende lid). Elke uitvoerende partij maakt een privacytoets bij de vaststelling van de uitvoering van dit wetsvoorstel. Ook bij (eventuele) lagere regelgeving zal een dergelijke privacytoets plaatsvinden.

9. Financiële consequenties

Voor de financiering van de kosten is aansluiting gezocht bij het kabinetsbeleid dat een markt zelf de kosten draagt voor publieke voorzieningen die zien op bevordering van hun kwaliteit en het toezicht daarop.⁴¹ In dat geval geldt als uitgangspunt dat kosten die verband houden met dit wetsvoorstel aan incassodienstverleners die op grond van dit wetsvoorstel buitengerechtigde incassowerkzaamheden mogen verrichten, mogen worden doorberekend. Voor de incassomarkt is het profijt evident: met dit wetsvoorstel wordt het kaf van het koren gescheiden. Die groep zal periodiek moeten bijdragen om het stelsel te kunnen financieren.

In dit wetsvoorstel is een grondslag gecreëerd om kosten die verband houden met de uitvoering van de wet door te belasten. Daarbij staat het profijtbeginsel centraal. Het profijtbeginsel gaat ervan uit dat één bepaalde groep profijt heeft van een bepaalde regeling, bijvoorbeeld een groep die als enige bepaalde handelingen mag verrichten.

In dit wetsvoorstel wordt voor incassodienstverleners, niet zijnde advocaten en gerechtsdeurwaarders, in artikel 19 grofweg een onderscheid gemaakt tussen twee door te belasten kosten. Een partij doet een aanvraag tot toelating om de middels dit wetsvoorstel gereguleerde diensten te mogen verrichten of aan te bieden en betaalt voor de behandeling van deze aanvraag een bepaald tarief (lumpsum). De aanvraag wordt vervolgens beoordeeld en daarop volgt een besluit (positief of negatief). Bij een positieve beslissing volgt tegen betaling opname van de incassodienstverlener in het incassoregister. Bij een negatieve beslissing kan de aanvrager in bezwaar en beroep gaan. De geregistreerde dienstverleners betalen voorts de kosten van de uitvoering van het systeem van het incassoregister, inclusief het toezicht op de naleving en handhaving. Bij de uitwerking in lagere regelgeving van die grondslag zal, in verband met de proportionaliteit van de regelgeving, aandacht bestaan voor de uitwerking ervan op grotere en kleinere incassodienstverleners. Voor advocaten en gerechtsdeurwaarders zullen de kosten, uiteraard alleen die kosten die samenhangen met hun specifieke positie in het wetsvoorstel,

⁴¹ Rapport 'Maat houden', raadpleegbaar op https://www.kcwj.nl/sites/default/files/rapport_maat_houden_2014_doorberekening_van_handhavingskosten.pdf.

meelopen in de betalingen die zij op grond van de Advocatenwet respectievelijk de Gerechtsdeurwaarderswet moeten doen aan het toezicht en tuchtrecht binnen hun beroepsgroep. De verwachting is overigens dat deze specifieke kosten minimaal zullen zijn.

10. Voorbereiding van het wetsvoorstel

Ter voorbereiding op de uitwerking van het onderdeel uit het regeerakkoord dat ziet op de incasso, zijn er in het najaar 2018 enkele expertmeetings georganiseerd. Ook is gekeken naar een eerder conceptinitiatiefvoorstel van de toenmalige Tweede Kamerleden Schouten (CU) en Yücel (PvdA) voor een Wet aanpak misstanden incassodienstverlening, dat in 2016 een informele consultatieronde heeft doorlopen.⁴² Bij de expertsessies is gesproken over onder meer de mogelijke invulling van het incassoregister, de problemen die er zijn bij de verkoop van vorderingen en de inning van die verkochte vorderingen en de ervaringen met het minimumtarief van incassokosten. Aan deze expertsessies werd deelgenomen door personen die actief zijn in en rondom de incassodienstverlening. Er waren vertegenwoordigers uit de incassodienstverlening, de gerechtsdeurwaarders, toezichthouders, de advocatuur, de rechterlijke macht en de raad voor rechtsbijstand. Ook waren er vertegenwoordigers van schuldenaren en schuldeisers. Tijdens de bijeenkomsten bleek steun te zijn voor het verhogen van de kwaliteit van de incassodienstverlening. Een incassoregister werd daarbij beschouwd als een middel dat daaraan kan bijdragen. De opbrengsten uit de sessies zijn meegenomen in de contouren die vervolgens aan de Tweede Kamer ten aanzien van het register zijn geschetst.⁴³ Inzichten uit deze sessies hebben bovendien bijgedragen tot het voorstel om de cumulatierегeling bij termijnbetalingen aan te passen. In het late voorjaar van 2019 heeft een laatste bijeenkomst plaatsgevonden om onder andere te spreken over de inhoudelijke eisen waaraan incassodienstverleners zouden moeten voldoen. De inzichten die daar zijn verkregen, zijn betrokken bij het vormgeven van de grondslagen voor de inhoudelijke eisen. Eveneens is bij het opstellen van de inhoudelijke eisen gekeken naar de eisen die nu al in de markt gelden, bijvoorbeeld bij de eerder in deze toelichting genoemde NVI en bij het Keurmerk Sociaal Verantwoord Incasseren. Daarnaast heeft een MKB-toets plaatsgevonden. Deze MKB-toets wordt sinds 1 mei 2019 rijksbreed toegepast op nieuwe wetgevingsdossiers met substantiële regeldrukgevolgen voor het MKB. Aan enkele door koepel- en brancheorganisaties geselecteerde ondernemers die te maken hebben met incassodienstverlening, zoals een incasso-onderneming en een gerechtsdeurwaarder, is dit wetsvoorstel op hoofdlijnen uiteengezet en is aan de hand daarvan verder met hen gesproken over de gevolgen voor het MKB.

Eind 2019 is een ambtelijk concept van het wetsvoorstel gedeeld met direct betrokken stakeholders, zodat vroegtijdig inzichten uit de praktijk konden worden berokken bij het wetsvoorstel. Op 9 december 2019 is over het ambtelijke concept met die betrokkenen van gedachten gewisseld in een rondetafelbijeenkomst. Over de cumulatie van incassokosten is daarna nog een kleiner verband met experts en betrokkenen gesproken. Die bijeenkomsten hebben geleid tot aanpassingen in de memorie van toelichting en het wetsvoorstel. De tussenliggende periode gaf ook ruimte verdere invulling te geven aan de taken en bevoegdheden in het wetsvoorstel, zodat daarover in de versie die in consultatie gaat, meer duidelijkheid kan bestaan.

11. Consultatiereacties

Dit hoofdstuk wordt ingevuld na de consultatie.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begripsbepalingen

Artikel 1 bevat definities. Op verschillende plekken in het wetsvoorstel komen de woorden “verrichten of aanbieden” van werkzaamheden voor. Deze begrippen worden niet gedefinieerd in artikel 1, omdat het normale spraakgebruik hier leidend is. Bij “verrichten” gaat het om

⁴² <https://www.christenunie.nl/incassowet>.

⁴³ *Kamerstukken II* 2018/19, 24 515, nr. 465.

werkzaamheden die worden uitgevoerd en bij “aanbieden” om het tegen een bepaalde prijs of tegen bepaalde voorwaarden verkrijgbaar stellen van werkzaamheden. Het past bij de beoogde verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening om ook het aanbieden te reguleren, zonder dat al daadwerkelijk werkzaamheden zijn verricht. Zo wordt bijvoorbeeld tegengegaan dat een bedrijf aan een schuldeiser werkzaamheden kan aanbieden, daarvoor een opdracht of betaling krijgt, maar vervolgens niet levert. Of dat een schuldeiser die een bedrijf zoekt dat buitengerechtigde incassowerkzaamheden verricht, malafide of kwalitatief ondermaatse praktijken aangeboden krijgt. Zoals ook volgt uit artikel 2, dat de reikwijdte bepaalt, is met het aanbieden overigens niet bedoeld het door een schuldeiser opdracht geven aan een incassobureau om een openstaande factuur te innen. Ook in andere wetgeving gaat het om zowel verrichten als aanbieden. Gewezen wordt bijvoorbeeld op artikel 2, eerste lid, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (zonder vergunning beveiligingswerkzaamheden of researchwerkzaamheden verrichten of aanbieden) en artikel 4, tweede lid, van de Loodsenwet (als niet bevoegd registerloods diensten als loods verlenen of aanbieden). Soms worden taalkundige afgeleiden van de werkwoorden gebruikt, zoals “verrichters of aanbieders”. Hiermee wordt bedoeld op, kort gezegd, de beroepsbeoefenaars of bedrijven (zie artikel 2, onderdeel a) die buitengerechtigde incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden. Dit kunnen rechtspersonen of natuurlijke personen zijn (eenmanszaken of vennootschappen onder firma).

Het wetsvoorstel betreft het verrichten en aanbieden van *buitengerechtigde incassowerkzaamheden*. Voorafgaand aan een eventueel gerechtelijk traject valt hierbij onder meer te denken aan het opnemen van contact, verstrekken van inlichtingen, versturen van een betalingsherinnering, aanmaning of ingebrekestelling, behandelen van verweer, (proberen te) treffen van een betalingsregeling of in ontvangst nemen van een betaling. Indien soortgelijke werkzaamheden plaatsvinden na het behalen van een veroordelend vonnis, gaat het eveneens om buitengerechtigde incassowerkzaamheden als bedoeld in deze bepaling. Te denken valt aan de situatie dat een incassobureau, een advocaat of een gerechtsdeurwaarder (zonder een ambtshandeling zoals betekening of executie te verrichten), probeert voldoening van de vordering te verkrijgen. In het licht van het doel van dit wetsvoorstel en gegeven de bestaande regulering wordt overigens niet bedoeld betekening of executie door een gerechtsdeurwaarder onder buitengerechtigde incassowerkzaamheden te begrijpen. In de definitie is verder een beperking aangebracht tot vorderingen tot betaling van een geldsom, omdat ten aanzien van de buitengerechtigde incassowerkzaamheden met betrekking tot die vorderingen kwaliteitsverbetering wordt beoogd te bereiken. Het gaat dus bijvoorbeeld niet om het buitengerechtigd voldaan krijgen van een vordering tot wedertewerkstelling. Hoewel aan een vordering tot betaling van een geldsom vaak een overeenkomst ten grondslag zal liggen, is de voorgestelde regulering daar niet toe beperkt. Het doel van dit wetsvoorstel noopt daartoe niet. Het kan ook gaan om buitengerechtigde incassowerkzaamheden die worden verricht of aangeboden terwijl een overeenkomst ontbreekt of wordt betwist, of waaraan een verbintenis uit de wet ten grondslag ligt (onrechtmatige daad, onverschuldigde betaling, ongerechtvaardigde verrijking of zaakwaarneming). Het is belangrijk de definitie van buitengerechtigde incassowerkzaamheden te bezien in verband met artikel 2, waarin de reikwijdte van dit wetsvoorstel wordt bepaald.

