



# KENNISANALYSE INVORDERING

Zicht op de beschikbare kennis over de positie en belangen van betrokken actoren en vraagstukken rondom invordering door private schuldeisers



# Kennisanalyse invordering

Zicht op de beschikbare kennis over de positie en belangen van betrokken actoren en vraagstukken rondom invordering door private schuldeisers

**Oktober 2023**

Nadja Jungmann  
Rosanne Oomkens  
André Moerman



Lectoraat Schulden en Incasso  
Kenniscentrum Sociale Innovatie

*Bezoekadres:*  
Padualaan 101  
3584 CH Utrecht

*Postadres:*  
Postbus 85397  
3508 AJ Utrecht

*Telefoon: 088 – 481 92 22*  
*E-mail: [ksi@hu.nl](mailto:ksi@hu.nl)*

*Deze verkenning is uitgevoerd door het lectoraat Schulden en Incasso van Hogeschool Utrecht. Dit project is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid.*

*Deelnemers aan de thematafels zien een sluimerende verschuiving van de bedoeling van het systeem: van escalatie naar duurzame oplossing. De prikkels die in het systeem zitten, werken goed vanuit het perspectief waarvoor het systeem van oorsprong is bedoeld maar sluiten onvoldoende aan op de werking die nu en voor de toekomst van het systeem wordt verwacht.*

*Bron: Uitwerking motie Van Beukering - opbrengst thematafelsessies inzake schulden, incasso's en deurwaarderij*

---

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Achtergrond en aanleiding	7
1.2	Doel en onderzoeksvraag	8
1.3	Methodologische verantwoording	9
<b>2</b>	<b>Samenvatting inzichten en kennislacunes</b>	<b>11</b>
2.1	Omvang en ontwikkeling van de problematiek	11
2.2	Positie en belangen van de betrokken partijen	11
2.3	Belangrijkste vraagstukken en samenhang met positie en belangen	19
2.4	Dilemma's	22
<b>Deel 1 Omvang van de problematiek en positie van betrokken actoren</b>		<b>28</b>
<b>3</b>	<b>Omvang wanbetaling en context</b>	<b>30</b>
3.1	Aantal overeenkomsten en mate wanbetaling	30
3.2	Redenen om een rekening niet te betalen	31
3.3	De context van onbetaalde rekeningen	33
3.4	Problematische schulden	35
3.5	Verhouding schulden bij private en publieke partijen	38
3.6	Financiële zelfredzaamheid	38
<b>4</b>	<b>Incasso en executie vormen samen een geheel</b>	<b>41</b>
4.1	Grove schets van het stelsel	41
4.2	Inrichting van de incassofase	42
4.3	Inrichting van de executiefase	43
4.4	Omvang van de incasso- en executiemarkt	44
<b>5</b>	<b>Juridische positie en belangen</b>	<b>51</b>
5.1	Schuldeisers	52
5.2	Incassobureaus	54
5.3	Gerechtsdeurwaarders	56
5.4	Factoring	58
5.5	Buy now pay later	60
5.6	Rechtspraak	60
5.7	Verschillen in druk op de debiteur	61
<b>Deel 2 Inzichten, vraagstukken en knelpunten</b>		<b>62</b>
<b>6</b>	<b>Financiering van de werkzaamheden</b>	<b>64</b>
6.1	Financiering in de incassofase	64
6.2	Financiering in de executiefase	69
6.3	Doorwerking financiering op gedrag	72
6.4	Rol bij het voorkomen van problematische schulden	72
<b>7</b>	<b>Kosten voor debiteuren</b>	<b>74</b>
7.1	Kostenoploop in de incassofase	74
7.2	Kostenoploop in de executiefase	77
7.3	Voorbeelden van kostenoploop	79
7.4	Ontoereikendheid van het sociaal minimum	82

<b>8</b>	<b>Doelmatigheid en doeltreffendheid van invordering</b>	<b>86</b>
8.1	Samenvatting	86
8.2	Doeltreffendheid	86
8.3	Doelmatigheid	88
<b>9</b>	<b>Misstanden in incasso- en executiefase</b>	<b>91</b>
9.1	Incassofase	91
9.2	Executiefase	92
<b>10</b>	<b>Informatietoegang, afstemming en samenwerking in de keten</b>	<b>94</b>
10.1	Informatietoegang ten behoeve van de inning	94
10.2	Afstemming en samenwerking in de keten	95
<b>11</b>	<b>Rechtsgang</b>	<b>98</b>
11.1	Verstekvonnissen	98
11.2	Griffierechten	99
11.3	Verjaring	99
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>102</b>

*Er is geen zicht op het aantal te innen vorderingen, de effectiviteit van de inning, het percentage vorderingen dat uiteindelijk volledig wordt geïnd, de gemiddelde kosten die daarvoor in rekening worden gebracht en het aantal huishoudens dat door oplopende kosten in een uitzichtloze situatie komt.*

---

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

De schuldenproblematiek in Nederland is aanzienlijk en hardnekkig. In 2022 trof 16% van de huishoudens een betalingsregeling, kreeg 9% brieven van deurwaarders of incassobureaus<sup>1</sup> en was de situatie bij krap 8% zo nijpend dat het CBS deze beschrijft als problematisch<sup>2</sup>. Uitgedrukt in aantallen worstelen ongeveer 600.000 huishoudens met wat het CBS noemt 'geregistreerde problematische schulden'. Daarbij is de schuldenproblematiek hardnekkig. Onderzoek wijst uit dat ruim de helft van de huishoudens die op 1 januari 2018 in een geregistreerde problematische schuldsituatie verkeerde, daar drie jaar eerder -op 1 januari 2015- ook al in verkeerden.

Bij achterstanden proberen schuldeisers mensen aan te zetten tot betaling. De positie en bevoegdheden van schuldeisers zijn geregeld in onder meer het Wetboek burgerlijke rechtsvordering en het Burgerlijk Wetboek. Het uitgangspunt *Pacta sunt servanda* is daarin leidend; overeenkomsten moeten worden nagekomen. Het is een grondbeginsel van het verbintenissenrecht en cruciaal voor het vertrouwen dat contractspartijen over en weer bij levering en betaling moeten voelen om zaken te kunnen doen. Vanuit de constatering dat er situaties *kunnen* zijn waarin mensen niet voort kunnen gaan met betalen en het besef dat er dan toch *een* vorm van uitzicht moet zijn op een schuldevrije toekomst, voorzien de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) in mogelijkheden voor schuldregelingen met respectievelijk een kwijtschelding of omzetting in natuurlijke verbintenissen. Mensen die vanwege een complexe schuldenlast niet in staat zijn hun financiën zelf te organiseren, kunnen een beroep doen op Boek 1 BW (schuldenbewinden).

Dankzij de inzet van schuldeisers en door hen ingeschakelde partijen worden heel veel vorderingen betaald. Tegelijkertijd geldt dit niet voor alle vorderingen en worden er op zijn tijd van debiteuren wel grote - al dan niet redelijke - inspanningen gevraagd. Zowel ten aanzien van het systeem van incasso als ten aanzien van het systeem van schuldhulpverlening leven er al jaren de nodige zorgen.

Ten aanzien van de incasso richten de zorgen zich onder meer op de kostenoploop waar debiteuren mee te maken hebben, alsmede op de financiële prikkels die het gedrag van onder meer schuldeisers, incassobureaus en gerechtsdeurwaarders sturen. De zorgen richten zich in hoge mate op de dossiers waarbij er meerdere schuldeisers in beeld zijn en/of de betaalcapaciteit van de debiteur gering is. Zo kan de verhouding tussen kosten en de initiële rekening bij een zeer geringe vordering, of in de executiefase, al vrij snel uit balans raken. Daarbij wordt de aflosruimte van debiteuren doorgaans niet naar rato verdeeld onder de betrokken schuldeisers. De wijze waarop het incassosysteem is ingericht werkt zowel in de incasso- als de executiefase in de hand dat schuldeisers zich primair richten op inning van de eigen vordering ook als dat voor het collectief (alle schuldeisers en debiteur samen) leidt tot kostenoploop en tot uitstel van het moment dat de aflossingen ten goede gaan komen aan de initiële vorderingen.

Alhoewel er geen zicht is op het aantal burgers dat in problemen komt als gevolg van het incassosysteem, en de daarbinnen opererende actoren, lijken de regels omtrent kostenoploop, het gedrag dat het stelsel uitlokt en verdienmodellen van verschillende actoren snelle oplossingen voor overzienbare bedragen steeds meer in de weg te zitten.<sup>3</sup> In een reeks rapporten met titels zoals *Schulden klein houden en perspectief bieden*<sup>4</sup>, *Invordering in balans, oplopende kosten bij de invordering*<sup>5</sup>, *Aansluiting gezocht*<sup>6</sup> en *Toegang tot wet schuldsanering is een*

<sup>1</sup> Groen, A., C. van Horssen & N. Veerman. (2022). Rondkomen en betalingsproblemen. Utrecht: Nibud.

<sup>2</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/22/weer-minder-mensen-in-de-wettelijke-schuldsanering>

<sup>3</sup> Moerman & Jungmann (2023) *Schulden klein houden en perspectief bieden*. Utrecht: Hogeschool Utrecht/Losr Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: bloemlezing opbrengsten thematafels.

<sup>4</sup> Moerman & Jungmann (2023) *Schulden klein houden en perspectief bieden*. Utrecht: Hogeschool Utrecht/Losr

<sup>5</sup> Moerman, A., S. van Muiswinkel & B. Houkes. (2020). *Invordering uit balans*. Sociaal Werk Nederland/LOSR.

<sup>6</sup> Berkhout, B., A. Baan, L. Broeks, N. Jungmann & W. Wieringa. (2019). *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*. Utrecht: Berenschot/Hogeschool Utrecht.

*hindernisbaan zonder finish*<sup>7</sup> wordt aandacht gevraagd voor de snelle ophoop van kosten als mensen een vordering niet tijdig betalen en geproblematiseerd dat een te grote groep haar weg naar de schuldhulpverlening niet vindt. Kerncijfers in de zorgen zijn onder meer:

- dat veruit de meeste debiteuren verstek laten gaan als ze door de rechtbank worden opgeroepen vanwege een onbetaalde rekening;
- dat een hoofdsom van €750,- in vier stappen op kan lopen tot ruim €1.900,- en dat als er beslag wordt gelegd voor drie vorderingen van elk €750,- er bij een afloscapaciteit van €100,- zelfs €5.593,07 aan kosten kan bijkomen;
- dat bij meerdere beslagen en een beperkt budget de debiteur jaren aflost op de bijgekomen kosten voordat hij pas gaat aflossen op de initiële schulden<sup>8</sup>;
- dat debiteuren bij jarenlange beslagen jarenlang moeten rondkomen van een budget waarbij het maken van nieuwe schulden (haast) onvermijdelijk is<sup>9</sup>;
- dat slechts één op de 10 huishoudens met geregistreerde problematische schulden de weg vindt naar schuldhulpverlening<sup>10</sup>;
- en dat het gebruik van de Wsnp in de periode 2011-2021 met 84% afnam<sup>11</sup>.