Het voorstel bevat niet alleen regels voor beroepsbeoefenaars en bedrijven die buitengerechtigde incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden. In voorkomend geval gaat het ook om *bestuurders*. Zij hebben bij rechtspersonen immers de mogelijkheid het verrichten of aanbieden van buitengerechtigde incassowerkzaamheden te bepalen. Het betreft, net als bijvoorbeeld bij de regels over particuliere beveiligingsorganisaties, niet alleen de bestuurders in juridische zin, maar ook personen die feitelijk het beleid (mede) bepalen.

Voor personeel dat contact heeft met schuldenaren of schuldeisers, is een *verklaring omtrent het gedrag* nodig (artikel 12, eerste lid). De artikelen 28 e.v. van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens regelen die verklaring. Om enerzijds een goede garantie te bieden bij buitenlands personeel, bijvoorbeeld bij een buitenlands incassobureau, maar anderzijds geen belemmering op te werpen doordat een personeelslid van een dergelijk incassobureau in de regel niet zal beschikken over een Nederlandse verklaring omtrent het gedrag, is bepaald dat een daarmee overeenkomend buitenlands document volstaat.

Artikel 2. Reikwijdte

Artikel 2 beperkt de reikwijdte van de inhoudelijke regels over de buitengerechtelijke incassodienstverlening. Hetgeen bij of krachtens dit wetsvoorstel wordt bepaald over registratie (hoofdstuk 2), uitvoering van werkzaamheden en personeel (hoofdstuk 3), toezicht en handhaving (hoofdstuk 4), samenwerking (hoofdstuk 5) en financiën (hoofdstuk 6) geldt alleen voor buitengerechtelijke incassowerkzaamheden die voldoen aan de drie in artikel 2 limitatief en cumulatief verwoorde eisen. Aan al deze eisen moet dus zijn voldaan. De aanpassing van de cumulatierегeling voor buitengerechtelijke incassokosten komt te staan in het via artikel 20 van dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 6:96, achtste lid, BW. Omdat die regeling in het BW komt te staan en niet in de Wet kwaliteit incassodienstverlening, is deze dus niet onderworpen aan de door artikel 2 van het wetsvoorstel beperkte reikwijdte.

In de eerste plaats is voor de toepasselijkheid vereist dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden plaatsvinden in de uitoefening van een daarop gericht of mede gericht beroep of bedrijf (onderdeel a). Het gaat bij "beroep of bedrijf" om activiteiten die – door rechtspersonen of natuurlijke personen (eenmanszaken of vennootschappen onder firma) en al dan niet met personeel – professioneel worden uitgevoerd en direct of indirect zijn gericht op het verwerven van inkomen of het maken van winst. Hieronder valt bijvoorbeeld niet een vriendendienst, die belangeloos en bateloos wordt verricht. Ook publieke organisaties, zoals het Centraal Justitieel Incassobureau, vallen erbuiten. Dit geldt ook voor bestuursorganen die invorderingen doen, zoals het invorderen van een verbeurde dwangsom. Met de toevoeging dat werkzaamheden plaatsvinden in een "daarop gericht of mede gericht" beroep of bedrijf is enerzijds beoogd dat bijvoorbeeld een bedrijf dat een aan hem in het gewone handelsverkeer gecedeerde vordering incasseert, niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt. Anderzijds is met "daarop gericht of mede gericht" beroep of bedrijf beoogd bijvoorbeeld een opkoper die (onder meer) in bulk afgeschreven schulden opkoopt, wel onder de werking van dit wetsvoorstel te brengen. Met "beroep" wordt het zogenoemde vrije beroep bedoeld. Het gaat bij "beroep" dus niet om individuele personeelsleden van bijvoorbeeld een onderneming, incassobureau of kantoor, die in het normale spraakgebruik debiteurenbeheerder of juridisch medewerker van beroep zijn. Onder "bedrijf" vallen in elk geval de (private) incassobureaus. Het weglaten van het etiket "incassobureau" of het voeren van een andere benaming maakt niet dat een bedrijf buiten de nieuwe regeling valt. De toevoeging "op een wijze alsof zij beroepsmatig of bedrijfsmatig was" heeft het oog op diegenen die in een grijs gebied of in de onderwereld "professioneel" optreden om een openstaande vordering te innen. Niet belangeloos en bateloos, maar met, direct of indirect, actueel of toekomstig, profijt. Wie op die manier, ongeregistreerd, voor een ander activiteiten verricht of aanbiedt om buiten rechte bij een natuurlijke persoon die in Nederland woont, een vordering tot betaling van een geldsom voldaan te krijgen, is strafbaar (artikel 4 jo. 23).

In de tweede plaats is vereist dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden worden uitgeoefend voor een derde of na overdracht van de vordering (onderdeel b). De voorgestelde regels gelden alleen indien, kort gezegd, de schuldeiser de incasso uit handen heeft gegeven. Enerzijds betekent dit dat een bedrijf dat een factuur int die is verzonden voor goederen of diensten die het zelf heeft geleverd, niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt. Ook niet als dat gebeurt via de eigen incasso- of debiteurenafdeling. Anderzijds vallen opkopers wel onder de nieuwe regels wanneer zij buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden. Opkopers verrichten immers activiteiten ter verkrijging van voldoening buiten rechte van een vordering tot betaling van een geldsom, of bieden deze activiteiten aan, in de uitoefening van een (mede) daarop gericht bedrijf na overdracht van de vordering. Het begrip "overdracht" is ontleend aan artikel 3:80, derde lid, BW. De regels zijn hierdoor niet van toepassing op buitengerechtelijke incassowerkzaamheden die worden uitgeoefend nadat een vordering bijvoorbeeld door een fusie van rechtspersonen is verkregen of door subrogatie is overgegaan op een verzekeraar. Dit gelet op het doel van het wetsvoorstel.

In de derde plaats is vereist dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden betrekking hebben op voldoening door een natuurlijke persoon die zijn woonplaats in Nederland heeft. Dit is toegelicht in paragraaf 3.2. Met "woonplaats" wordt aangesloten bij de formulering van artikel 1:110 BW. De concrete activiteit kan overigens wel worden verricht jegens of aangeboden aan een schuldeiser.

Te denken valt bijvoorbeeld aan contact van een incassobureau met een verhuurder, die een debiteurendossier aandraagt. Ook jegens die schuldeiser moeten bijvoorbeeld de omgangseisen in acht worden genomen waarop artikel 13 ziet. De nieuwe regels gelden echter alleen voor zover de in dat dossier, bijvoorbeeld jegens een schuldeiser, verrichte of aangeboden buitengerechtelijke werkzaamheden zien op het voldaan krijgen van een vordering door een natuurlijke persoon.

HOOFDSTUK 2. REGISTRATIE

Artikel 3. Register

Artikel 3 stelt het register in, bepaalt welke gegevens daarin worden opgenomen, wie het register houdt en wat, ook gelet op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), voor iedereen zichtbaar is. Vertrekpunt bij de inschrijving is de verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Die wordt ingeschreven en het zal dan gaan om de inschrijving van een bedrijf. Het wetsvoorstel richt zich immers op beroeps- of bedrijfsmatig handelen (artikel 2, aanhef en onderdeel a), terwijl de relevante beroepsgroepen gerechtsdeurwaarders en advocaten zijn uitgezonderd van de registratieplicht (artikel 4, tweede lid). Zoals toegelicht bij artikel 2 worden individuele personeelsleden, zoals een debiteurenbeheerder of juridisch medewerker, dus niet ingeschreven. Dit laat onverlet dat er wel natuurlijke personen kunnen zijn ingeschreven in het register, namelijk als zij bijvoorbeeld in de vorm van een eenmanszaak of vennootschap onder firma het bedrijf uitoefenen. Ook kunnen er gegevens over bepaalde bij het bedrijf betrokken natuurlijke personen in het register staan, namelijk voor zover een bestuurder van dat bedrijf een natuurlijk persoon is (artikel 3, tweede lid, aanhef en onderdeel d).

Ook de schorsing en herroepelijke doorhaling van een registratie en de datum daarvan zijn in te zien.

Het register is gedeeltelijk openbaar toegankelijk. Van door het wetsvoorstel vastgestelde openbare gegevens kan een ieder kennisnemen. Dit gebeurt in ieder geval via een website. Openbaar toegankelijke gegevens zijn de inschrijvingsdatum, de gebruikte benaming(en) en de naam en de contactgegevens van het bedrijf dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt. Ook van een schorsing en een niet onherroepelijke doorhaling en de datum daarvan kan iedereen kennisnemen. Zo vervult het register enerzijds de kenbaarheidsfunctie ten behoeve van de beoogde kwaliteitsverbetering van de incassodienstverlening. Anderzijds wordt recht gedaan aan de bedrijfsbelangen van verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en de persoonlijke belangen van hun eventuele bestuurders. Andere dan de in artikel 3 genoemde gegevens zijn om deze reden op grond van dit artikel niet openbaar toegankelijk. Het gaat dan om persoonsgegevens van bestuurders en gegevens over wijzigingen als bedoeld in artikel 7, bestuurlijke sancties, opheffen schorsingen, definitieve doorhalingen en vervallen registraties. Informatie die onder een schorsing of niet onherroepelijke doorhaling ligt, zoals een daartoe strekkende rapportage of beslissing, wordt op grond van deze bepaling ook niet publiek verstrekt. De uitwisseling van gegevens en inlichtingen tussen toezichthouders en de handhaver voor dit wetsvoorstel en de ACM en AFM wordt in artikel 18 geregeld. Hiermee wordt zowel goed toezicht en goede samenwerking tussen betrokken autoriteiten gewaarborgd, als het genoemde belang beschermd van verrichters of aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en eventuele bestuurders.

Artikel 19, eerste lid, aanhef en onderdeel a, gaat over de financiële kant van registratie en van toezicht en handhaving daarop (zie daarover ook hoofdstuk 8 van de toelichting). Om geregistreerd te blijven, zal periodiek moeten worden betaald. Blijft (tijds) betaling uit, dan vervalt de registratie. Het vervallen van registratie nadat betaling is uitgebleven, gebeurt van rechtswege, dus zonder dat daaraan een besluit ten grondslag ligt. Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat ook voor het behandelen van de aanvraag (dus ongeacht de uitkomst) moet worden betaald (artikel 19, eerste lid, aanhef en onderdeel b).

Artikel 4. Verbod

Artikel 4 bevat het verbod om zonder registratie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden. Overtreding ervan is strafbaar via de Wet op de economische delicten (artikel 23 van het wetsvoorstel).

Een registratie ontbreekt wanneer die er nooit is geweest. Dit is vanzelfsprekend het geval indien geen aanvraag tot inschrijving in het register is gedaan of indien daarop niet of nog niet positief is beschikt.

Een registratie ontbreekt ook zolang zij is geschorst. Deze situatie kan van rechtswege intreden, dus zonder daartoe strekkend voorafgaand besluit, of er kan toe worden besloten (artikel 9, eerste en derde lid). Hoewel artikel 9, tweede lid, erin voorziet een omstandigheid die aanleiding is tot van rechtswege schorsing snel onder de aandacht te brengen van de Minister voor Rechtsbescherming, die dit dan in het register doorvoert, is niet uit te sluiten dat bijvoorbeeld een incassobureau waarvan een bestuurder voor bepaalde tijd is ontzet uit zijn recht, nog zonder meer zichtbaar is in het register. Bijvoorbeeld als die uitspraak (nog) niet aan Minister voor Rechtsbescherming is gemeld of de schorsing nog niet is doorgevoerd in het register. Dit valt voor de kenbaarheidsfunctie van het register te betreuren. Omdat schorsing van rechtswege plaatsvindt, ontbreekt de registratie in een dergelijk geval formeel echter wel. Dit in weerwil van wat het register toont. Een incassobureau dat ondanks die automatische schorsing doorgaat met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, valt onder het verbod.

Een registratie ontbreekt ten slotte, indien zij is doorgehaald of vervallen.

Gerechtsdeurwaarders en advocaten die, kort gezegd, gerechtigd zijn om hun beroep uit te oefenen (en dus bijvoorbeeld niet tuchtrechtelijk zijn geschorst), zijn bij het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden uitgesloten van de registratieplicht (zie daarover paragraaf 3.2). Als een gerechtsdeurwaarder of advocaat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt, kan een schuldenaar of schuldeiser het gerechtsdeurwaardersregister of het tableau van de Nederlandse orde van advocaten raadplegen. Voor advocaten geldt dit zowel ten aanzien van Nederlandse advocaten (die op grond van artikel 1 van de Advocatenwet zijn ingeschreven) als ten aanzien van advocaten uit een andere EU-lidstaat, een EER-land of Zwitserland, die permanent dezelfde werkzaamheden willen uitoefenen. Laatstgenoemde advocaten hebben dat recht namelijk pas als zij zich op het tableau hebben laten inschrijven (artikel 16h, eerste lid, van de Advocatenwet). Voor het geval waarin een advocaat uit een andere EU-lidstaat, een EER-land of Zwitserland niet in Nederland op het tableau staat ingeschreven (zogenoemde bezoekende advocaten, artikel 16b van de Advocatenwet) én die advocaat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt, wordt bepaald dat hij daarbij de buitenlandse beroepsorganisatie dient te vermelden waartoe hij behoort of het gerecht waarbij hij overeenkomstig de wettelijke regeling van de staat van herkomst is toegelaten (zie artikel 11, eerste lid, onderdeel c, van dit wetsvoorstel). Zo wordt aan het belang van de kenbaarheid voor schuldeisers en schuldenaren zo veel mogelijk recht gedaan, terwijl voor bezoekende advocaten geen onnodige belemmering wordt opgeworpen.

Artikel 5. Aanvraag

Artikel 5 betreft de aanvraag. Deze wordt gedaan door degene die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden wenst te verrichten of aan te bieden en daarom wil worden ingeschreven. Omdat bedrijven worden ingeschreven, is dit dus formeel de rechtspersoon (die feitelijk door een of meer daartoe bevoegde bestuurders zal worden vertegenwoordigd) dan wel – bij een eenmanszaak of vennootschap onder firma – de bevoegde natuurlijke persoon. In de eerste plaats moet het bedrijf informatie geven, zodat zorgvuldig kan worden besloten of, gelet op de daarvoor bestaande gronden, de inschrijving in het register kan plaatsvinden, dan wel dat de aanvraag buiten behandeling moet blijven of de inschrijving in het register moet worden geweigerd (eerste lid, onderdelen a en b). Het gaat onder meer om een uiteenzetting van het bedrijf hoe ervoor wordt gezorgd dat zal worden voldaan aan de regels over de uitvoering van de werkzaamheden en het personeel (de artikelen 11, 12 en 13). De verantwoordelijkheid om te ondernemen volgens de regels van het wetsvoorstel wordt zo gelegd waar die hoort, namelijk bij de ondernemer die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden wil verrichten of aanbieden. Binnen de grenzen die bij of krachtens dit wetsvoorstel worden gesteld, bepaalt de ondernemer hoe hij zijn onderneming inricht om die werkzaamheden te verrichten of aan te bieden. Om het Europese dienstenverkeer

niet te belemmeren, wordt van een aanvrager die, kort gezegd, is onderworpen aan een soortgelijk registratie- of vergunningsstelsel, geen uitzondering vereist.

In de tweede plaats moet een bedrijf informatie geven die in het register wordt opgenomen (eerste lid, onderdelen c, d en e). Een bedrijf bepaalt zelf onder welke naam of namen het zaken wil doen. Omdat het handelsregister wordt geraadpleegd bij de beoordeling van de aanvraag, hoeft een aanvrager alleen handelsnamen, adres- en contactgegevens en namen van bestuurders te verstrekken, als die daarin niet al staan vermeld. Dit maakt de administratieve last voor een bedrijf in dit opzicht zo licht mogelijk. De beslistermijn is dertien weken, met dien verstande dat het eerste jaar een langere termijn mogelijk is (artikel 25, tweede lid). De zogenoemde *lex silencio positivo* is niet van toepassing: de inschrijving is niet van rechtswege gegeven, indien niet tijdig wordt beslist (zie daarover paragraaf 3.6). Overigens geldt in een dergelijk geval de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen onverkort, dus daar kan een aanvrager die te lang moet wachten, gebruik van maken.

Artikel 6. Buiten behandeling laten

Artikel 6 bepaalt in welke gevallen een aanvraag buiten behandeling wordt gelaten. Een afgewogen inhoudelijke beslissing om een bedrijf in te schrijven in het register of de inschrijving te weigeren, is in die gevallen niet mogelijk. Het gaat om gevallen van niet onherroepelijke faillissements- en bepaalde andere het vermogen betreffende beslissingen, schorsing van een registratie, niet onherroepelijke doorhaling of niet-voldoen van het voor behandeling te betalen bedrag. Draaideursituaties moeten worden voorkomen. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld een incassobureau waarvan de registratie is geschorst, tijdens de schorsing niet via een aanvraag aan een nieuwe registratie moet kunnen komen. Datzelfde geldt als de directeur van een geschorst incassobureau voor zichzelf of als directeur van een nieuw bureau verder wil. Daarom wordt niet alleen gekeken naar het bedrijf dat de aanvraag doet, maar ook naar de daarbij betrokken bestuurders. Zo lang een aanvraag buiten behandeling wordt gelaten, loopt de beslistermijn niet.

Artikel 7. Weigering

Artikel 7 bevat de weigeringsgronden. Dit is in de eerste plaats (onderdeel a) aan de orde, indien gelet op de voornemens en antecedenten van de aanvrager (dus het bedrijf) of een bestuurder, naar redelijke verwachting niet zal worden voldaan aan de bij of krachtens artikel 11, 12 of 13 gestelde regels of overigens niet zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een goede verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht. De bewoordingen zijn ontleend aan de artikelen 4, eerste lid, en 14, eerste lid, onderdeel e, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. De woorden "naar redelijke verwachting" zijn gebruikt omdat in de regel vooraf niet met zekerheid zal zijn vast te stellen of aan de voorwaarden zal worden voldaan. Indien de inschrijving in het register wordt aangevraagd door een bedrijf dat net start met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, kan nog geen beeld bestaan van de wijze waarop men werkt. Niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat het bedrijf dat de inschrijving in het register aanvraagt, alle wettelijke regels zal naleven. Wel kan daarvan een beeld worden gevormd, aan de hand van de gegevens en bescheiden die op grond van artikel 5, eerste lid, bij de aanvraag moeten worden verstrekt, de door het aanvragende bedrijf op grond van artikel 4:2, tweede lid, Awb verschaft gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover het redelijkerwijs de beschikking kan krijgen, en aan de hand van de antecedenten van het bedrijf dat de aanvraag doet of van zijn eventuele bestuurders. De beoordeling vindt plaats aan de hand van de plannen die het bedrijf heeft dat aanvraag van de inschrijving in het register doet, en op basis van zijn antecedenten. Wanneer de aanvrager niet een natuurlijke persoon is (zoals bij een eenmanszaak of vennootschap onder firma wel het geval is), maar een rechtspersoon is, wordt gekeken naar de personen die het beleid van de rechtspersoon (mede) bepalen. Onderzocht wordt onder meer of de betrokken personen voldoende betrouwbaar zijn, gelet op de aard van het werk van een bedrijf dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt. Hierbij worden eventuele justitiële en politiegegevens in beschouwing genomen. Deze regeling is vergelijkbaar met de regeling van de verklaring omtrent het gedrag, ingevolge de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, waarbij op basis van concrete gegevens wordt getoetst of iemand, gelet op het doel waarvoor de verklaring wordt aangevraagd, daarvoor in aanmerking komt. Ook andere informatie kan relevant zijn, bijvoorbeeld

de overige activiteiten die de betreffende personen ontplooiën of eventuele eerdere activiteiten in de buitengerechtelijke incassobranche. Van een bedrijf dat de aanvraag doet, mag worden verwacht dat het zich niet alleen zal houden aan de wettelijke regels, maar ook overigens behoorlijk zal werken. Dit vereiste is neergelegd in de open norm dat overigens zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een goede verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht. Hierbij wordt bedoeld op een situatie waarin sprake is van grove misdragingen of wanbeleid bij een bedrijf dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt. De invulling van een dergelijke norm wordt mede bepaald door de belangen die door de betreffende wetgeving worden beschermd.⁴⁴ Voor het onderhavige wetsvoorstel zijn deze hiervoor omschreven, met name in de paragrafen 1.1., 1.2. en 3.6. Het betreft de verhoging van de kwaliteit van de buitengerechtelijke incassodienstverlening ten behoeve van de schuldenaar, de schuldeiser en de incassodienstverleners. Hierbij kwamen ook de (Europeesrechtelijke) belangen van bescherming van de openbare orde, bescherming van afnemers van diensten en consumentenbescherming aan de orde. Deze belangen vragen bijvoorbeeld om bedrijven die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden, waarvan redelijkerwijs niet valt te verwachten dat zij zich zullen bedienen van valsheid in geschrifte, oplichting, fraude of vergelijkbare praktijken, bij het minste of geringste zullen "omvallen" of geld ergens anders terecht zullen laten komen dan bij de rechthebbende (doorgaans: schuldeisers voor wie het geld wordt geïncasseerd).