Tegen de bovenstaande achtergrond leeft een breed gedeeld gevoel dat er hoewel er ook veel goed lijkt te gaan er ook snel veel moet verbeteren. In dit kader worden er op allerlei plekken diverse activiteiten ondernomen. Zo werkt minister Schouten aan een actieplan Geldzorgen, armoede en schulden en gaf zij samen met haar collega Van Gennip opdracht om uit te werken hoe hoog in Nederland het sociaal minimum zou moeten zijn. Vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt onder meer gewerkt aan een wetsvoorstel dat het mogelijk gaat maken dat rechters betalingsregelingen opleggen. In navolging van de motie Van Beukering<sup>12</sup> - waarin het kabinet werd verzocht om naar het huidige stelsel van maatschappelijk verantwoorde incasso en deurwaardersactiviteiten te kijken en na consultatie van betrokken partijen als de KBvG en de Rechtspraak verbeteringen in kaart te brengen - zijn er thematafels georganiseerd om uit te werken hoe de positie van mensen met schulden in het stelsel van invordering kan worden versterkt. Aan de thematafels namen partijen met verschillende belangen deel. Enerzijds lijkt er een gedeeld besef te zijn dat het van belang is dat er het nodige gaat veranderen, terwijl het anderzijds ook zoeken blijft wat er nodig is en wat dat van welke partijen vraagt.

Om de gesprekken naar aanleiding van de thematafels verder te faciliteren is het ministerie van Justitie en Veiligheid op zoek naar een kennisfundament waarin is uitgewerkt wat er op basis van openbare bronnen bekend is over het functioneren van de invordering van private schulden alsmede wat de posities zijn van de verschillende partijen en welke (financiële) belangen zij hebben. Het kennisfundament moet antwoord geven op vragen zoals: Wat levert de invordering op voor schuldeisers en hoe werkt het uit voor debiteuren? Tot welk gedrag zet het invorderingsstelsel aan? Wat gaat er goed en welke knelpunten spelen er? Het ministerie heeft het lectoraat Schulden en Incasso gevraagd om deze kennisanalyse samen met André Moerman uit te voeren.

## 1.2 Doel en onderzoeksvraag

Er is behoorlijk wat informatie beschikbaar over het functioneren van het Nederlandse invorderingsstelsel gericht op de inning van private schulden. De beschikbare informatie is nergens samengebracht en beschouwd in één onderzoek. Om te doordenken wat er nodig is om het functioneren van de inning van private schulden te verbeteren, is er behoefte aan een integrale reflectie op de bestaande literatuur. Het kennisfundament moet inzichtelijk maken welke hiaten er zijn in kennis. Door ook inzichtelijk te maken welke kennis *niet* voor handen is, levert het kennisfundament ook zicht op de positie en belangen van stakeholders en witte kennisvlekken op.

<sup>7</sup> Nationale ombudsman. (2020). *Hindernisbaan zonder finish*. Den Haag: Nationale ombudsman.

<sup>8</sup> Moerman & Jungmann (2023) *Schulden klein houden en perspectief bieden*. Utrecht: Hogeschool Utrecht/Losr

<sup>9</sup> Commissie Sociaal Minimum (2023) *Een zeker bestaan. Naar een toekomstig stelsel van het sociaal minimum*. Den Haag: Commissie Sociaal Minimum

<sup>10</sup> CBS. (2020). *Schuldenproblematiek in beeld 2015-2018*.

<sup>11</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/22/weer-minder-mensen-in-de-wettelijke-schuldsanering>

<sup>12</sup> Kamerstukken, 35 570 XV, nr. 58.



Het **doel** van het project is dus om in beeld te brengen welke kennis er is over invordering van private vorderingen. Specifieker geformuleerd heeft het project als doel om ten aanzien van private vorderingen te beschrijven welke posities en belangen de betrokken partijen hebben, welke vraagstukken/knelpunten er spelen, de mate waarin vraagstukken/knelpunten zijn te verklaren uit de positie en belangen van de betrokken partijen, welke dilemma's er spelen, en welke hiaten er zijn in de beschikbare kennis.

Het hierboven beschreven doel is als volgt geoperationaliseerd in de volgende vier deelvragen:

1. Wat is de positie en welke (financiële) belangen hebben schuldeisers, incassobureaus, gerechtsdeurwaarders, de advocatuur, en de rechtspraak bij de invordering van private vorderingen?
2. Welke vraagstukken en knelpunten zijn gedocumenteerd over de invordering van private vorderingen en in welke mate, en op welke wijze, zijn deze te verklaren uit de positie en (financiële) belangen van de bij deelvraag 1 genoemde actoren?
3. Welke dilemma's vloeien voort uit de huidige inrichting van het invorderingsstelsel?
4. Welke witte vlekken zijn er in de beschikbare kennis?

De reikwijdte van de analyse betreft de invordering van private vorderingen. In voorliggende analyse wordt dus bijvoorbeeld niet beschreven wat er bekend is over initiatieven bij onder meer de rechterlijke macht en gemeenten om natuurlijke personen naar schuldhelpverlening te verwijzen.

### 1.3 Methodologische verantwoording

De eerste drie deelvragen worden beantwoord aan de hand van openbare bronnen. De ingezette methode is dus deskresearch. Om een actueel beeld te schetsen, worden in principe geen bronnen betrokken die ouder zijn dan vijf jaar. Bronnen ouder dan de voornoemde periode worden alleen betrokken als het uitsluiten zou leiden tot een gemis in het schetsen van de gewenste kennisbasis. Opiniërende bronnen zoals columns of social media-bijdragen zijn uitgesloten van de analyse. Concreet zijn de volgende soorten openbare bronnen bestudeerd, geanalyseerd en beschreven:

- Relevante onderzoeksrapporten
- Grijs literatuur (bijvoorbeeld Kamerstukken, proefschriften, jaarverslagen van betrokken partijen, beleidsstukken)
- Data van bijvoorbeeld het CBS, Raad voor de Rechtspraak, BKR, het Nibud, et cetera.

Ondanks het feit dat er geprobeerd is alle relevante documenten te betrekken, is het goed mogelijk dat er toch enkele ontbreken. Een gevolg van de gehanteerde aanpak is dat eventuele dilemma's en vraagstukken die wel leven, maar niet zijn gedocumenteerd in bovenstaande bronnen, niet in dit rapport zijn opgenomen.

De deskresearch is uitgevoerd door onderzoekers met een bestuurskundige en sociaalwetenschappelijke achtergrond. Er zijn geen onderzoekers met een accountancy of andere relevante achtergrond betrokken geweest wat mogelijk doorwerkt in de gevonden en analyse van de witte vlekken.

# Hoofdstuk 2.

## Samenvatting inzichten en kennislacunes

*Het doel van de kennisanalyse is om ten aanzien van de inning van private vorderingen in beeld te brengen welke kennis er is over de posities en belangen van de betrokken partijen, welke vraagstukken/knelpunten er spelen, de mate waarin vraagstukken/knelpunten zijn te verklaren uit de positie en belangen van de betrokken partijen, welke dilemma's er spelen, en welke hiaten er zijn in de beschikbare kennis. In dit hoofdstuk is de kennis samengevat en wordt antwoord gegeven op de vier deelvragen zoals geformuleerd in het vorige hoofdstuk. De deelvragen 1 tot en met 3 worden afzonderlijk beantwoord. Deelvraag 4 die betrekking heeft op de witte vlekken in kennis wordt beantwoord in alle paragrafen in dit hoofdstuk. Daartoe wordt bij herhaling een kopje opgenomen waaronder wordt opgesomd wat niet bekend is. De zaken die daar zijn opgesomd zijn vanzelfsprekend niet uitputtend.*

*De kennisanalyse brengt bijeen de kennis die beschikbaar is in **openbare bronnen**. Voor de kennishiaten geldt dat het deels ontbreekt aan de kennis en soms ook dat de kennis er wel is maar niet beschikbaar is in een openbare bron. Vanwege de hoge informatiedichtheid in voorliggend hoofdstuk is niet bij elk informatiedeel de bron opgenomen.*

---

## 2 Samenvatting inzichten en kennislacunes

### 2.1 Omvang en ontwikkeling van de problematiek

De kennisanalyse heeft betrekking op de inning van private vorderingen. In deze eerste paragraaf is uitgewerkt wat er bekend is over de omvang van de problematiek.

Het is niet bekend hoeveel overeenkomsten er jaarlijks worden gesloten, bij welk deel verplichtingen in eerste instantie niet op tijd worden nagekomen en bij welk deel schuldeisers (uiteindelijk) een deel of de gehele vordering niet betaald krijgen. Wel is bekend dat een derde van de Nederlandse huishoudens moeite heeft met rondkomen en dat een kwart tot een derde van de huishoudens wel eens een rekening te laat betaalt. Rond de 7 à 8% van de huishoudens worstelt met problematische schulden.

Uit onderzoek van Intrum<sup>13</sup> blijkt dat als mensen een rekening niet op tijd betalen, betalingsonmacht in twee derde van de situaties wordt opgegeven als (belangrijkste) reden. 42% heeft onvoldoende geld op het moment van de verplichting en in de nabije toekomst. Voor 18% geldt dat ze aangeeft het geld in de nabije toekomst wel te hebben.

Het is niet bekend:

- Welk deel de schulden aan private partijen van natuurlijke personen innemen in hun totale schuldenlast. Uit onderzoek bij schuldhulpverlening blijkt dat bij ruim driekwart van de hulpvragers private partijen meer dan de helft van de schuldenlast opeisen. Het is niet bekend of private schuldeisers in de periode vóórdat deze groep om hulp vroeg de overheidsvorderingen al hadden geïnd (al dan niet door de inzet van bijzondere incassobevoegdheden).
- Hoe de schuldenlast bij private schuldeisers zich ontwikkelt. Enerzijds zijn er signalen dat huishoudens financieel meer onder druk staan. Zo constateert het Nibud een toename van het aantal huishoudens dat met enige regelmaat een betaling mist en een toename van het aantal huishoudens dat vanwege betalingsverplichtingen een betalingsregeling treft. Anderzijds rapporteert het BKR een afname van achterstanden op financiële producten en rapporteert de branchevereniging voor schuldhulpverlening een lichte afname van het aantal hulpverzoeken.

### 2.2 Positie en belangen van de betrokken partijen

In deze tweede paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 1. Deze luidt: *Wat is de positie en welke (financiële) belangen hebben schuldeisers, incassobureaus, gerechtsdeurwaarders, de advocatuur, en de rechtspraak bij de invordering van private vorderingen?*

Om deze deelvraag te beantwoorden wordt om te beginnen kort geschetst 2.2.1 hoe het systeem van invordering is ingericht en wie daar welke plek in heeft. Vervolgens wordt geschetst in 2.2.2 welke betekenissen een vordering kan hebben voor een eigenaar, wat de kerninzichten zijn ten aanzien van zowel de incasso- (2.2.3) als de executiefase (2.2.4), wat de kerncijfers zijn in de incasso- en executiefase (2.2.5), wat specifiek relevant is te delen ten aanzien van de verkoop van vorderingen (2.2.6), Buy now pay later (2.2.7), klachten en misstanden (2.2.8) en de omgang met het verwijzen van debiteuren naar schuldhulpverlening (2.2.9).