De weigeringsgronden in de onderdelen b en c betreffen onherroepelijke faillissements- en andere vermogensrechtelijke beslissingen. Anders dan in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, waar het niet onherroepelijke beslissingen betreft, die leiden tot het buiten behandeling laten van een aanvraag, leiden definitieve beslissingen over faillissement, schuldsanering, surseance of gijzeling wegens schulden tot een weigering van de aanvraag (onderdeel b). Wegens de beoogde verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening, is het niet passend om een bedrijf dat of bestuurder die in die omstandigheden verkeert, de bevoegdheid te geven werkzaamheden te gaan verrichten of aan te bieden waarmee betaling van een geldsom kan worden verkregen. Wat dit betreft wordt ook naar de situatie in de voorafgaande vijf jaar gekeken om draaideurconstructies te voorkomen (onderdeel c). Gaat een incassobureau bijvoorbeeld failliet, dan moet het niet met een nieuwe registratie verder kunnen gaan. Datzelfde geldt als de directeur van een failliet incassobureau voor zichzelf of als directeur van een nieuw bureau verder wil. Een uitzondering geldt indien aannemelijk is dat het aanvragende bedrijf of de bestuurder ter zake geen verwijt treft. Het is aan het bedrijf om hiervoor onderbouwing te geven en aan de Minister voor Rechtsbescherming om, met beoordelingsruimte, te bepalen of het uitzonderingsgeval zich voordoet. Vergelijkbare uitzonderingsgronden komen ook in andere wetgeving voor. Bijvoorbeeld in artikel 19, derde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet (ieders aansprakelijkheid voor een tekort op de gezamenlijke derdengeldenrekening, tenzij hij aannemelijk kan maken dat hem ter zake van het ontstaan van het tekort geen verwijt treft) en artikel 5, eerste lid, van het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999 (de laatste vijf jaar geen leidinggevende zijn geweest van een inrichting waarvan bijvoorbeeld de vergunning is ingetrokken, tenzij aannemelijk is dat hem ter zake geen verwijt treft). Het komt hierbij aan op overmacht, waarin een situatie, bijvoorbeeld een faillissement, zich ook bij een hoge mate van zorgvuldigheid van betrokkene niet liet vermijden. In het uitzonderingsgeval is het, ook afgezet tegen het kwaliteitsdoel van dit wetsvoorstel, niet redelijk om het aan een bedrijf of bestuurder gedurende vijf jaar onmogelijk te maken opnieuw buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te gaan verrichten of aanbieden.

De onderdelen d en e bevatten weigeringsgronden die voortvloeien uit bepaalde strafrechtelijke uitspraken. Namelijk wanneer de strafrechter de onderneming van de aanvrager heeft stilgelegd of de aanvrager of een bestuurder heeft ontzet van het recht buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden. De strafrechter bepaalt ook hoe lang dit gebeurt. In verband met de beoogde verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening, is het niet passend om iemand die in die omstandigheden verkeert, de bevoegdheid te geven

⁴⁴ Vergelijk de wetsgeschiedenis van de artikelen 4 en 14 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, *Kamerstukken II 1993/94*, 23478, nr. 3, p. 18-20 en 22, en *Kamerstukken II 1994/95*, 23478, nr. 5, p. 7.

werkzaamheden te gaan verrichten of aan te bieden waarmee betaling van een geldsom kan worden verkregen.

Met onderdeel f wordt ook beoogd een draaieurconstructie te voorkomen. Dit betreft het geval waarin de registratie van een bedrijf dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt, is doorgehaald, omdat zodanig onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt dat het de beslissing raakt (artikel 10, onderdeel c) of omdat door middel van doorhaling is gehandhaafd nadat in ernstige mate niet is voldaan aan de inhoudelijke of maatschappelijke eisen die worden gesteld (artikel 17). Ook dan moet men niet met een nieuwe registratie verder kunnen gaan. Hier geldt eveneens een vijfjaarstermijn met de, hiervoor bij onderdeel c toegelichte, uitzonderingsgrond.

Artikel 8. Wijziging naam, contactgegevens of bestuurder

Uit de artikelen 3:80, derde lid, en 3:83, eerste en derde lid, BW volgt al dat een registratie als de onderhavige slechts overdraagbaar is, wanneer de wet dit bepaalt. Dat is hier niet het geval en in dit wetsvoorstel hoeft het tegendeel – dat de registratie niet overdraagbaar is – dus ook niet te worden bepaald.⁴⁵ Wel maakt artikel 8 wijziging van een registratie uitdrukkelijk mogelijk. Zo kan een geregistreerd bedrijf bijvoorbeeld bewerkstelligen dat voortaan (ook) onder een andere naam buitengerechtelijke incassowerkzaamheden worden verricht of aangeboden of juist dat een naam wordt geschrapt. Ook is het voor de bereikbaarheid door schuldenaren en schuldeisers van belang dat contactgegevens bij de tijd worden gehouden (zie ook artikel 11, tweede lid). Als een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden een rechtspersoon is, kunnen ten slotte bestuurders worden toegevoegd of verwijderd. Niet alleen kan een bedrijf zo zelf in het algemeen bepalen wie het betreft bij zijn bedrijfsvoering. Gelet op de eisen die ook aan bestuurders worden gesteld en de gevolgen als zij daaraan niet meer voldoen – bijvoorbeeld dat in geval een bestuurder die failliet raakt, de registratie van een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden is geschorst (artikel 9, eerste lid, aanhef en onderdeel d), terwijl zonder die registratie geen buitengerechtelijke incassowerkzaamheden mogen worden verricht of aangeboden (artikel 4) – is voor een bedrijf van belang dat het een bestuurder uit het register kan laten schrappen. Een wijziging gebeurt op aanvraag. Artikel 5, dat gaat over aanvragen, is van overeenkomstige toepassing, vanzelfsprekend voor zover van toepassing in verband met de aard van de aangevraagde wijziging. Onderdelen van artikel 6 (over buiten behandeling laten) en artikel 7 (over weigeren) zijn van overeenkomstige toepassing als toevoeging van een naam of bestuurder wordt gevraagd. Zo wordt bijvoorbeeld een aanvraag met een nieuw opgevoerde bestuurder die failliet blijkt te zijn, buiten behandeling gelaten als de daartoe strekkende uitspraak nog niet onherroepelijk is en geweigerd als die uitspraak dat wel is. Anderzijds wordt – gelet op hetgeen hiervoor is vermeld over één van de gedachtes achter het artikel om een registratie te wijzigen – een aanvraag die strekt tot het verwijderen van een dergelijke bestuurder uit het register wel in behandeling genomen en wordt daarop positief beslist.

Artikel 9. Schorsing

Artikel 9 bevat twee sporen die leiden tot schorsing van een registratie.

Het eerste spoor is schorsing van rechtswege (eerste lid). Hieraan ligt dus geen besluit van de Minister voor Rechtsbescherming ten grondslag. Doet een van de daar beschreven gevallen zich voor, dan is de registratie geschorst. Het is vanaf dan verboden buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden (zie de toelichting op artikel 4). Het gaat hier om een situatie waarin een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden of een bestuurder gedetineerd is geraakt, de strafrechter de onderneming heeft stilgelegd of een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden of bestuurder heeft ontzet van het recht buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden, of faillissement aan de orde is. Wegens de beoogde verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening, is het niet passend om iemand die in die omstandigheden verkeert, de bevoegdheid te geven werkzaamheden te verrichten of aan te bieden waarmee betaling van een geldsom kan worden verkregen. Doet een dergelijk geval zich niet langer voor, dan is de schorsing ook van rechtswege opgeheven. Het tweede lid voorziet erin een omstandigheid die

⁴⁵ Vgl. ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9525, r.o. 2.6.2.

aanleiding is tot van rechtswege schorsing, snel onder de aandacht te brengen van de Minister voor Rechtsbescherming, die dit dan feitelijk, zonder voorafgaand besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb in het register doorvoert. Net als in artikel 16 van de Advocatenwet is bepaald in verband met advocaten die door een rechterlijke uitspraak in een situatie zijn gekomen die aanleiding geeft tot schorsing, wordt bepaald dat de griffier van het betreffende gerecht die uitspraak ter kennis brengt.

Het tweede spoor om een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te schorsen, vereist wel een beslissing (derde lid). Dit betreft in de eerste plaats (onderdeel a) schorsing die samenhangt met het niet geven van medewerking aan een toezichthouder. Schorsing van rechtswege en schorsing zonder beleidsruimte zijn dan niet de aangewezen weg. Niet-medewerking kan namelijk verschillende verschijningsvormen hebben, die in ernst kunnen verschillen. Bovendien kan bij niet-medewerking met een toezichthouder ook een andere reactie volgen, te weten een last onder dwangsom (artikelen 15 en 24). Ook is relevant dat de Minister voor Rechtsbescherming zelf niet degene is die met de weigering te maken krijgt en daarom eigen afwegingen moet kunnen maken. Schorsing moet in dit geval mogelijk zijn, omdat het wegens de beoogde verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening, niet noodzakelijkerwijs passend is iemand die geen medewerking verleent aan een toezichthouder, de bevoegdheid te laten behouden ondertussen door te gaan met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Een toezichthouder is werkzaam onder verantwoordelijk van de Minister voor Rechtsbescherming en zal hem dus over de weigering kunnen informeren. In de tweede plaats (onderdelen b en c) betreft het schorsing die samenhangt met een voornemen een registratie op bepaalde gronden door te halen. Omdat dan nog slechts sprake is van een voornemen zijn schorsing van rechtswege en schorsing zonder beleidsruimte ook hier niet opportuun. Doorhaling is enerzijds een verstrekkende bevoegdheid, die niet lichtvaardig mag worden aangewend en om grote zorgvuldigheid vraagt, vandaar ook de verplichting om een voornemen daartoe te uiten. Anderzijds is doorhaling aan de orde bij vergaande problematiek: fout verstrekte informatie heeft geleid tot registratie (artikel 10, onderdeel c) of er hebben ernstige misstanden plaatsgevonden (artikel 17). Als het voornemen tot een doorhaling op die gronden is geuit, is het wegens de beoogde verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening, niet passend iemand hangende de besluitvorming over doorhaling, noodzakelijkerwijs de bevoegdheid te laten behouden door te gaan met het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. In die gevallen moet kunnen worden geschorst.

Ten slotte is, voor beide sporen, voorzien in de mogelijkheid de schorsing op te heffen.

Artikel 10. Doorhaling

Artikel 10 betreft doorhaling. Doorhaling vindt plaats op verzoek of na overlijden. Daarnaast wordt een registratie doorgehaald, indien gegevens of bescheiden die zijn verstrekt, zodanig onjuist of onvolledig blijken, dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen, als bij de beoordeling daarvan de juiste gegevens of bescheiden volledig bekend waren geweest. Vergelijkbare formuleringen staan onder meer in artikel 14, eerste lid, onderdeel c, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en artikel 31, eerste lid, onderdeel a, van de Drank- en horecawet. Net als bij de weigeringsgronden heeft de Minister voor Rechtsbescherming hier beoordelingsruimte. In artikel 17 wordt ook een doorhalingsbevoegdheid opgenomen. Gaat het in artikel 10 om doorhaling om min of meer administratieve, bij de rol van de Minister voor Rechtsbescherming als beheerder passende kwesties (onderdelen a en b), dan wel omdat hij bij uitsluiting degene is die kan beoordelen of de aanvraag bij hem met de volledige kennis van zaken tot een andere beslissing zou hebben geleid. In artikel 17 betreft het doorhaling als handhavingsbevoegdheid. Er is voor gekozen alle handhavingsmaatregelen in één hoofdstuk op te nemen, al brengt dit met zich dat de doorhalingsbevoegdheid over twee artikelen verdeeld raakt.

HOOFDSTUK 3. UITVOERING VAN DE BUITENGERECHTELIJKE INCASSOWERKZAAMHEDEN EN HET PERSONEEL

Artikel 11. Naamgebruik en contactgegevens

Artikel 11 houdt direct verband met de kenbaarheidsfunctie die het register heeft ter verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening. Een schuldenaar of schuldeiser moet het register kunnen raadplegen en zien of een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden daarin staat vermeld en dus bevoegd is tot het verrichten of aanbieden van die werkzaamheden. Ook moet er contact kunnen worden gelegd. Het sluitstuk van de regel dat een bedrijf bij de aanvraag aangeeft onder welke naam of namen het zaken gaat doen en wat de contactgegevens zijn (artikel 5, eerste lid, onderdelen c en d), de regel dat een aanvraag wordt geweigerd als naar redelijke verwachting onder een andere naam zal worden gehandeld (artikel 7, eerste lid, onderdeel a) en de mogelijkheid om een dergelijke naam te laten toevoegen of afvoeren en contactgegevens te laten wijzigen (artikel 8, eerste lid, onderdelen a en b), is dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden daadwerkelijk slechts worden verricht of aangeboden onder een naam en met contactgegevens die staan vermeld in het register. Een uitzondering geldt voor gerechtsdeurwaarders en advocaten. Zij hebben immers geen registratie nodig (artikel 4, tweede lid). Ook ten aanzien van gerechtsdeurwaarders en advocaten moet uiteraard voor een ieder kenbaar zijn of zij gerechtigd zijn het beroep uit te oefenen, en dus bevoegd zijn om buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden. In hun geval is deze kenbaarheid voldoende verzekerd via het gerechtsdeurwaardersregister en het tableau van de Nederlandse orde van advocaten. In geval van de advocatuur is nog van belang dat een zeer specifieke categorie niet op het tableau wordt aangekend, maar toch – onder voorwaarden – gerechtigd is om in Nederland onder de eigen oorspronkelijke beroepstitel advocatuurlijke werkzaamheden te verrichten. Het gaat dan om advocaten uit een ander land van de EU, EER of Zwitserland, zogenoemde bezoekende advocaten, als bedoeld in artikel 16b van de Advocatenwet. Een dergelijke advocaat vermeldt de mededeling als bedoeld in artikel 16c van de Advocatenwet, te weten de buitenlandse beroepsorganisatie waartoe hij behoort of het gerecht waarbij hij overeenkomstig de wettelijke regeling van de staat van herkomst is toegelaten. Zo wordt de kenbaarheid voor schuldeisers en schuldenaren zo veel mogelijk recht gedaan, terwijl voor bezoekende advocaten geen belemmering wordt opgeworpen. In het tweede lid wordt geregeld dat slechts buitengerechtelijke incassowerkzaamheden mogen worden verricht of aangeboden voor zover de contactgegevens, kort gezegd, actueel zijn. Dit geldt ook voor gerechtsdeurwaarders en advocaten, uitgezonderd de bezoekende advocaten die immers niet staan ingeschreven op het tableau.

Artikel 12. Personeel

Artikel 12 stelt ter verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening eisen aan personeel. De normadressaat is niet het personeelslid zelf, maar de verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, dus het bedrijf dat dit doet of de gerechtsdeurwaarder of advocaat die dit doet (zie paragraaf 3.2).

Heeft een bedrijf dat, of een gerechtsdeurwaarder of een advocaat die, buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt personeel, dan stelt dat bedrijf of die gerechtsdeurwaarder of advocaat alleen mensen aan die richting een schuldenaar of schuldeiser de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden, als zij over een recente VOG beschikken (eerste lid). Er is geen noodzaak die eis te stellen voor mensen die zuiver intern werk doen en die niet direct met schuldeisers of schuldenaren van doen hebben. De VOG kan in voorkomend geval ook een buitenlands equivalent zijn (zie de definitie van verklaring omtrent het gedrag in artikel 1). De verplichting geldt ook ten aanzien van personen die de leiding hebben over zulk personeel. Zij hebben immers de mogelijkheid het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te beïnvloeden. Het betreft een eenmalige controle en geen continue screening. Dit is een afweging van proportionaliteit en subsidiariteit. Een continue screening is een zware last, waar het belang van een kwalitatief betere incassodienstverlening op dit moment onvoldoende tegen opweegt. Mocht personeel de kwaliteitseisen als bedoeld in artikel 13 overtreden of mocht in ernstige mate niet worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht, dan kan bovendien met bestuursrechtelijke sancties worden opgetreden tegen het bedrijf dat buitengerechtelijke incassowerkzaamheden

verricht of aanbiedt. De regel geldt ook voor gerechtsdeurwaarders en advocaten die personeel richting een schuldenaar of schuldeiser buitengerechtelijke incassowerkzaamheden laten verrichten of aanbieden.

Het tweede lid bepaalt dat geen bestuurder te werk wordt gesteld wiens gegevens niet staan vermeld in het register. Dit is het sluitstuk van een samenstel van regels. Dit begint ermee dat bestuurders die niet al in het handelsregister staan, in de aanvraag worden genoemd (artikel 5, eerste lid, onderdeel e). Bestuurders worden doorgelicht alvorens registratie plaatsvindt (artikel 7). Hun situatie kan aanleiding zijn voor schorsing (artikel 9). Bestuurders kunnen op aanvraag worden toegevoegd aan en verwijderd uit het register (artikel 8, eerste lid, onderdeel c). Uit de aard van de positie van gerechtsdeurwaarders en advocaten, is deze regel bij hen niet van toepassing, ook niet als hun kantoren bestuurders hebben. Zij worden immers niet in het register ingeschreven. Bovendien verricht de persoon die het beroep van gerechtsdeurwaarder of advocaat uitoefent, in die hoedanigheid buitengerechtelijke incassowerkzaamheden (of biedt hij deze aan) en heeft hij in zijn hoedanigheid van beroepsbeoefenaar geen bestuurder als bedoeld in artikel 1.

Artikel 13. Kwaliteitseisen

Artikel 13 bevat een delegatiegrondslag voor vijf kwaliteitseisen waarvan de hoofdlijnen in het eerste lid zijn geschetst. Deze zijn toegelicht in paragraaf 3.4. Het is ook mogelijk om eisen te stellen aan gerechtsdeurwaarders en advocaten, die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden. Bij het stellen van de regels zal ook worden gekeken naar de regels die al op grond van andere wetgeving gelden voor gerechtsdeurwaarders en advocaten. In de eerste plaats wordt zo enerzijds een gelijk speelveld gecreëerd voor hen die actief zijn in de buitengerechtelijke incassodienstverlening, terwijl anderzijds dubbele normen en andere lasten zo veel mogelijk worden voorkomen. In de tweede plaats wordt gekeken naar de bijzondere positie van gerechtsdeurwaarders en advocaten, die immers ook in de gerechtelijke fase of naar aanleiding van een rechterlijke beslissing actief zijn en die, met name waar het advocaten betreft, een bijzondere positie bekleden in de relatie tot hun cliënten.

HOOFDSTUK 4. TOEZICHT EN HANDHAVING

Artikel 14. Toezichthouder

Artikel 14 gaat over het bestuursrechtelijke toezicht op de regels uit dit wetsvoorstel of die in lagere, daarop gebaseerde regelgeving wordt gesteld. Dit toezicht is belegd bij ambtenaren die worden aangewezen door de Minister voor Rechtsbescherming. Ook hier geldt voor gerechtsdeurwaarders en advocaten een afwijkende regeling. Op grond van artikel 30 van de Gerechtsdeurwaarderswet is het toezicht op gerechtsdeurwaarders belegd bij het BFT. Het ligt gelet op die deskundigheid, de bijzondere positie van gerechtsdeurwaarders en de verwevenheid van gerechtsdeurwaarders- en, indien verricht of aangeboden, buitengerechtelijke incassowerkzaamheden niet in de rede gerechtsdeurwaarders voor laatstgenoemde werkzaamheden onder ander toezicht te stellen. Hetzelfde geldt voor advocaten, die onder toezicht staan van de deken, genoemd in artikel 45a van de Advocatenwet. Daarom zijn het BFT, respectievelijk de deken ten aanzien van gerechtsdeurwaarders of advocaten belast met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels. Een soortgelijke constructie staat ook in artikel 24, tweede lid, Wwft, waarin de deken exclusief is belast met het toezicht op de naleving door advocaten van de bij of die wet gestelde regels. Net als in artikel 26 Wwft is artikel 45a, tweede lid, van de Advocatenwet op dit toezicht van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat ten behoeve van het houden van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, de advocaat, zijn medewerkers en personeel, alsmede andere personen die bij de beroepsuitoefening betrokken zijn, niet gehouden zijn aan de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 11a van de Advocatenwet. In dat geval geldt voor de deken alsmede voor de door hem ten behoeve van de uitoefening van het toezicht ingeschakelde medewerkers, personeel en andere personen een geheimhoudingsplicht, gelijk aan die bedoeld in artikel 11a van de Advocatenwet. Dit is ook hier passend bij de bijzondere positie van advocaten.

Artikel 15. Last onder dwangsom

Artikel 15 geeft een bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom. Dit is een herstelsanctie die een last inhoudt tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en die de

verplichting inhoudt tot betaling van een geldsom, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. De last onder dwangsom is geregeld in de Awb, in het bijzonder in de artikelen 5:31d e.v. De bevoegdheid wordt toegekend aan de Minister voor Rechtsbescherming. De last kan zowel worden ingezet ter handhaving van het verbod zonder registratie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden en de regels over de uitvoering van de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en het personeel (artikelen 4, 11, 12 en 13), als ter handhaving van de verplichting van een ieder om aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 5:20, eerste lid, van de Awb). Wat dit laatste betreft, is er een samenloopregeling met wetsvoorstel 35256 (artikel 24). Tegen overtredingen is ook straffend optreden mogelijk: strafrechtelijk waar het gaat om het verbod zonder registratie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden (artikelen 4 en 23) en punitief bestuursrechtelijk waar het gaat om de regels over de uitvoering van de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en het personeel, alsmede de medewerking aan toezichthouders (artikel 16).