#### 2.2.1 Inrichting van het stelsel

Om private vorderingen te innen is er een stelsel ingericht dat bestaat uit een minnelijke incassofase en een executiefase. Het leidende principe in het stelsel luidt *Pacta sunt servanda* (overeenkomsten worden nagekomen). Betalingsovermacht is geen juridische grond voor uitstel van betaling of een betalingsregeling. De weergave van deze zienswijze is terug te zien in bijvoorbeeld het gegeven dat debiteuren geen recht hebben op een betalingsregeling (zie art 6:29 BW) of het gegeven dat schuldeisers zonder een betalingsregeling aan te bieden al 'recht hebben' op een vonnis om beslag te leggen. Rechters zijn (in hoge mate) lijdelijk bij het toekennen van een vonnis; als vaststaat dat er niet is betaald (om welke reden dan ook) dan kennen zij het

vonnis toe met alle bijkomende kosten voor de debiteur van dien. Onderstaande tabel bevat een weergave van de indeling in de incasso- en executiefase.

	Incassofase	Executiefase
Wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wet normering buitengerechtelijke incassokosten</li> <li>Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beslag- en executierecht (Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering)</li> <li>Gerechtsdeurwaarderswet</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wet handhaving consumentenbescherming</li> <li>Burgerlijk Wetboek/</li> <li>Wet op financieel toezicht</li> </ul>	
Betrokken partijen	Incasso <ul style="list-style-type: none"> <li>Schuldeiser zelf</li> <li>Incassobureau</li> <li>Gerechtsdeurwaarder</li> <li>Advocaat</li> <li>Boekhouder</li> <li>Factoring bedrijf</li> </ul>	Executie <ul style="list-style-type: none"> <li>Gerechtsdeurwaarder</li> </ul> Vonnis <ul style="list-style-type: none"> <li>Rechterlijke macht</li> </ul> In opdracht van <ul style="list-style-type: none"> <li>Schuldeiser/ incassobureau</li> </ul>
Kostenoploop	Kostenoploop is beperkt	Vanaf het eerste beslag lopen kosten (hoog) op
Betaling door debiteur	Betaling vindt plaats op 'vrijwillige' basis	Betaling kan 'vrijwillig' zijn of wordt afgedwongen

### 2.2.2 Betekenis van de vordering voor de schuldeiser

Bij het ontstaan van een vordering doet het er voor het verloop van de inning niet alleen toe welke middelen de debiteur heeft om de verplichting alsnog na te komen en welk belang hij aan betaling hecht. Voor het verloop van de inning doet het er onder meer toe wat de betekenis is van de vordering voor de schuldeiser, of de vordering/achterstand wordt beschouwd als een schadepost of juist als potentieel rendement en in hoeverre de schuldeiser bereid is om een betalingsregeling aan te bieden.

#### *Betekenis van de vordering*

Wat een te late betaling voor een schuldeiser betekent en in samenhang daarmee het belang dat gehecht wordt aan (snelle) betaling hangt af van een reeks aan zaken zoals: prevalentie (hoe vaak heeft een schuldeiser te maken met een te late betaling), hoogte van de vordering (vaak wordt belang betaling groter naarmate bedrag toeneemt), reeds geïnvesteerde kosten aan inning, de relatie tot de debiteur (eenmalige transactie of duurrelatie), geschatte haalbaarheid van de inning, reputatie en imago en principes (waarde die gehecht wordt aan betaling).

Het is niet bekend:

- Wat gemiddeld genomen het belang is dat in een branche gehecht wordt aan betaling.
- Hoe de ontwikkeling is van het belang dat schuldeisers hechten aan betaling.

#### *Vordering als schadepost of rendement*

Een vordering kan een schadepost zijn, maar ook potentieel rendement. Voor onder meer Buy-now-pay-later partijen en voor grote schuldeisers met eigen incasso-afdelingen kan het in rekening brengen van incassokosten onderdeel zijn van het verdienmodel. Ook bij verkochte vorderingen kunnen incassokosten onderdeel zijn van het verdienmodel.

Het is niet bekend:

- Bij welk deel van de vorderingen incassokosten deel uitmaken van het verdienmodel van de eigenaar/invorderaar en bij welk deel van de vorderingen de te late betaling primair wordt gezien als een (potentiële) schadepost.

- Hoe de ontwikkeling is van het percentage vorderingen waarbij incassokosten onderdeel zijn van het verdienmodel.
- Wat gemiddeld het rendement is als incassokosten worden ingezet als verdienmodel.
- Welke afwegingen schuldeisers en invorderende partijen maken bij het versturen van de veertiendagenbrief. Het is dus ook niet bekend in hoeverre de afwegingen zich al dan niet richten op het maken van rendement op incasso in deze fase.

### *Bereidheid tot betalingsregeling*

Er zijn grote verschillen tussen schuldeisers in de mate en wijze waarop zij omgaan met betalingsregelingen. Debiteuren hebben geen recht op een betalingsregeling. Schuldeisers gaan hier heel verschillend mee om. Veel schuldeisers eisen bij een betalingsregeling een minimumbedrag of maximale termijn waarbinnen een vordering is terugbetaald (ongeacht de ruimte die een debiteur daar in het budget voor heeft). Er zijn ook schuldeisers die maatwerk leveren soms ook geënt op verplichtingen vanuit regelgeving om betalingsregelingen aan te bieden (zoals onder meer hypotheekverstrekkers en zorgverzekeraars).

Het is niet bekend:

- Welk deel van de schuldeisers überhaupt niet de mogelijkheid tot een betalingsregeling biedt
- Welk deel van de schuldeisers bij een betalingsregeling rekening houdt met de betaalcapaciteit van de debiteur en welk deel de debiteur financieel (fors) overvraagt

### 2.2.3 Incassofase

Tegen de achtergrond van het bovenstaande kunnen debiteuren in de incassofase te maken krijgen met een reeks aan partijen die gedreven door verschillende belangen en posities incassokosten in rekening (mogen) brengen. Denk onder meer aan:

- De *primaire schuldeiser* (de partij waar een debiteur een overeenkomst mee sloot).
- Een *factoringbedrijf* dat de schuldeiser voorziet van cashflow en als onderdeel van de dienstverlening de inning van de vorderingen uitvoert.
- Een *incassobedrijf* dat namens de partij waar de debiteur een overeenkomst mee sloot de inning ter hand neemt.
- Een *incassobedrijf of andere partij* die de vordering heeft gekocht van de primaire schuldeiser waar de debiteur op enig moment een overeenkomst mee sloot.
- Een *gerechtsdeurwaarder* die in opdracht van de primaire schuldeiser de minnelijke incasso uitvoert.
- Een *Buy-now-pay-later provider* (BNPL) waar een debiteur een 'krediet' nam om bij een partij een goed of dienst in te kopen (denk onder meer aan kleding, schoenen en verzorgingsproducten).

Voor al de bovenstaande partijen geldt dat het *profit*-ondernemingen zijn. Voor debiteuren is vaak niet duidelijk dat ze te maken hebben met zoveel verschillende partijen. De incassowerkzaamheden die deze partijen verrichten zijn in deze fase in hoge mate vormvrij. Naar verwachting treedt per 1 januari 2024 de Wet Kwaliteit Incassodienstverlening in werking. Met deze wet komt er onder meer toezicht en een incassoregister. Wel zijn er regels omtrent de maximale kosten die in rekening mogen worden gebracht. Als er incassokosten in rekening worden gebracht dan zijn die gemaximeerd op onderstaande percentages bij onderstaande bedragen. De incassokosten zijn sinds de invoering in 2012 niet geïndexeerd.

Hoofdsom	Hoogte incassokosten
Over de eerste €2.500,-	15% (minimaal mag €40,-)
Over de volgende €2.500,-	10%
Over de volgende €5.000,-	5%
Over de volgende €190.000,-	1%
Over het meerdere	0,5% met een max van €6.775,-

In de incassofase zijn er geen dwangmiddelen om betaling af te dwingen.

Het is niet bekend:

- Hoeveel winst er gemiddeld wordt gemaakt op incasso.

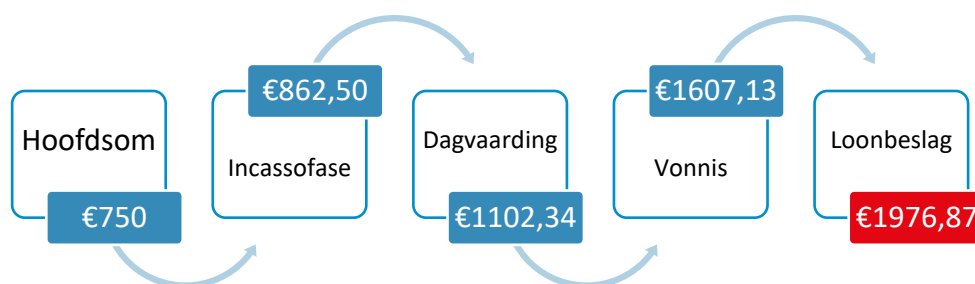
- Hoe de verhouding is tussen de genoemde partijen waar debiteuren mee te maken kunnen krijgen en hoe deze verhouding zich ontwikkelt.
- Of en hoe vaak er hogere incassokosten in rekening worden gebracht dan wettelijk toegestaan.
- Hoe vaak een schuldsituatie problematisch wordt omdat schuldeisers en de door hen ingeschakelde incassopartijen een debiteur in de incassofase financieel overvragen.
- Hoe vaak schuldeisers en de door hen ingeschakelde partijen kosten in rekening (moeten) brengen vanwege een te geringe transparantie op vermogen (zicht op de middelen die een debiteur in kan zetten om de vordering te betalen).
- Hoe vaak er in de inning rekening wordt gehouden met de maximale betaalcapaciteit van een debiteur en dus ook hoe vaak een debiteur geen andere afspraak kan maken dan een afspraak die niet in het budget past of als er eenmaal beslag ligt door een schuldeiser om betalingsregelingen onder het beslag af te spreken/in stand te houden.
- Hoe vaak de betaalcapaciteit door de schuldeisers niet naar rato wordt verdeeld.
- Wat voor financieringsafspraken schuldeisers maken met de partijen die zij inschakelen en welke gevolgen die hebben voor het incassogedrag van de incasseerders.
- Hoe de ontwikkeling is van het percentage vorderingen waarvoor geldt dat er een investering plaatsvond voorafgaand aan de inning.
- Hoe vaak een partij die gekochte vorderingen int in dat licht minder snel akkoord lijkt te gaan met een minnelijke schuldregeling.

#### 2.2.4 Executiefase

In de executiefase hebben debiteuren te maken met een gerechtsdeurwaarder. De positie en bevoegdheden van de gerechtsdeurwaarder zijn geregeld in het beslag- en executierecht en in de Gerechtsdeurwaarderswet. De deurwaarder kan dwangmaatregelen nemen zoals beslag leggen op het inkomen, goederen en bakrekeningen. De deurwaarder heeft een ministerieplicht. Dit betekent dat de deurwaarder verplicht is de handelingen te verrichten waar de opdrachtgever om vraagt. Gerechtsdeurwaarders zijn zowel ambtenaar als ondernemer. Gerechtsdeurwaarderskantoren zijn *profit* organisaties.