Artikel 16. Bestuurlijke boete

Artikel 16 geeft een bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete. Dit is een bestraffende sanctie, die een onvoorwaardelijke verplichting inhoudt tot betaling van een geldsom. De bestuurlijke boete is geregeld in de Awb, in het bijzonder in de artikelen 5:40 e.v. De bevoegdheid wordt toegekend aan de Minister voor Rechtsbescherming. Net als bij het toezicht is er een bijzondere bevoegdheidstoedeling in geval van gerechtsdeurwaarders en advocaten. Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting op artikel 14. De bestuurlijke boete kan worden ingezet ter bestraffing van overtreding van regels over de uitvoering van de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden en over het personeel (artikelen 11, 12 en 13). Daarnaast is zij mogelijk voor overtreding van de verplichting van een ieder om aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 5:20, eerste lid, Awb). Deze overtreding is ook strafbaar gesteld in artikel 184 Sr, het opzettelijk niet voldoen aan een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast. Om dubbele sanctionering uit te sluiten, is die bepaling van het Wetboek van Strafrecht in zoverre buiten toepassing verklaard.

Er wordt gedifferentieerd wat betreft de hoogte van de maximaal op te leggen bestuurlijke boete. Bij het bepalen van die hoogte is in de eerste plaats gelet op artikel 23 van het wetsvoorstel, waarin wordt voorgesteld het zonder registratie verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden (strafrechtelijk) te beboeten met een geldboete van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Sr. Deze gedraging wordt in abstracto als ernstigste overtreding van dit wetsvoorstel gezien. Op andere overtredingen door verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden dient dan een lager maximaal boetebedrag te worden gesteld. In de tweede plaats is gelet op de ernst van die andere overtredingen, zowel op zichzelf beschouwd als in onderlinge verhouding. Verricht een bedrijf buitengerechtelijke incassowerkzaamheden of biedt het deze aan onder een niet geregistreerde naam of doet een bedrijf, een gerechtsdeurwaarder of advocaat dat met foute contactgegevens (artikel 11), dan tast dit voor schuldenaren en schuldeisers de kenbaarheid ervan als bonafide bedrijf of beroepsbeoefenaar aan, respectievelijk bemoeilijkt dit zijn bereikbaarheid voor hen. Daarmee komt de kwaliteit van de incassodienstverlening in het geding. Anderzijds is de ernst van die overtreding in die zin gering, dat het bedrijf wel over een registratie beschikt en dat die beroepsbeoefenaar wel is gerechtigd buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden, en dat de inhoudelijke eisen niet worden geschonden. Dit blijkt ook hieruit, dat de gegevens door het bedrijf zelf bij de aanvraag worden verstrekt (artikel 5) en eenvoudig kunnen worden gewijzigd (artikel 8). Wordt daarentegen personeel aangesteld dat externe contacten heeft, of leiding aangesteld die geen verklaring omtrent het gedrag over heeft gelegd of wordt gewerkt met een niet geregistreerde bestuurder (artikel 12), dan komt de integriteit van het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden in het geding. Er is immers niet op basis van concrete gegevens getoetst of iemand, gelet op het doel waarvoor de verklaring wordt aangevraagd, respectievelijk waarvoor de antecedenten worden onderzocht, wel of niet in aanmerking komt voor de betreffende werkzaamheden. Dit terwijl deze persoon wel

CONSULTATIEVERSIË

contact heeft met schuldenaren of schuldeisers. Ook als niet wordt meegewerkt aan een vordering door een toezichthouder (artikel 5:20, eerste lid, Awb) komt de kwaliteit van de incassodienstverlening in het geding, omdat niet, althans niet zonder meer kan worden gecontroleerd of wordt nageleefd hetgeen bij of krachtens dit wetsvoorstel wordt bepaald. Wordt, ten slotte, in strijd gehandeld met een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen kwaliteitseis, dan is de kwaliteit van de incassodienstverlening daadwerkelijk aangetast. Ook als dat gebeurt door een geregistreerd bedrijf of door een beroepsbeoefenaar.

Het voorgaande leidt in beginsel tot beboeting overeenkomstig de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Sr, voor overtreding van artikel 11 van dit wetsvoorstel; de tweede categorie voor overtreding van artikel 12 van dit wetsvoorstel en van artikel 5:20, eerste lid, Awb (net als bij het buiten toepassing verklaarde artikel 184 Sr het geval is voor het negeren van een ambtelijke vordering); en de derde categorie voor overtreding van het bepaalde krachtens artikel 13 van dit wetsvoorstel (artikel 16, derde lid). Twee verhogingsregelingen zijn daarbovenop van overeenkomstige toepassing verklaard. Ten eerste, is de waarde van de goederen met betrekking tot welke de overtreding is begaan of die geheel of gedeeltelijk door middel van overtreding zijn verkregen, hoger dan een kwart van het maximum van de boete, dan kan een boete worden opgelegd van de naast hogere categorie (artikel 6, eerste lid, laatste zin, Wed). Dit kan, ten tweede, ook indien de overtreding wordt begaan door een rechtspersoon of, onder meer, een vennootschap onder firma, indien de boetecategorie geen passende bestraffing toelaat (artikel 23, zevende en achtste lid, Sr). Met de bedragen die per 1 januari 2020 gelden, zou dit er als volgt uit komen te zien:

Overtreding van:	Maximale boete	Hetzij aldus meer verkregen dan:	hetzij voor een rechtspersoon of VOF geen passende bestraffing, maximale boete
artikel 11 (naam, contactgegevens)	€ 435	€ 108,75 of...	€ 4.350
artikel 12 (VOG, geregistreerde bestuurder, meewerken)	€ 4.350	€ 1.087,50 of...	€ 8.700
artikel 13 (kwaliteitseisen)	€ 8.700	€ 2.175 of...	€ 21.750
artikel 4 jo. 23 (geen registratie)	€ 21.750 (strafrecht)	€ 5.437,50 of...	€ 87.000 (strafrecht)

Gezien het ingrijpende karakter van sommige ingevolge dit wetsvoorstel op te leggen boetes is soms aan het bezwaar of beroep schorsende werking verleend. Ook gelet op de draagkracht van de overtreder die werkzaam is in deze branche en die een dergelijke hoge boete moet betalen. Anderzijds is het lik-op-stuk-effect belangrijk voor de speciaal- en generaalpreventieve werking van bestuurlijke boetes. Daarom wordt schorsende werking aan bezwaar toegekend bij een boete van de derde categorie (bij de stand van zaken per 1 januari 2020, de categorie die eindigt bij € 8.700) en aan bezwaar en beroep bij een boete van de vierde categorie (bij de stand van zaken per 1 januari 2020, de categorie die eindigt bij € 21.750). Geen schorsende werking wordt toegekend aan boetes van de eerste of tweede categorie (bij de stand van zaken per 1 januari 2020, de categorieën die eindigen bij € 435, respectievelijk € 4.350). Soortgelijke regelingen zijn opgenomen in onder meer artikel 17 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en artikel 48h van de Wet toezicht effectenverkeer 1995.

Artikel 17. Doorhaling

Anders dan de doorhaling krachtens artikel 10 gaat het hier niet om een louter administratieve kwestie of een situatie waarin de Minister voor Rechtsbescherming met volledige informatie anders zou hebben besloten. Het betreft doorhaling in het kader van de handhaving. Gegevens over de doorhaling zullen ook feitelijk in het register worden opgenomen (artikel 3, tweede lid, onderdeel h). Doorhaling is in het kader van de reparatoire bestuursrechtelijke aanpak het laatste redmiddel. Een bedrijf dat buitengerechtigde incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt verliest dan immers zijn registratie, het voortzetten van de werkzaamheden is strafbaar (artikel 4) en een

nieuwe registratie is in de daaropvolgende jaar bepaald niet maar zo te verkrijgen (artikel 7, eerste lid, aanhef en onderdeel f). Deze doorhaling is daarom alleen aan de orde als in ernstige mate niet wordt voldaan aan de bij of krachtens artikel 11, 12 of 13 gestelde regels of in ernstige mate niet is gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een goede verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht. Het zal dan gaan om een bedrijf dat bij herhaling en zonder dat ander optreden soelaas biedt, regels overtreedt of zijn zaken niet op orde heeft. Dan wel dat één gebeurtenis zodanig ernstig is, dat zij aanleiding vormt voor een doorhaling. De Minister voor Rechtsbescherming heeft ter zake beoordelingsruimte. Is hiervan echter naar zijn oordeel sprake, dan is de doorhaling verplicht.

HOOFDSTUK 5. SAMENWERKING

Artikel 18. Relatie tot ACM en AFM

Artikel 18 bevat bepalingen over de onderlinge verhouding van werkzaamheden door degene die registreert, de toezichthouders en handhavers op grond van dit wetsvoorstel en de ACM en AFM. Bij het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden kunnen zich gedragingen voordoen die zowel onder dit wetsvoorstel vallen, als onder bestaande regels die voortvloeien uit de Whc of de Wft. Zo kan bij het houden van toezicht krachtens artikel 14 van dit wetsvoorstel op de naleving van kwaliteitseisen die worden gesteld bij of krachtens artikel 13 van dit wetsvoorstel, gedrag aan het licht komen dat in strijd is met die eisen, en/of een oneerlijke handelspraktijk oplevert als bedoeld in de Whc of een overtreding van een voorschrift dat samenhangt met (een vergunning krachtens) de Wft. Zoiets mag niet tussen wal en schip vallen, terwijl anderzijds onnodig dubbel optreden en dubbel werk moeten worden voorkomen. Daarom is voorzien in een wederzijdse kennisgevingsverplichting (eerste en tweede lid). Deze geldt vanzelfsprekend alleen indien degene die kennis moet geven, weet heeft dat zich een gedraging heeft voorgedaan en in de redelijke veronderstelling verkeert dat deze gedraging kan worden gekwalificeerd als het niet-naleven van de andere wet. Voor de formulering is gekeken naar artikel 162, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering. Ieder behoudt daarna overigens zijn eigen verantwoordelijkheid en men is dus niet gehouden om op te treden nadat een feit onder de aandacht is gebracht. Om goede samenwerking in ieders belang te waarborgen, worden wel afspraken gemaakt, die in een door de Minister voor Rechtsbescherming te publiceren samenwerkingsprotocol worden vastgelegd (derde en vierde lid). Voor de effectiviteit en doelmatigheid van het toezicht en de handhaving is uitwisseling van gegevens of inlichtingen in voorkomend geval van belang. In het hierboven gegeven voorbeeld moet degene die krachtens dit wetsvoorstel met toezicht is belast, gegevens of inlichtingen kunnen delen met de ACM of de AFM. Andersom is bijvoorbeeld denkbaar dat bij een ACM-onderzoek krachtens de Whc geen gedrag naar boven komt dat als oneerlijke handelspraktijk is te kwalificeren, maar dat wel een overtreding is van een bij of krachtens artikel 13 van dit wetsvoorstel gestelde kwaliteitseis. Of dat bij een dergelijk onderzoek naast gedrag dat een oneerlijke handelspraktijk is, ook gedrag aan het licht komt dat dit niet is, maar dat wel een schending oplevert van een kwaliteitseis als bedoeld in artikel 13. In onder meer zulke gevallen moet de ACM gegevens of inlichtingen daarover kunnen delen met degene die toezicht houdt op de naleving van de bepalingen uit dit wetsvoorstel. Ook kan het nodig zijn dat de ACM en AFM inzage krijgen in delen van het register die op grond van artikel 3, vierde lid, niet openbaar zijn. Het vijfde en zesde lid geven een grondslag voor informatiedeling en, gezien de belangen van de betrokkenen, ook een inkadering. In verband met de bijzondere positie van advocaten is het van belang te wijzen op artikel 14, derde lid, waardoor de deken – ook in de relatie tot de ACM en de AFM – een geheimhoudingsplicht heeft die gelijk is aan de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 11a van de Advocatenwet.

HOOFDSTUK 6. FINANCIËLE BEPALINGEN

Artikel 19. Doorberekenen van kosten

In hoofdstuk 8 van de toelichting is ingegaan op de doorberekening van kosten. Artikel 19 vormt hiervan de weerslag. In het eerste lid, onderdeel a, gaat het over de financiële kant van registratie en van toezicht en handhaving daarop en, onderdeel b, over de kosten van het behandelen van aanvragen tot registratie. Eerstgenoemde kosten worden doorberekend aan de bedrijven die zijn ingeschreven en laatstgenoemde kosten aan het bedrijf dat de aanvraag doet. Er komt

gedelegeerde regelgeving. Hierin zal het gaan over tarieven en heffing. Zo kunnen tarieven worden gedifferentieerd en kan worden bepaald dat en hoe, om geregistreerd te blijven, periodiek wordt geheven. Voor de volledigheid wordt er hier nog eens op gewezen dat de registratie vervalt als (tijdige) betaling uitblijft (artikel 3, zesde lid) en dat een aanvraag buiten behandeling wordt gelaten zo lang niet wordt betaald, onder opschorting van de beslistermijn (artikelen 6, eerste lid, aanhef en onderdeel d).

HOOFDSTUK 7. WIJZIGINGS- EN SAMENLOOPBEPALINGEN

Artikel 20. Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (cumulatie incassokosten)

Op grond van artikel 6:96, zevende lid, BW geldt dat indien een schuldenaar voor meerdere opeisbare vorderingen kan worden aangemaand, dit in één aanmaning, de zogenoemde veertiendagen brief, moet plaatsvinden. De openstaande hoofdsommen worden dan voor de berekening van de incassokosten bij elkaar opgeteld.

Het kan hierbij gaan om vorderingen op grond van verschillende overeenkomsten, maar ook om vorderingen op grond van een en dezelfde overeenkomst (duurovereenkomst) waarvoor termijnbetalingen zijn afgesproken, zoals een huurovereenkomst of het afsluiten van een abonnement.

Wanneer voor het eerst wordt aangemaand na het missen van bijvoorbeeld drie termijnbetalingen van € 200 moeten deze hoofdsommen worden samengevoegd en worden de incassokosten berekend over een bedrag van (3 x € 200 =) € 600. Deze bedragen dan € 90 (15% van € 600).⁴⁶ Wanneer echter na iedere niet betaalde termijn een aanmaning wordt verstuurd, kunnen over elke termijn afzonderlijk incassokosten worden berekend. Aan een schuldenaar kan dan bij het missen van drie termijnbetalingen van € 200 een bedrag van € 120 aan incassokosten (drie keer de voor het bedrag van € 200 verschuldigde minimale incassokosten van € 40) in rekening worden gebracht.⁴⁷ Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, kan daarom bij termijnbetalingen sprake zijn van een ongewenste stapeling van incassokosten (verdienmodel) waar de schuldenaar de dupe van kan worden. Om die situatie tegen te gaan, wordt artikel 6:96 BW aangevuld met een nieuw achtste lid.

In dit 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 incassokosten 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. Een schuldenaar kan bij het missen van drie termijnbetalingen van € 200, waarvoor steeds afzonderlijk is aangemaand, dan maximaal een bedrag van € 90 aan incassokosten in rekening worden gebracht (15% van € 600). Verder wordt voorgesteld dat voor de berekening van de incassokosten geen rekening wordt gehouden met deelbetalingen. Als er, voordat voor drie termijnen van € 200 voor het eerst wordt aangemaand, een betaling van € 100 wordt gedaan, zal op grond van artikel 6:96, zevende lid, BW bij de eerste aanmaning een bedrag van € 500 openstaan. Immers, de eerste € 100 is betaald voordat er een aanmaning als bedoeld in artikel 6:96, zesde lid, BW is verstuurd. Over deze hoofdsom worden de incassokosten berekend. Op grond van het voorgestelde artikel 6:96, achtste lid, BW worden de incassokosten bij volgende aanmaningen steeds berekend over de (samengevoegde) vorderingen waarvoor is aangemaand. Het kan hierbij gaan om termijnen die geheel of gedeeltelijk nog openstaan of termijnen die open hebben gestaan, en later, na het verstrijken van de veertiendagentermijn, betaald zijn.

Stel dat de schuldenaar op het openstaande bedrag waarvoor is aangemaand van (2 x € 200 =) € 400 plus € 60 (15% van € 400) incassokosten een bedrag van € 100 betaalt. Ingevolge artikel 6:44 BW worden betalingen eerst toegekend aan kosten en rente en dan aan de openstaande hoofdsom. Met de betaling van € 100 heeft de schuldenaar het volledige bedrag aan openstaande incassokosten voldaan en € 40 van de hoofdsom van € 400. De openstaande hoofdsom bedraagt €

⁴⁶ De incassokosten bedragen op grond van het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten (Bik) 15% van het bedrag van de hoofdsom bij vorderingen boven € 266,67 tot en met € 2.500.

⁴⁷ Bij vorderingen tot en met € 266,67 is dit het minimumtarief conform de huidige staffel van het Bik.

360. Als vervolgens weer een termijnbetaling wordt gemist, worden in de berekening voor de incassokosten de totale oorspronkelijke hoofdsommen bij elkaar opgeteld (= 3 x € 200). De daarbij behorende incassokosten zijn € 90 (15% van € 600) waarvan de schuldenaar al een bedrag van € 60 heeft voldaan door zijn eerdere betaling van € 100. Dit betekent dat nog € 30 incassokosten in rekening kunnen gebracht bij de schuldenaar. Wanneer de schuldenaar een bedrag van € 300 betaalt op het openstaande bedrag van € 400 plus € 60 incassokosten, dan worden hiermee de incassokosten voldaan en wordt een bedrag van € 240 betaald op de hoofdsom. De openstaande hoofdsom bedraagt dan € 160. Ook in deze situatie geldt dat de oorspronkelijke hoofdsommen bij elkaar opgeteld worden (3 x € 200) en dat de bijbehorende incassokosten € 90 zijn waarvan nog € 30 euro in rekening wordt gebracht.

Verder wordt voorgesteld om niet onbeperkt, maar gedurende een periode van zes maanden samen te voegen. De samenvoeging geldt voor vorderingen binnen de periode waarvoor de schuldenaar in verzuim is en er een aanmaning kan worden verzonden (zie artikel 6:96, zesde lid, BW).

De periode van zes maanden vangt aan met de eerste aanmaning voor een termijnbetaling die niet geheel of gedeeltelijk is betaald. In dat geval zijn voor de eerste keer incassokosten verschuldigd. Als binnen de termijn van veertien dagen betaald wordt, zijn er geen incassokosten verschuldigd en telt deze aanmaning niet mee voor de periode van zes maanden. Wanneer na aanvang van de periode de volgende termijnen steeds worden betaald tot na het verstrijken van de periode van zes maanden, gaat er een nieuwe periode lopen wanneer er opnieuw een veertiendagenbrief is verzonden en geen betaling plaatsvindt binnen deze termijn.

In het geval er een nieuwe periode van zes maanden is gaan lopen en er bijvoorbeeld nog niet is aangemaand voor een niet betaalde vijfde en zesde termijn van de eerste periode, geldt dat deze bij de eerste aanmaning binnen de nieuwe periode van zes maanden moeten worden samengevoegd voor de berekening van incassokosten.

Artikel 21. Advocatenwet

Artikel 21 voert enkele wijzigingen in de Advocatenwet door. Deze vloeien voort uit de overige bepalingen van dit wetsvoorstel en houden verband met de huidige bepalingen in de Advocatenwet over toezicht en handhaving op grond van de Advocatenwet. Ten aanzien van het toezicht op de naleving en de handhaving van het bij en krachtens dit wetsvoorstel bepaalde, wordt in geval van advocaten dezelfde constructie gevolgd als waarvoor is gekozen bij het toezicht op advocaten in geval van naleving van de Wwft. Zo wordt een beslissing op grond van artikel 15 of 16 tot oplegging aan een advocaat van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete verwerkt op het tableau, net als nu al het geval is bij dergelijke beslissingen op grond van de Advocatenwet en de Wwft. Ook over het toezicht door de deken op grond van dit wetsvoorstel stelt het college van afgevaardigden geen verordeningen vast. Het college van toezicht stelt daarover beleidsregels vast. Bij het college van toezicht berust de taak tot het houden van systeemtoezicht op het toezichthoudende werk van de deken. De deken van de algemene raad kan, net als bij het toezicht op grond van de Advocatenwet en de Wwft, aanwijzingen geven aan de deken van de orde in het arrondissement met betrekking tot de uitoefening van de toezichtstaak. Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt om in de Advocatenwet enkele technische verbeteringen door te voeren. Het gaat hierbij om het verbeteren van enkele niet lopende zinnen, die waren ontstaan doordat het woord "ingevolge" telkens abusievelijk was vervallen met de inwerkingtreding van artikel VI, onder D en E, van de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn.⁴⁸ Ten slotte zijn advocaten ook aan tuchtrechtspraak onderworpen ter zake van inbreuken op het bepaalde bij of krachtens dit wetsvoorstel, net als nu het geval is voor inbreuken op onder meer het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet en de Wwft.