In de executiefase raakt de verhouding tussen de kosten en de initiële rekening, zeker bij een geringe vordering, al vrij snel uit balans.<sup>14</sup> Bij een enkele vordering van €750,- kunnen de kosten oplopen tot €1.976,87. In figuur 1 is de ontwikkeling van kosten bij een vordering van €750,- weergegeven.

Figuur 1 Ontwikkeling kosten bij vordering van €750,-



Bron: Moerman & Jungmann, 2023

Als er tot beslag wordt overgegaan dan wordt de hoogte van de bijkomende kosten bepaald door het aantal beslagen en de hoogte van de vorderingen. De kosten lopen op naarmate er meer beslagen worden gelegd en naarmate de afloscapaciteit lager is. Onderstaande tabel maakt inzichtelijk welke kosten er in rekening worden gebracht bij drie vorderingen van elk €750,- en één, twee of drie beslagen bij verschillen in aflosruimte. Bij een aflosruimte van €60,- kunnen de kosten bij drie beslagen oplopen tot €8.584,73. Dit is bijna vier keer zoveel als

<sup>14</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: bloemlezing opbrengsten thematafels.

de hoofdsom. De debiteur is dan de eerste 181 maanden alleen aan het aflossen op de kosten en betaalt nog niets af aan de initiële vorderingen.

Aflossingsruimte	Bijkomende kosten minnelijk bij 3 x €750,-	Bijkomende kosten bij 1x beslag	Bijkomende kosten bij 2x beslag	Bijkomende kosten bij 3x beslag	Aantal maanden aflossen op kosten voordat aflossingen op hoofdsom starten
€ 60,00	€ 337,50	€ 1.854,20	€ 4.348,02	€ 8.584,73	181 (15 jr)
€ 100,00	€ 337,50	€ 1.612,46	€ 3.300,89	€ 5.593,07	79 (6,5 jr)
€ 150,00	€ 337,50	€ 1.505,02	€ 2.916,23	€ 4.625,18	46 (3,8 jr)
€ 200,00	€ 337,50	€ 1.451,30	€ 2.745,27	€ 4.243,89	33 (2,8 jr)
€ 300,00	€ 337,50	€ 1.411,01	€ 2.595,68	€ 3.891,93	21 (1,8 jr)
€ 400,00	€ 337,50	€ 1.384,15	€ 2.510,20	€ 3.715,95	15 (1,3 jr)

Bron: Moerman & Jungmann, 2023

Het kostensysteem is zo ingericht dat de huishoudens met de laagste inkomens/betaalcapaciteit het hoogste bedrag in rekening gebracht krijgen aan kosten. In de Amerikaanse rechtssociologische literatuur wordt dit principe wel aangeduid als: *The poor pay more*.

Bij beslag op het inkomen moet een debiteur rondkomen van ongeveer 95% van de bijstandsnorm. Een analyse van de Commissie Sociaal Minimum heeft inzichtelijk gemaakt dat de bijstandsnorm alleen voor een alleenstaande met één kind toereikend is om de minimale kosten van het leven te voldoen (huur, energie, zorg, boodschappen, verzorging etc.). Voor alle andere huishoudtypen geldt dat zij bij gebruik van alle inkomensondersteunende voorzieningen enkele tientjes tot enkele honderden euro's per maand tekortkomen.

Het is niet bekend:

- Hoeveel winst er gemiddeld wordt gemaakt op executiewerkzaamheden.
- Hoeveel kosten er gemiddeld per burger in rekening worden gebracht.
- Welk deel van de vorderingen waar beslag wordt gelegd volledig wordt geïnd en in welke termijn.
- Hoe vaak een schuldsituatie als gevolg van de bijkomende kosten problematisch wordt. Bij een problematische schuldsituatie komt een burger bij de schuldhulpverlening in principe in aanmerking voor een schuldregeling met kwijtschelding.
- Hoe vaak er bij beslag op een inkomen nieuwe schulden ontstaan omdat het sociaal minimum (de bijstandsnorm) ontoereikend is voor de minimale dagelijkse bestedingen.
- Hoe vaak debiteuren als er eenmaal twee, drie of meer beslagen zijn gelegd vorderingen nog volledig afbetalen.
- Hoe vaak deurwaarders kostenverhogende maatregelen (moeten) nemen vanwege een te geringe transparantie van vermogen (zicht op de middelen die een debiteur in kan zetten om de vordering te betalen).
- Wat voor financieringsafspraken schuldeisers maken met de gerechtsdeurwaarders die zij inschakelen en welke gevolgen die hebben op het incassogedrag van de deurwaarder.

### 2.2.5 Incasso- en executiefase in cijfers

Er is een beperkt inzicht in cijfers. Daarbij zijn cijfers niet altijd dekkend. Tegen deze beperkingen bevat onderstaande tabel kerncijfers over de incasso- en executiefase.

	Incassobureaus	Gerechtsdeurwaarders
<b>Aantal</b>	550 bedrijven (factoring meegeteld)	In januari 2023 zijn 257 gerechtsdeurwaarders en 329 toegevoegd gerechtsdeurwaarders
<b>Aantal dossiers in behandeling</b>	6 à 8 miljoen vorderingen. 4,1 miljoen bij NVI leden in 2021	3,1 miljoen (onbekend welk deel incasso en welk deel executie) eind 2021
<b>Aantal nieuwe dossiers per jaar</b>	2,1 miljoen bij NVI leden in 2021	1,8 miljoen in 2022 (onbekend welk deel incasso en welk deel executie) 2,1 miljoen waarvan 1.723.000 nieuwe incasso-opdrachten en 466.500 nieuwe executie-opdrachten
<b>Waarde van de vorderingen</b>	€14,6 à €20,4 miljard (excl. incassovorderingen bij gerechtsdeurwaarders)	Ongeveer €11,9 miljard (onbekend welk deel incasso en welk deel executie)
<b>Percentage vorderingen dat volledig wordt betaald</b>	Onbekend	Onbekend
<b>Termijn waarbinnen vorderingen gemiddeld volledig zijn betaald</b>	Onbekend	Onbekend

Niet bekend is:

- Hoeveel individuele burgers in een jaar contact hebben met minimaal één incassopartij.
- Hoeveel vorderingen er jaarlijks worden overgedragen aan incassobureaus en gerechtsdeurwaarders (er zijn alleen globale cijfers zoals hierboven waarbij onduidelijk is hoe groot de incassomarkt is).
- In de executiefase is er geen zicht op ambtshandelingen die betrekking hebben op private vorderingen en op vorderingen van overheden.
- Wat de kosten/batenverhouding is in zowel de incasso als executiefase waarbij de baten voor de schuldeiser kosten kunnen zijn voor de debiteur en vice versa.

### 2.2.6 Verkoop van vorderingen

Zowel in de incassofase als in de executiefase kan een vordering van eigenaar veranderen. De verkoop start vanuit de primaire schuldeiser waar de debiteur een overeenkomst mee sloot. Vorderingen kunnen meerdere keren doorverkocht worden. Op enig moment kunnen onder meer de volgende partijen verkopende partij worden: incassobureau, factoringbedrijf, BNPL-provider, institutionele beleggers, *private equity* investeerders etc. Het kan ook voorkomen dat bijvoorbeeld curatoren vanuit een failliet bedrijf vorderingen verkopen. Gerechtsdeurwaarders mogen geen vorderingen kopen. Schuldeisers hebben drie belangrijke beweegredenen om vorderingen door te verkopen<sup>15</sup>: liquiditeit, efficiency en kredietwaardigheid.

Risico's bij de verkoop van vorderingen zijn onder meer dat:

- Debiteuren niet meer in beeld hebben wie de primaire schuldeiser is, waardoor ze geen zicht meer hebben op welke partijen van het nog welke bedragen tegoed hebben.<sup>16</sup>
- Debiteuren door de verkoop het schuldbedrag met 21% zien stijgen. Dit speelt als een btw-plichtige schuldeiser de vordering verkoopt aan een niet-btw-plichtige schuldeiser.<sup>17</sup>
- De relatie tussen schuldeiser en debiteur verandert. Opkopen partijen lijken minder snel akkoord te gaan met een minnelijke schuldregeling en vanuit schuldhulpverlening geven respondenten in een onderzoek van Ecorys aan dat bij hen het beeld leeft dat de menselijke maat uit de overwegingen is verdwenen.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Geijsen, T., A. Kerckhaert, T. Madern, J. Poot & I. van der Valk. (2019). Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen. Ecorys/HU p. 30

<sup>16</sup> Bij verkoop van een vordering moet daar een melding van worden gedaan bij de debiteur

<sup>17</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: 10 oplossingen voor probleemschulden.

<sup>18</sup> Geijsen, T., A. Kerckhaert, T. Madern, J. Poot & I. van der Valk. (2019). Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen. Ecorys/HU p. 23-24



Onderzoek van Ecorys indiceert dat opkopende partijen eerder geneigd zijn de rechter om een vonnis te verzoeken (met een oploop van kosten voor de debiteur mede als gevolg). Daarbij constateert Ecorys ook dat het rendement op het innen van gekochte vorderingen door incassobureaus meer oplevert dan het innen van vorderingen in opdracht van een primaire schuldeiser.

Het onderzoek van Ecorys kwam uit in 2019. Op dat moment constateerde Ecorys dat de verkoop van vorderingen een marktsegment was waarin de jaren voor het onderzoek een grote schaalvergroting plaatsvond, met meerdere fusies en nieuwe toetreders op de Nederlandse markt. Het is niet duidelijk hoe de markt zich momenteel ontwikkelt. Het is mogelijk dat ontwikkelingen zoals de verhoging van griffierechten, de verordening rondom grenzen tariefmodellen, de ambtshalve toetsing door kantonrechter bij verstek, en de aankomende WKI de aankoop van (oude) vorderingen minder aantrekkelijk maakt.

Het is niet bekend:

- Welk deel van de vorderingen worden verkocht.
- Wat het gemiddelde rendement is op verkochte vorderingen.
- Hoe vaak vorderingen na verkoop alsnog volledig worden geïnd.
- In hoeverre vorderingen op de markt worden gebracht die in de incasso- of executiefase als oninbaar zijn bestempeld.
- Welke druk er op debiteuren wordt gelegd om te betalen.