Artikel 22. Gerechtsdeurwaarderswet

Artikel 22 voert enkele wijzigingen in de Gerechtsdeurwaarderswet door. Deze vloeien voort uit de overige bepalingen van dit wetsvoorstel en houden verband met de huidige bepalingen in de Gerechtsdeurwaarderswet over toezicht en handhaving op grond van die wet. Artikel 1a, derde lid,

⁴⁸ Stb. 2018, 239.

onderdeel m, van de Gerechtsdeurwaarderswet bepaalt dat in het gerechtsdeurwaardersregister gegevens worden opgenomen over een onherroepelijke en onvoorwaardelijke oplegging van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom als bedoeld in artikel 30b, tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet. Wordt een dergelijke boete of last opgelegd op grond van artikel 15 of 16, dan dient ook die daar – niet openbaar – te worden geregistreerd. Dit is vergelijkbaar met de regeling voor overeenkomstige beslissingen die de deken neemt jegens advocaten en die worden verwerkt op het tableau (artikel 21, onder 1), alsmede met de regeling in dit wetsvoorstel voor overeenkomstige beslissingen jegens andere verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden (artikel 3). Vergelijkbaar met de regeling voor advocaten (artikel 21, onder 5) worden gerechtsdeurwaarders ook aan tuchtrechtspraak onderworpen ter zake van inbreuken op het bepaalde bij of krachtens dit wetsvoorstel, net als nu het geval is voor inbreuken op onder meer het bepaalde bij of krachtens de Gerechtsdeurwaarderswet.

Artikel 23. Wet op de economische delicten

Artikel 23 wijzigt de Wed. Dit maakt strafrechtelijk optreden mogelijk tegen overtreding van het verbod zonder registratie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden te verrichten of aan te bieden (artikel 4). Dit wordt een economisch delict (artikel 1, onder 4°, Wed) en wel een overtreding (artikel 2, vierde lid, Wed). Wie zonder registratie buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt, kan hierdoor worden bestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie (artikel 6, eerste lid, onder 5°, Wed). De boete is bij de stand van zaken op 1 januari 2020 een geldboete van maximaal € 21.750 (artikel 23, vierde lid, Sr). Is de waarde van de goederen met betrekking tot welke de overtreding van het verbod is begaan of die geheel of gedeeltelijk door middel van overtreding van het verbod zijn verkregen, hoger dan een kwart van dat bedrag (dus bij de stand van zaken op 1 januari 2020: hoger dan € 5.437,50), dan kan een geldboete worden opgelegd van de vijfde categorie (artikel 6, eerste lid, laatste volzin, Wed). Dat is op 1 januari 2020 een geldboete van maximaal € 87.000 (artikel 23, vierde lid, Sr). Deze boeteverhoging is ook mogelijk bij veroordeling van een rechtspersoon en onder meer een vennootschap onder firma, indien de vierde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat (artikel 23, zevende en achtste lid, Sr). Voor de verhouding tot de bestuurlijke boetes wordt verwezen naar de toelichting op artikel 16. Als bijkomende straf kan onder meer ontzetting van rechten, gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring worden uitgesproken (artikel 7 Wed). Ook zijn maatregelen mogelijk, waaronder de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, betaling van schadevergoeding en onderbewindstelling van de onderneming (artikel 8 Wed). Ter vergelijking, deze sanctioneringsmogelijkheden gelden onder meer ook bij overtreding van de verplichting ingeschreven te staan in het handelsregister (artikel 47 van de Handelsregisterwet 2007), schuldbemiddeling, in toegestane gevallen zonder certificaat (artikelen 47 en 48, tweede lid, van de Wet op het consumentenkrediet) en het zonder vergunning verrichten of aanbieden van beveiligingswerkzaamheden (artikel 2 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus).

Artikel 24. Samenloop wetsvoorstel 35256

Artikel 24 bevat samenloopbepalingen in verband met het voorstel van wet houdende wijziging van de Awb en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (Kamerstukken 35256). Artikel 1, onderdeel C, van dat wetsvoorstel voegt onder meer een derde lid toe aan artikel 5:20 Awb, waardoor een bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is, bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de verplichting mee te werken met een toezichthouder (artikel 5:20, eerste lid, Awb). Afzonderlijke wettelijke bepalingen die een bestuursorgaan de bevoegdheid geven in dat geval een last onder dwangsom op te leggen, vervallen. In artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van dit wetsvoorstel is deze bevoegdheid voorzien. Als het voorgestelde artikel 5:20, derde lid, Awb kracht van wet krijgt en eerder geldt dan artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van dit wetsvoorstel, moet dit onderdeel vervallen, omdat er dan al een algemene regeling tot stand is gebracht. Hierin voorziet artikel 24, onderdeel a. Als het voorgestelde artikel 5:20, derde lid, Awb kracht van wet krijgt en later geldt dan artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van dit wetsvoorstel, fungeert de laatstgenoemde bepaling in de tussentijd als basis voor de last onder dwangsom om de medewerkingsverplichting te handhaven, maar moet zij met de inwerkingtreding van de algemene regeling alsnog vervallen. Hierin voorziet artikel 24,

onderdeel b. Mocht het voorgestelde artikel 5:20, derde lid, Awb geen kracht van wet krijgen, dan blijft artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van dit wetsvoorstel behouden en dient het als basis voor de last onder dwangsom om de medewerkingsverplichting te handhaven, zoals andere bijzondere wettelijke bepalingen in dat geval blijven dienen als vergelijkbare basis in de wetgeving waartoe zij behoren.

HOOFDSTUK 8. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 25. Overgangsrecht registratie

Als dit voorstel kracht van wet krijgt, hebben verrichters en aanbieders van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden na de inwerkingtreding daarvan een registratie nodig. Zij zouden op het moment van inwerkingtreding strafbaar zijn indien de activiteiten worden voortgezet. Dit is niet wenselijk. Artikel 25, eerste lid, voorziet daarom in overgangsrecht door te bepalen dat de verboden die zijn opgenomen in de artikelen 4, 11, eerste lid, aanhef en onderdeel a, en 12, tweede lid, gedurende een jaar na inwerkingtreding van de wet niet van toepassing zijn op degene die voor het tijdstip van inwerkingtreding ervan buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichtte of aanbood en sindsdien onafgebroken heeft voortgezet. Indien binnen deze periode een aanvraag als bedoeld in artikel 5 is gedaan, geldt het voorgaande tot het tijdstip waarop op de aanvraag is beslist. Deze verrichters en aanbieders kunnen hun activiteiten tot een jaar na inwerkingtreding dus voortzetten alsof ze een registratie hebben. In die periode kan wel van hen worden verlangd dat zij de eisen naleven die losstaan van de registratie en de kwaliteit van de incassodienstverlening verhogen. Die artikelen worden dus niet genoemd in artikel 25. Voorafgaand aan de inwerkingtreding zal vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid publiciteit worden gezocht over de inhoudelijke eisen waaraan incassodienstverlening dient te voldoen vanaf het moment van inwerkingtreding. Als de wet in werking treedt, zal dat dus geen verrassing zijn voor degenen die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden willen verrichten of aanbieden. Op die inwerkingtreding kan dus worden geanticipeerd.

Artikel 25, tweede lid, maakt het mogelijk dat in dat eerste jaar langer wordt gedaan over een beslissing op een aanvraag. Hoewel bedrijven die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten of aanbieden door de publiciteit zullen worden gewezen op de noodzaak een aanvraag in te dienen om hun dienstverlening te kunnen voortzetten, is piekbelasting denkbaar. Dit terwijl het om complexe aanvragen gaat. Daarom kan de beslistermijn eenmalig worden verlengd. Hierbij zijn de zorgvuldigheid van de voorbereiding van een beslissing en het verkrijgen van duidelijkheid voor dienstverleners meegewogen.

Artikel 26. Overgangsrecht cumulatie incassokosten

De nieuwe samenvoeging van artikel 6:96, achtste lid, BW heeft geen betrekking op termijnbetalingen waarvoor voor de inwerkingtreding van die bepaling is aangemaand. Stel dat een schuldenaar voor de inwerkingtreding van artikel 6:96, achtste lid, BW bij het missen van vier termijnbetalingen van € 200 een bedrag van € 160 aan incassokosten (vier keer de voor het bedrag van € 200 verschuldigde minimale incassokosten van € 40) in rekening zijn gebracht. Na de inwerkingtreding van artikel 6:96, achtste lid, BW volgen een aanmaning voor een vijfde termijnbetaling van € 200 en een aanmaning voor een zesde termijn. Deze vijfde en zesde termijn dienen op grond van artikel 6:96, achtste lid, BW voor de berekening van de incassokosten bij elkaar te worden opgeteld, ook als afzonderlijk is aangemaand. De incassokosten worden dan berekend over een bedrag van € 400 (15% van € 400) en bedragen € 60 (de totale incassokosten zijn dan € 160 + € 60 = € 220). Als de samenvoeging ook op de aanmaning voor de eerdere termijnen zou zien, en de periode van zes maanden met de verzending van de eerste aanmaning zou zijn gaan lopen, dan zou bij de eerste aanmaning na de inwerkingtreding van artikel 6:96, achtste lid, BW voor de vijfde termijn van € 200 euro de aanmaning zien op vijf termijnen van € 200 van in totaal € 1.000 met een bedrag van € 150 aan incassokosten. Er zou dan een bedrag van € 10 te veel in rekening zijn gebracht en er zou moeten worden herberekend. Om dergelijke herberekeningen te voorkomen, wordt bij de samenvoeging geen rekening gehouden met termijnen waarvoor voor de inwerkingtreding is aangemaand.

Artikel 27. Evaluatie

Een brede evaluatie van een wetsvoorstel als dit moet niet te snel na inwerkingtreding plaatsvinden, omdat effecten vermoedelijk dan nog niet goed zichtbaar zijn. Daarom is gekozen voor de standaardevaluatiebepaling, met de gebruikelijke periode van vijf jaar.

Artikel 28. Inwerkingtreding

Omdat niet vaststaat dat alle onderdelen van dit wetsvoorstel gelijktijdig in werking kunnen treden, is gekozen voor een inwerkingtredingsbepaling die ruimte biedt voor een gedifferentieerde inwerkingtreding. Als dit voorstel kracht van wet krijgt, zal er voorafgaand aan de inwerkingtreding ruime bekendheid aan zijn gegeven, zodat alle betrokkenen rekening kunnen houden met de komende veranderingen.

Artikel 29. Citeertitel

Artikel 29 bevat de citeertitel. Deze brengt kernachtig tot uitdrukking wat het doel is van dit wetsvoorstel: kwaliteit in de incassodienstverlening.

De Minister voor Rechtsbescherming,

CONSULTATIEVERSIE