### 2.2.7 Buy now pay later

Eén op de vijf Nederlanders maakt gebruik van Buy-Now-Pay-Later (BNPL) services. Millennials doen dit aanmerkelijk vaker (37%) dan Boomers (7%).<sup>19</sup> Momenteel wordt ongeveer 8% van de aankopen betaald met BNPL. Het aantal klanten is in 2021 met 18% gestegen.<sup>20</sup> Naar verwachting van marktonderzoekers kan dit aandeel de komende jaren verdubbelen.<sup>21</sup>

Een BNPL-provider biedt consumenten de mogelijkheid om een betaling uit te stellen tot 14 of 30 dagen na de levering of te betalen in drie termijnen. BNPL is uitgezonderd van de consumptief kredietwetgeving op voorwaarde dat het tegen onbetekenende kosten wordt aangeboden en is afgelost binnen drie maanden. Op EU-niveau wordt besproken of, en zo ja hoe, BNPL moet worden gereguleerd. De Hoge Raad heeft prejudiciële vragen aan het Europees Hof van Justitie gesteld over de vraag of incassokosten als kredietvergoeding in aanmerking moet worden genomen.<sup>22</sup>

Bij BNPL kan de provider geld verdienen aan de volgende zaken: *merchant fees* (de retailer betaalt een percentage van de bestelling als vergoeding aan de provider), klantkosten (de consument betaalt kosten zoals transactiekosten, administratiekosten of rente), verkoop van klantgegevens (providers hebben zicht op klantgroepen en verkopen die informatie en incassokosten bij te late betaling). De AFM deed onderzoek en schrijft: *“Alle aanbieders krijgen inkomsten uit hun samenwerking met retailers, maar de inkomsten van sommige aanbieders bestaan ook uit inkomsten uit aanmaningskosten<sup>23</sup> bij klanten die te laat betalen. De inkomsten uit aanmaningen bedragen tot 40% van de totale inkomsten van deze BNPL-aanbieders. De aanmaningskosten zijn meer dan kostendekkend en daarmee winstgevend en vormen een substantieel deel van het verdienmodel. Daardoor kent het huidige verdienmodel van deze BNPL-aanbieders prikkels die tegengesteld zijn aan de belangen van de klant.”<sup>24</sup>*

<sup>19</sup> Intrum. (2022). European Consumer Payment report. Intrum p. 10

<sup>20</sup> AFM. (2023). Buy Now, Pay Later. Den Haag: Autoriteit Financiële Markten, p. 10

<sup>21</sup> Research and Markets (2023) Netherlands Buy Now Pay Later Business and Investment Opportunities Databook Q3 2022. Research and Markets

<sup>22</sup> Hoge Raad 30 juni 2023, ECLI:NL:HR:2023:1006.

<sup>23</sup> Hierover schrijft de AFM: BNPL-producten zijn uitgezonderd van de toepassing van consumptief kredietwetgeving mits zij binnen drie maanden en tegen onbetekenende kosten worden afgelost. Bij de BNPL-producten die de AFM heeft betrokken in deze verkenning voldoen aan de voorwaarde dat er binnen drie maanden moet worden terugbetaald. Uit deze verkenning komt daarnaast naar voren dat meerdere BNPL-aanbieders hun klanten kosten in rekening brengen als zij niet op tijd betalen. Deze kosten zijn alleen geoorloofd als ze kwalificeren als incassokosten en in die zin voldoen aan de Wet Incassokosten. Anders valt het krediet namelijk alsnog onder de reikwijdte van de kredietwetgeving en het toezicht van de AFM (AFM. (2023). Buy Now, Pay Later. Den Haag: Autoriteit Financiële Markten p.4)

<sup>24</sup> AFM. (2023). Buy Now, Pay Later. Den Haag: Autoriteit Financiële Markten p.4

Uit een verkenning door de AFM blijkt dat verschillende BNPL-aanbieders klanten kosten in rekening brengen wanneer zij niet tijdig betalen.<sup>25</sup> Deze kosten zijn alleen geoorloofd als deze worden gekwalificeerd als incassokosten en in die zin voldoen aan de Wet Incassokosten.

Niet bekend is:

- Hoeveel winst er gemiddeld wordt gemaakt met de voorziening BNPL.
- Of en zo ja hoe vaak BNP-providers ongeoorloofde en te hoge kosten in rekening brengen.
- Welk deel van de BNPL-providers de vorderingen die zij zelf niet innen doorverkopen.
- Welke druk er bij de inning van BNPL-vorderingen op debiteuren wordt gelegd om te betalen.

### 2.2.8 Misstanden in de inning

In het publieke debat is er relatief veel aandacht voor misstanden in de inning. Zeker omdat debiteuren in een heel kwetsbare positie kunnen verkeren is dat van belang. Tegelijkertijd lijkt er ook veel goed te gaan. In 2014 gaf ongeveer 5% van de Nederlandse bevolking aan één of meerdere problemen te hebben ervaren met een incassopartij. Deze ervaring betekent overigens niet dat is geconstateerd dat de incassopartij de regels overtrad. Hiernaast zijn er wel enige meer actuele cijfers en inzichten over misstanden bij incassobureaus en gerechtsdeurwaarders. Voor beide groepen geldt dat de misstanden gerapporteerd worden over een zeer beperkt deel van de jaarlijks behandelde dossiers.<sup>26 27 28</sup>

Er zijn diverse onderzoeken die wijzen op een mogelijk verband tussen de aanwezigheid van concurrentie bij inning, de gemaakte (prijs)afspraken tussen incasseerders en schuldeisers en de bejegening van debiteuren.<sup>29</sup> Wanneer er wordt gewerkt vanuit een commercieel oogpunt en wanneer er afspraken met schuldeisers worden gemaakt waarbij de inning van de vordering centraal staat, kan dit mogelijk leiden tot werkwijzen waarbij het perspectief van de debiteur naar de achtergrond verdwijnt, of mogelijk tot onheuse bejegening van debiteuren of zelfs onrechtmatige handelingen door incasserende partijen.

Niet bekend is:

- Hoeveel misstanden er precies jaarlijks plaatsvinden in de private incassomarkt bij het incasseren van vorderingen op consumenten, afgezet tegen het totaal aantal vorderingen. Het lijkt plausibel dat de huidige cijfers over klachten een onderschatting zijn. Inzicht in de omvang van de incassomarkt en de omvang en aard van misstanden in de incassomarkt is van belang voor adequaat toezicht en handhaving.
- In hoeverre de aanwezigheid van concurrentie (en de gemaakte prijsafspraken) misstanden in de hand werkt.

### 2.2.9 Debiteur wel of niet naar schuldhulp

Uit diverse onderzoeken blijkt dat schuldeisers volgens incassobureaus en gerechtsdeurwaarders-kantoren verschillend denken over de mate waarin zij een rol dienen te spelen in het voorkomen en oplossen van (problematische) schulden. Dit leidt tot verschillende afspraken tussen schuldeisers en incasserende partijen. In zowel de incasso- als de executiefase is er geen verplichting om debiteuren naar schuldhulpverlening te sturen. Wel staat bijvoorbeeld in de NVI-gedragscode dat leden debiteuren bij problematische schulden naar een NVVK lid dienen te sturen (art 10).

Niet bekend is:

- Hoe vaak een incasserende partij in incassocommunicatie (websites, brieven en telefoongesprekken) ongevraagd wijst op de mogelijkheden van schuldhulpverlening.

<sup>25</sup> AFM. (2023). Buy Now, Pay Later. Den Haag: Autoriteit Financiële Markten

<sup>26</sup> Winter, H., B. Geertsema, F. Beijgaard, I. van den Berg, M. van den Brink, M. Keizer & F. Verbeeten. (2019). Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. Groningen: Pro Facto. P. 3-4.

<sup>27</sup> Jacobs, W. & R. Oomkens. (2019). Misstanden in de private buitengerechtelijke incassomarkt. Zoetermeer: Panteia. p. 16

<sup>28</sup> CBS. (2022). Gerechtsdeurwaarders in Nederland, kerncijfers 2021. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

<sup>29</sup> Zie voor een overzicht van publicaties: Odekerken, M.W.A. (2017). Het incasseren van ongenoegen: deurwaarders en debiteuren, proefschrift. Universiteit Utrecht.

- Hoe vaak een incasserende partij als er sprake is van een problematische schuldsituatie dat in beeld heeft.
- Hoe vaak een incasserende partij bij een problematische schuldsituatie ongevraagd schuldhulpverlening adviseert.

## 2.3 Belangrijkste vraagstukken en samenhang met positie en belangen

In deze derde paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 2. Deze luidt: *Welke vraagstukken en knelpunten zijn gedocumenteerd over de invordering van private vorderingen en in welke mate, en op welke wijze, zijn deze te verklaren uit de positie en (financiële) belangen van de bij deelvraag 1 genoemde actoren?*

Om deze vraag te beantwoorden zijn de vraagstukken en knelpunten ingedeeld in drie categorieën: rondom het functioneren stelsel, rondom het optreden van schuldeisers en de door hen ingeschakelde incassopartijen en rondom de debiteur. Vraagstukken en knelpunten raken soms aan de positie en belangen van betrokken partijen (deelvraag 1). Het gevolg daarvan is dat er in onderstaande ordening van vraagstukken en knelpunten soms enige overlap is. De vraagstukken en knelpunten die in deze paragraaf behandeld worden zijn weergegeven in onderstaand schema. Per vraagstuk/knelpunt is geprobeerd aan te wijzen of deze samenhangt met de positie en (financiële) belangen van de bij deelvraag 1 genoemde actoren.

Knelpunten en vraagstukken in het stelsel (2.3.1)	Knelpunten en vraagstukken rondom het optreden van schuldeisers en incassopartijen (2.3.2)	Knelpunten en vraagstukken rondom de positie en opstelling van de debiteur (2.3.3)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De inrichting van het stelsel nodigt schuldeisers en door hen uitgenodigde partijen uit tot escalatie</li> <li>2. Debiteuren kunnen geplaagd worden voor heel hoge kosten en het stelsel biedt niet-kunners geen ‘stopknop’</li> <li>3. Rechtsgang kan voor schuldeisers kostbaar en complex zijn</li> <li>4. Bij verjaring stopt de incasso niet vanzelfsprekend</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Schuldeisers en door hen ingeschakelde partijen houden lang niet altijd rekening met de betaalcapaciteit van de debiteur</li> <li>2. Er zijn grote verschillen in het optreden van schuldeisers en door hen ingeschakelde partijen</li> <li>3. Beperkt zicht op betaalcapaciteit van de debiteur (transparantie van vermogen)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Debiteuren missen bij meerdere vorderingen al snel het overzicht</li> <li>2. Debiteuren met problematische schulden zetten niet vaak de stap naar schuldhulpverlening</li> <li>3. De beslagvrije voet is niet toereikend om langere tijd van rond te komen</li> </ol>

### 2.3.1 Knelpunten en vraagstukken in het stelsel

Op basis van de verzamelde informatie kunnen ten aanzien van het stelsel de volgende knelpunten en vraagstukken worden geïdentificeerd.

#### 1. De inrichting van het stelsel nodigt schuldeisers en door hen ingeschakelde partijen uit tot escalatie

Het stelsel voorziet schuldeisers en de door hen ingeschakelde partijen van bevoegdheden om de openstaande vordering te innen. Het stelsel nodigt niet uit om de betaalcapaciteit van de debiteur naar rato te verdelen, maar om een zo groot mogelijk deel van de eigen vordering geïnd te krijgen. Deze focus op de eigen vordering in plaats van een focus op de verdeling van de betaalcapaciteit heeft als gevolg dat het stelsel schuldeisers als het ware uitnodigt elkaar te verdringen en de debiteur te overvragen. Deze inrichting werkt in de hand dat schuldeisers terughoudend zijn bij het aanbieden van betalingsregelingen, bij betalingsregelingen een minimumbedrag of maximumtermijn hanteren en als betaalafspraken niet na worden gekomen als eerste (tweede of derde) beslag te leggen op het inkomen.

Er is niet bekend hoe de samenloop is in de incasso tussen vorderingen van de overheid en private partijen. Er is geen zicht op de mate waarin bijzondere incasso-bevoegdheden van de overheid zoals de overheidsvordering doorwerken in de opstelling van private schuldeisers bij de inning van hun vorderingen.

2. *Debiteuren kunnen geplaatst worden voor heel hoge kosten en het stelsel biedt niet-kunners geen 'stopknop'*

Vanaf het moment dat er beslag wordt gelegd op het inkomen van een debiteur kunnen de kosten heel hoog oplopen. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2.4 betekent dit voor debiteuren dat ze soms jaren bezig zijn om überhaupt de bijkomende kosten te betalen voordat ze beginnen aan aflossingen op de hoofdsom. Daarbij zijn de kosten het hoogst voor de debiteuren met de laagste betaalcapaciteiten. In het rekenvoorbeeld van de tabel in 2.2.4 betaalt een debiteur met een betaalcapaciteit van €100,- per maand 79 maanden af op de bijkomende kosten (6,5 jr) terwijl de debiteur met een betaalcapaciteit van €200,- daar 33 maanden over doet (2,8 jr). Het stelsel biedt debiteuren die aantoonbaar niet de middelen hebben om de betalingsverplichtingen na te komen geen mogelijkheid om de kostenoploop te stoppen anders dan schuldhulpverlening (zie paragraaf 2.3.3). Dat de kosten oplopen is in de eerste plaats te verklaren uit de inrichting van het incassostelsel dat schuldeisers en door hen ingeschakelde partijen stimuleert de eigen vordering te innen en niet de betaalcapaciteit naar rato te verdelen. Aangezien debiteuren in de praktijk doorgaans geen beroep doen op schuldhulpverlening blijven zij bij hoge kosten jarenlang 'in het systeem' in een (door hen wel ervaren als) uitzichtloze situatie. Alle incassostappen met kostenverhogende maatregelen kunnen op zichzelf staand gerechtvaardigd zijn, maar kunnen als optelsom toch tot financiële excessen leiden.

3. *Rechtsgang kan voor schuldeisers kostbaar en complex zijn*

In de incassofase kan de schuldeiser incassokosten in rekening brengen en verzoeken om medewerking. Er is geen dwang mogelijk. Als de incassopogingen geen betaling opleveren, staat de schuldeiser voor de vraag of hij de rechter om een vonnis verzoekt. Rechtbanken stellen hoge eisen aan de documentatie die aangeleverd moet worden om een vonnis te krijgen. Bij relatief kleine bedragen vormen de griffiekosten voor schuldeisers al snel een drempel om af te zien van de stap naar de rechter. Een bijkomend aandachtspunt is het gegeven dat debiteuren geen recht hebben op een betalingsregeling. Voor rechters impliceert dit dat zij geen opdracht hebben om bijvoorbeeld in de proceskostenveroordeling tot weergave te laten komen dat een schuldeiser zich niet maximaal heeft ingespannen om in de incassofase tot een redelijke oplossing te komen.

4. *Bij verjaring stop de incasso niet vanzelfsprekend*

Een vordering kan verjaren. De schuldeiser heeft dan geen juridische positie meer om te innen. Debiteuren hebben vaak betrekkelijk weinig kennis over verjaring. Zeker als vorderingen verkocht zijn, is het geen vanzelfsprekendheid dat zij zicht hebben op termijnen. In het huidige stelsel mag de rechter op grond van art. 3:322 lid 1 BW niet ambtshalve het middel van verjaring toepassen. Incassopartijen zoals een incassobureau of deurwaarder mogen een debiteur wijzen op het gegeven of vermoeden dat een vordering verjaard is, maar is daar niet toe verplicht. Een gevolg is dat het geen vanzelfsprekendheid is dat verjaarde vorderingen niet worden geïncasseerd. Dit knelpunt hangt mogelijk samen met de positie en (financiële) belangen van de in de vorige paragraaf behandelde actoren.

### 2.3.2 Knelpunten en vraagstukken rondom het optreden van schuldeisers en incassopartijen

Op basis van de verzamelde informatie kunnen ten aanzien van de schuldeisers en de door hen ingeschakelde incassopartijen de volgende knelpunten en vraagstukken worden geïdentificeerd.

1. *Schuldeisers en ingeschakelde incassopartijen houden lang niet altijd rekening met de betaalcapaciteit van de debiteur*

In de context van een stelsel dat schuldeisers en de door hen ingeschakelde partijen uitnodigt om de focus te leggen op het innen van de eigen vordering vragen schuldeisers van debiteuren een maximale betaalinspanning (zie 2.3.1 punt 1). Debiteuren hebben geen recht op een passende betalingsregeling. In de context van inning gericht op het innen van de eigen vordering, hanteren veel schuldeisers een minimumbedrag per maand of een maximumtermijn als voorwaarde voor een betalingsregeling. Ook als dit in de praktijk betekent dat de debiteur financieel (zwaar) wordt overvraagd. Het niet nakomen van betaalafspraken is dan onvermijdelijk wat weer een aanleiding kan vormen om de rechter op te zoeken voor een vonnis. Er is voor schuldeisers geen echte (financiële) prikkel om rekening te houden met de betaalcapaciteit van de debiteur. Dit knelpunt hangt in hoge

mate samen met het gegeven dat het incassostelsel schuldeisers en door hen ingeschakelde partijen stimuleert de eigen vordering te innen en niet de betaalcapaciteit naar rato te verdelen.

### 2. *Er zijn grote verschillen in het optreden van schuldeisers en door hen ingeschakelde partijen*

In zowel de incasso- als de executiefase zijn er grote verschillen in de wijze waarop partijen opereren. De verschillen lijken terug te voeren op een aantal aspecten waaronder de relatie tot de debiteur, de geschatte haalbaarheid, de financiële positie van de schuldeiser, de principes van de schuldeiser en de vraag of er voordat de inning startte al een investering plaatsvond. Het ontbreekt in openbare stukken aan een helder beeld wat effectief is bij inning. Er is nauwelijks openbaar zicht op de meest effectieve inrichting van incassoprocessen, werkzame bestanddelen bij specifieke groepen etc. Dit heeft als gevolg dat niet goed is in te schatten of de acties in een individueel dossier de voor de hand liggende acties zijn of wellicht gedreven zijn door andere belangen dan maximale inning tegen redelijke kosten. Het gegeven dat er nauwelijks openbare kennis is over wat effectief is in de inning heeft wellicht te maken met het gegeven dat deze inzichten onderdeel zijn van de propositie die incassopartijen aan schuldeisers bieden en er dus een commercieel belang is deze inzichten niet te delen. Dit knelpunt hangt mogelijk samen met de positie en (financiële) belangen van de in de vorige paragraaf behandelde actoren.

### 3. *Beperkt zicht op betaalcapaciteit van de debiteur (transparantie van vermogen)*

Zowel in de incassofase als in de executiefase is het geen vanzelfsprekendheid dat de incasserende partij zicht heeft op de middelen en goederen die een debiteur kan aanwenden om te betalen. Een beperkt zicht op de betaalcapaciteit (transparantie van vermogen) nodigt schuldeisers en de door hen ingeschakelde partijen uit om ook kostenverhogende maatregelen te nemen bij debiteuren die gekwalificeerd kunnen worden als niet-kunners. Zo is het voor deurwaarders vaak een hele opgave om bijvoorbeeld bij zzp'ers met wisselende inkomsten een goed zicht te krijgen op de verhaalbaarheid van een vordering. Dit knelpunt komt voort uit de geldende regelgeving.

#### 2.3.3 **Knelpunten en vraagstukken rondom de positie en opstelling van de debiteur**

Op basis van de verzamelde informatie kunnen ten aanzien van de debiteur de volgende knelpunten en vraagstukken worden geïdentificeerd.

##### 1. *Debiteuren missen bij meerdere vorderingen al snel het overzicht*

Bij een enkele vordering of enkele vorderingen lukt het veel debiteuren nog wel om het overzicht te houden en zelf tot afspraken te komen met schuldeisers en de door hen ingeschakelde partijen. Dit wordt ingewikkelder als de debiteur een wat lager doenvermogen heeft, lage basisvaardigheden of als er op enig moment zoveel schuldeisers in beeld zijn dat het überhaupt ingewikkeld is om het zicht op het totaal te houden. Debiteuren hebben in een schuldenpakket dat bestaat uit meerdere schuldeisers al snel te maken met een reeks aan partijen (primaire schuldeisers, incassobureaus, gerechtsdeurwaarders, factoringbedrijven en BNPL-providers). Tekorten aan kennis over de positie, bevoegdheden en belangen van deze partijen en de eigen financiële mogelijkheden kunnen er dan toe leiden dat debiteuren het overzicht (compleet) kwijtraken. Zeker als zij ook te maken hebben met schuldeisers die langere tijd niet van zich lieten horen, vorderingen die verkocht zijn en misschien wel meerdere keren van eigenaar wisselden of als ze zelf te maken hebben met wisselende inkomsten. In deze dynamiek is het geen vanzelfsprekendheid dat het debiteuren lukt om zelfstandig tot duurzame betaalafspraken te komen. Dit knelpunt komt voort uit de inrichting van het incassostelsel.

##### 2. *Debiteuren met problematische schulden zetten niet vaak de stap naar schuldhulpverlening*

In paragraaf 2.3.1 punt 1 is beschreven dat de prikkels in het stelsel van incasso schuldeisers en de door hen ingeschakelde partijen uitnodigen om de focus te leggen op het innen van de eigen vordering. Een gevolg daarvan kan zijn dat de kosten voor debiteuren hoog oplopen en dat zij jarenlang in een (door hen ervaren) uitzichtloze situatie terecht komen (2.3.2 punt 2). Het ligt in de rede dat er in deze situaties vaak sprake is van een problematische schuldsituatie en dat een beroep op schuldhulpverlening een oplossing kan bieden. Een probleem daarbij is dat veruit de meeste debiteuren de stap naar schuldhulpverlening niet zetten. Vanwege schaamte, overschatting van de eigen situatie, niet willen voldoen aan de voorwaarden, wantrouwen van de overheid of andere redenen doen zij geen beroep op schuldhulpverlening. Op basis van de beschikbare cijfers

kan met een slag om de arm worden geschat schuldhulpverlening ongeveer 1 op de 20 debiteuren kan helpen aan een schuldregeling met kwijtschelding. Er is nog weinig kennis om te verklaren waarom mensen niet de stap naar schuldhulpverlening zetten als ze daardoor soms jaren eerder uit de schulden kunnen zijn.

### 3. De beslagvrije voet is niet toereikend om langere tijd van rond te komen

Bij beslag op het inkomen houden debiteuren recht op de beslagvrije voet. De beslagvrije voet is ongeveer gelijk aan 95% van de bijstandsnorm. Onderzoek van de Commissie Sociaal Minimum wijst uit dat de bijstandsnorm voor nagenoeg alle huishoudtypen ontoereikend is om rond te komen. De Commissie heeft de werkelijke kosten van het levensonderhoud in kaart gebracht en geconstateerd dat alleen een alleenstaande met één kind kan rondkomen als hij/zij gebruik maakt van alle voorzieningen waar hij/zij recht op heeft. Voor de andere huishoudtypen geldt dat de bijstandsnorm een tekort oplevert van enkele tientjes tot enkele honderden euro's per maand. In het licht van deze rekensom betekent het voorgaande dat de beslagvrije voet ontoereikend is om (langdurig) van rond te komen. Het maken van nieuwe schulden ligt bij toepassing voor de hand. Dit knelpunt komt voort uit de inrichting van het stelsel.

## 2.4 Dilemma's

In deze vierde paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 3. Deze luidt: *Welke dilemma's vloeien voort uit de huidige inrichting van het invorderingsstelsel?*

In de gevonden bronnen wordt er gewezen op een aantal dilemma's. Zonder te impliceren dat onderstaande lijst uitputtend is, worden de onderstaande dilemma's in deze paragraaf kort toegelicht. Een tweede beperking bij onderstaande dilemma's is dat er in de werkelijkheid vaak een veelheid aan argumenten spelen en dat er bij verschillende partijen in vergelijkbare posities verschillende argumenten kunnen spelen en/of verschillende argumenten een verschillend gewicht hebben. De dilemma's zoals hier geschetst raken derhalve een kern, maar zijn in werkelijkheid van gecompliceerder en meerkleuriger aard dan hier neergezet. Voor een deel van de dilemma's zoals hier geplaatst bij schuldeisers geldt dat die ook vaak spelen op de werkvloer van de door schuldeisers ingeschakelde incassopartijen. Denk bijvoorbeeld aan het aanbieden van een betalingsregeling (en dan onder welke voorwaarden) of het al dan niet verwijzen naar schuldhulpverlening.

Dilemma's voor schuldeisers	Dilemma's voor door schuldeisers ingeschakelde partijen	Dilemma's voor debiteuren
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het belang van volledige inning</li> <li>• Incasso inzetten als verdienmodel</li> <li>• Aanbieden betalingsregeling</li> <li>• Verzoeken om een vonnis</li> <li>• Verkopen vordering</li> <li>• Hoeveel druk op debiteur</li> <li>• Kwaliteitsnormen bij inschakeling incassopartij</li> <li>• Debiteur doorverwijzen naar schuldhulpverlening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoen aan verzoeken opdrachtgever</li> <li>• Staken inningspogingen</li> <li>• Melden kans op verjaring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer toezeggen dan betaalcapaciteit toelaat</li> <li>• De stap naar schuldhulpverlening zetten</li> </ul>

### 2.4.1 Dilemma's voor schuldeisers

Op basis van de verzamelde informatie kunnen ten aanzien van de schuldeisers de volgende dilemma's worden geïdentificeerd:

#### 1. Het belang van volledige inning

Als tijdige betaling uitblijft ligt het voor de hand dat een schuldeiser incassomaatregelen neemt. De eerste vraag die daarbij op tafel komt is de vraag hoe belangrijk volledige inning is en hoever (ook in financiële zin) een schuldeiser daarvoor wil gaan. De positie die een schuldeiser hierin inneemt hangt direct samen met diens positie. Zo lijken partijen die vorderingen opkochten bijvoorbeeld minder vaak akkoord te willen gaan met een minnelijke schuldregeling.

Argumenten voor	Argumenten tegen
<i>Pacta sunt servanda</i> , overeenkomsten dienen nagekomen worden. Dus bij uitblijven van betaling maximaal inzetten op betaling.	Alhoewel het uitgangspunt van het incassostelsel is dat vorderingen worden nagekomen, zijn er tal van situaties waarin dat niet realistisch is en dus is het belangrijk die op te sporen en dan de ambitie van volledige inning te laten varen.

### 2. *Incasso inzetten als verdienmodel*

Met name voor grote schuldeisers kan incasso geld opleveren. Dit speelt met name bij partijen waar debiteuren een maandelijkse verplichting hebben voor een te overzien bedrag en waarbij een WIK-brief bij het merendeel van de klanten €40,- of een door hen wat lager bepaald bedrag oplevert.

Argumenten voor	Argumenten tegen
Private partijen zijn vaak <i>for profit</i> . De regelgeving biedt een mogelijkheid om vanuit de incasso bij te dragen aan de winstdoelen van de organisatie. Dus waarom dat dan niet doen?	Incasso is bedoeld om niet betaalde vorderingen te innen en het incassosysteem is niet opgezet om private partijen van winst via incasso te voorzien. Dus waarom dan de incasso gebruiken voor het bijdragen aan winst van de onderneming?

### 3. *Aanbieden betalingsregeling*

Een debiteur heeft geen recht op een betalingsregeling. Een betalingsregeling kan bijdragen aan (de kans op) betaling en mogelijk voorkomen dat er een vonnis gehaald moet worden waarna de debiteur de eerste periode afbetaalt op de bijkomende kosten en niet op de initiële vordering.

Argumenten voor	Argumenten tegen
Geen betalingsregeling bieden in de hoop dat er dan toch een betaling ineens komt (en de debiteur als er meerdere schuldeisers in beeld zijn anderen om een betalingsregeling vraagt om de betaling aan de voorliggende vordering wel ineens mogelijk te maken).	Wel een betalingsregeling bieden in de hoop dat er geen incasso-inspanningen meer nodig zijn om de vordering te innen.

#### *Onderliggend dilemma*

Bij een betalingsregeling staat de schuldeiser voor de vraag of hij een bedrag afspreekt dat past binnen de betaalcapaciteit van de debiteur (ook als andere schuldeisers al een groter deel daarvan krijgen) of dat hij een minimumbedrag of maximale termijn hanteert.

Argumenten voor	Argumenten tegen
Bij een betaalafpraak waarbij er een hoger bedrag wordt gevraagd dan past binnen de betaalcapaciteit is de kans groot dat de debiteur de betalingsregeling niet nakomt.	Bij een minimumbedrag/maximiumtermijn voelt de debiteur druk om dat bedrag in ieder geval mogelijk te maken en wordt voorkomen dat een betalingsregeling zo lang duurt dat dit grote nadelige gevolgen heeft op de cashflow en andere parameters in de bedrijfsvoering.

#### 4. Verzoeken om een vonnis

Als de incasso-activiteiten in de incassofase niet voldoende opleveren, kan de schuldeiser overwegen de rechter om een vonnis (executoriale titel) te vragen om op basis daarvan een gerechtsdeurwaarder (met dwang) te laten invorderen.

Argument voor (als beslagregister uitwijst dat er nog geen beslag ligt):	Argument tegen (als beslagregister uitwijst dat er nog geen beslag ligt):
Met een vonnis is er een titel om meer dwang uit te oefenen en onder meer beslag te laten leggen op het inkomen. Er ontstaat dankzij het vonnis een grotere kans dat de beschikbare middelen worden aangewend om de openstaande vordering te innen. Daarbij komt het hele bedrag boven de beslagvrije voet aan de eerste beslaglegger toe (tot er zich een tweede meldt).	Een vonnis betekent nog niet per definitie dat de debiteur verhaal zal bieden. Zeker bij een vordering van een beperkte omvang moeten er aanzienlijke griffiekosten betaald worden en de rechtbank eist een stevig dossier voor ambtshalve toetsing. Bij een lage betaalcapaciteit gaat het lange tijd duren voordat betaling aan initiële vordering start (omdat kosten eerst worden betaald).

Nadat een eerste andere schuldeiser beslag heeft gelegd, dient er zich een nieuw dilemma aan.

Argumenten voor	Argumenten tegen
De volledige betaalcapaciteit (boven de beslagvrije voet) gaat naar de eerste beslaglegger. Er blijft dus in principe geen geld meer over om aan andere vorderingen te betalen. Door als tweede/derde etc. beslag te leggen kan worden meegedeeld in de opbrengst.	Een tweede beslag betekent wederom aanzienlijke kosten die eerst betaald moeten worden voordat er wordt betaald op de initiële vordering. De debiteur motiveren een betalingsregeling onder het beslag te treffen kan dan mogelijk sneller meer opleveren.

#### 5. Verkopen vordering

Een vordering kan verkocht worden. De schuldeiser kan de vordering uit de boeken halen. De debiteur heeft voor de inning te maken met een nieuwe eigenaar. Bij de afweging om al dan niet te verkopen speelt een veelheid aan overwegingen mee: Is de klant nog een actieve klant? Wat biedt de koper en wat verwacht de eigenaar te incasseren tegen welke kosten en risico's? Hoe groot is de behoefte bij de schuldeiser aan cashflow? In het licht van het voorgaande is er niet een enkel dilemma. Onderdelen van argumenten voor en tegen verkoop zijn de volgende.

Argumenten voor	Argumenten tegen
Vordering is gedeeltelijk betaald en dossier gesloten. Incasso wordt ter hand genomen door een partij waarvoor incasso kernactiviteit is.	Debiteur krijgt te maken met andere partij dan waar hij/zij overeenkomst mee sloot. Schuldeiser kan niet overzien of vordering verder wordt doorverkocht en welke druk dat op debiteur gaat genereren.

#### 6. Hoeveel druk op debiteur

Een schuldeiser wil dat vorderingen betaald worden. De zoektocht daarbij is hoeveel druk er wordt uitgeoefend. Het ingewikkelde van druk is dat het enerzijds bijdraagt aan betaling bij debiteuren die kunnen en willen betalen en anderzijds leidt tot kostenverhogende maatregelen bij debiteuren die niet kunnen betalen. Een dilemma voor schuldeisers ontstaat als een debiteur gezien de betaalcapaciteit minder te bieden heeft dan nodig is voor het betalen van de vordering of al betaalaafspraken heeft lopen met andere schuldeisers waardoor er voor de vordering van de betreffende schuldeiser te weinig middelen overblijven.



Argumenten voor	Argumenten tegen
Het ontbreekt in de incassofase aan afspraken om de betaalcapaciteit naar rato te verdelen. Door druk uit te oefenen voelt de debiteur redenen om een zo groot mogelijk deel van de betaalcapaciteit aan te wenden voor de vordering van de 'duwende' schuldeiser.	Debiteuren zijn gevoelig voor druk. De bereidheid zich maximaal in te spannen neemt toe als zij ervaren dat er oprechte interesse is in hun perspectief en bereidheid aan te sluiten op hun maximale mogelijkheden.

#### 7. *Kwaliteitsnormen bij inschakeling incassopartij*

Daar waar eigen activiteiten om een vordering te innen voor een schuldeiser niet genoeg opleveren kan deze een incassopartij zoals een incassobureau of deurwaarder inschakelen. De schuldeiser komt dan voor de vraag te staan hoe belangrijk kwalitatieve zaken zoals een (warme) bejegening zijn en welke middelen (geringere opbrengst) hij daarvoor over heeft.

Argumenten voor	Argumenten tegen
Een incassopartij is een verlengde van de schuldeiser. Bij een goede klantverhouding past dat ook als iemand niet tijdig betaalt er op een gepaste wijze wordt geïnd. In dit licht is het dus van belang om in de prijsafspraken ook afspraken te maken over de wijze van incasseren, maximale druk en wanneer de inning stoppen.	Een niet betaalde rekening is een kostenpost. Incasso heeft als doel om vorderingen te innen. Gerechtsdeurwaarders zijn gebonden aan voorschriften vanuit hun beroepsorganisatie en incassobureaus op afzienbare termijn aan voorschriften die voortkomen uit de WKI. Dit zijn de minimale kwaliteitseisen die de maatschappij stelt. Als die worden ingevuld is dat voldoende.

#### 8. *Debiteur doorverwijzen naar schuldhulpverlening*

Er zijn situaties waarin inzichtelijk wordt dat een debiteur zich in een problematische schuldsituatie bevindt. Op enkele schuldeisers na zoals hypotheekverstrekkers en zorgverzekeraars zijn er geen regels die voorschrijven hen dan door te verwijzen naar schuldhulpverlening.

Argumenten voor	Argumenten tegen
Bij problematische schulden is er geen perspectief dat alle schulden op afzienbare termijn worden betaald. Wel is er een substantieel risico dat er nieuwe schulden ontstaan. Bij geringe verhaalbaarheid is het van belang dat de debiteur de stap zet naar schuldhulpverlening, zodat het dossier kan worden gesloten.	Bij een schuldregeling met kwijtschelding krijgen schuldeisers gemiddeld 5 à 10% van de initiële vordering terugbetaald. Door niet door te verwijzen kunnen eventuele betalingsregelingen of beslagen doorlopen, wat mogelijk meer oplevert dan de geringe opbrengst van een schuldregeling met kwijtschelding.

### 2.4.2 *Dilemma's voor door schuldeisers ingeschakelde partijen*

Op basis van de verzamelde informatie kunnen ten aanzien van de ingeschakelde incassopartijen de volgende dilemma's worden geïdentificeerd.

#### 1. *Voldoen aan verzoeken opdrachtgever*

Schuldeisers kunnen een incassobureau of gerechtsdeurwaarder inschakelen om hen bij te staan in de incasso. In deze opdrachtgever-nemer relatie leunen schuldeisers vaak op de expertise van de incasserende partijen. Daarnaast -zeker als het om een grote opdrachtgever gaat- vraagt deze vaak ook een bepaalde inzet, opstelling, bejegening, incassodruk, etc. Dit brengt voor incasserende partijen het dilemma met zich mee hoever zij gaan om de wensen van de opdrachtgever te vervullen. Zij leveren diensten met een markt doel, te weten om winst te maken.

Argumenten voor	Argumenten tegen
De incasserende partij werkt als opdrachtnemer en is <i>for profit</i> . De verzoeken van de opdrachtgever niet invullen kan betekenen de opdracht om te incasseren niet krijgen.	De opdrachtnemer heeft belang bij een bureau/kantoorprofiel. Daarbij past een bepaalde manier van handelen. Als een schuldeiser een manier van handelen vraagt die niet bij het bureau/kantoorprofiel past dan moet omzet niet het enige argument zijn.

Bij verschillende verzoeken van opdrachtgevers merken debiteuren dan dat de ‘spelregels’ bij inning van de ene vordering anders zijn dan bij de inning van een andere vordering. Dit kan leiden tot weerstand en verminderde bereidheid van debiteuren om samen te werken met de incasserende partij.

## 2. *Staken inningspogingen*

Niet alle vorderingen zijn te innen. Incasserende partijen hebben er belang bij hun opdrachtgever te informeren over de geschatte verhaalspositie van de debiteur. Er zijn situaties waarin een schuldeiser wil dat een partij doorgaat met incasseren, terwijl de incasserende partij daar weinig belang in ziet. In de executiefase zijn deurwaarders gebonden aan de ministerieplicht. In de incassofase kan een verschil van inzicht over de verhaalbaarheid tussen schuldeiser en incasserende partij wel een dilemma opleveren.

Argumenten voor	Argumenten tegen
Incasserende partijen hebben een ethische opdracht om geen (kostenverhogende) maatregelen te nemen als er goede gronden zijn deze niet te nemen, ook als de schuldeiser daar wel om zou vragen.	De incasserende partij werkt in opdracht en als de incasso-activiteiten betaald worden door de schuldeiser dan is het aan de schuldeiser om te bepalen welke stappen er worden gezet.

### 2.4.3 Dilemma’s voor debiteuren

Op basis van de verzamelde informatie kunnen ten aanzien van de debiteur de volgende dilemma’s worden geïdentificeerd.

#### 1. *Meer toezeggen dan betaalcapaciteit toelaat*

Als een debiteur door een schuldeiser of door de schuldeiser ingeschakelde incassopartij benaderd wordt, ligt de vraag op tafel wat de betaalcapaciteit is. Daar waar een schuldeiser, of meerdere schuldeisers, bereid zijn om een betalingsregeling te treffen maar een hoger mandbedrag vragen dan het beschikbare budget toelaat, ontstaat er een dilemma.

Argumenten voor	Argumenten tegen
De betalingsregeling aangaan zelfs al weet de debiteur dat hij (lang) niet alle termijnen na zal kunnen komen. Door stukjes te betalen kan er misschien tijd gewonnen worden en zal de schuldeiser/incasserende partij de stap naar de rechter voor een vonnis (met kostenverhoging als gevolg) niet zetten.	Het heeft geen zin om een betaalafpraak te maken waarvoor geldt dat op voorhand duidelijk is dat deze niet kan worden nagekomen.

#### *Onderliggend dilemma*

In de incassofase treffen debiteuren vaak betalingsregelingen. Zodra een eerste schuldeiser beslag legt op het inkomen verandert het speelveld compleet. Het bedrag boven de beslagvrije voet gaat dan naar de beslaglegger. De debiteur staat dan voor een volgend (onmogelijk) dilemma: de betalingsregelingen die al liepen op het moment dat het eerste beslag werd gelegd door laten lopen of stoppen met betalen.

Argumenten voor	Argumenten tegen
<p>Door betalingsregelingen af te spreken onder de beslagvrije voet kan voorkomen worden dat andere schuldeisers ook de stap naar de rechter zetten voor een vonnis (met bijkomende niet te vermijden extra kosten).</p>	<p>De beslagvrije voet is ongeveer 95% van de bijstandsnorm. Onderzoek van de Commissie Sociaal Minimum laat zien dat de bijstandsnorm voor bijna alle huishoudens al ontoereikend is. Door betaalafspraken te maken onder de beslagvrije voet wordt het onvermijdelijk dat er nieuwe schulden ontstaan.</p>

## 2. De stap naar schuldhulpverlening zetten

Er zijn situaties waarin een debiteur geen uitweg meer ziet om alle schuldeisers te betalen. In die omstandigheden kunnen debiteuren een beroep doen op de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Argumenten voor	Argumenten tegen
<p>De gemeentelijke schuldhulpverlening biedt hulp ongeacht de hoogte van de vorderingen en de hoogte van het inkomen. Bij alle hulpvragen wordt er meegezocht naar een oplossing. Bij problematische schulden kan de gemeente proberen om een schuldregeling met kwijtschelding te treffen. Mochten schuldeisers daar niet aan mee willen werken, dan kan de gemeente de debiteur verwijzen naar een wettelijke schuldsanering in het kader van de Wsnp. Bij een schuldregeling wordt er doorgaans ruim 90 procent van het schuldbedrag kwijtgescholden.</p>	<p>Debiteuren hebben naast een belang om geholpen te worden aan een oplossing ook eigen redenen om geen hulp te willen vanuit de gemeentelijke schuldhulp: schaamte, wantrouwen richting de overheid, niet willen voldoen aan voorwaarden zoals een auto weg doen die niet nodig is voor woon-werkverkeer, kostgeld vragen een inwonende meerderjarige kinderen, etc. Schuldhulpverlening tegen betaling is verboden. Er is dus geen alternatief.</p>

## Deel 1 Omvang van de problematiek en positie van betrokken actoren



# Hoofdstuk 3. Omvang wanbetaling en context

*Om de beschikbare kennis over de inning van private vorderingen te duiden is het van belang om als eerste zicht te krijgen op de omvang van de problematiek van te late betaling. Daartoe wordt in dit hoofdstuk geschetst wat er bekend is over het aantal overeenkomsten dat jaarlijks wordt gesloten waar een (niet nagekomen) betalingsverplichting uit voortkomt en welke mogelijkheden huishoudens hebben om rekeningen tijdig te betalen.*

*Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een korte weergave van de kennis die beschikbaar is over de impact van niet-betaalde rekeningen op het handelen van debiteuren, alsmede op hun fysieke en mentale gezondheid.*

---

## 3 Omvang wanbetaling en context

### 3.1 Aantal overeenkomsten en mate wanbetaling

Op elk moment van de dag gaan mensen overeenkomsten aan waar een betalingsverplichting uit voortkomt: de dagelijkse boodschappen, een bezoek aan de spoedeisende hulp, een bestelling op internet, een reparatie van de auto of het afsluiten van een verzekering. Voor een deel van de overeenkomsten, zoals de dagelijkse boodschappen, geldt dat we direct bij levering betalen. Voor een ander deel van de overeenkomsten geldt dat we betalen na afname. Bij deze overeenkomsten is er een betaalrisico. In 2019 heeft Panteia in een *quick scan* van de private buitengerechtelijke incassomarkt geprobeerd zicht te krijgen op de omvang van de betalingsproblematiek in Nederland. Zij heeft niet kunnen construeren hoeveel betalingsverplichtingen er jaarlijks worden aangegaan en hoeveel vorderingen daaruit voortkomen<sup>30</sup>.

Wel bekend is:

- Dat consumenten gemiddeld 25 dagen de tijd hebben om een rekening te betalen en dat het gemiddelde waarop betaald wordt op 34 dagen staat.<sup>31</sup> In Europa liggen deze cijfers respectievelijk op 24 dagen de tijd en vindt feitelijke betaling in gemiddeld 33 dagen plaats.<sup>32</sup>
- Dat er partijen zijn die stimuleren dat consumenten pas na levering betalen (Buy Now, Pay Later). In dit segment betaalt gemiddeld 1 op de 5 niet op tijd, met als gevolg dat zij te maken krijgen met incassokosten. Jongeren zijn oververtegenwoordigd onder de te laat betalende.<sup>33</sup>
- Dat NVI-incassobureaus naar schatting in 2021 4,1 miljoen vorderingen in behandeling hadden en gerechtsdeurwaarders ruim 3,1 miljoen. Het is niet bekend welke overlap er in deze cijfers zit en ook niet hoeveel burgers hierbij zijn betrokken. De vorderingen bij incassobureaus vertegenwoordigen een geschatte waarde van 8,3 miljard euro en bij de gerechtsdeurwaarders van 11,9 miljard euro. Zie voor meer informatie paragraaf 3.4.

#### 3.1.1 Het aantal huishoudens dat te laat betaalt

Er is wel onderzoek beschikbaar over het aantal huishoudens dat aangeeft dat zij rekeningen te laat betaalt. Het Nibud schat in dat in 2022 een kwart tot een derde van de huishoudens minimaal één rekening te laat betaalde. Bij één op de vijf (19%) huishoudens gebeurde dat meerdere keren en bij één op de tien (11%) regelmatig<sup>34</sup>. In het European Consumer Payment Report 2022<sup>35</sup> geeft een kwart van de Nederlanders aan in de voorgaande 12 maanden minimaal één rekening niet op tijd te hebben betaald.

Het Nibud constateert dat het aantal huishoudens dat regelmatig een rekening te laat betaalt toeneemt. Ten opzichte van 2018 is deze groep bijna verdubbeld (van 6 naar 11%). De zorgverzekeringspremie, energierekening en huur of hypotheek worden het vaakst niet op tijd betaald.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Geurts. (2012). Markt van buitengerechtelijke incasso. Den Haag: WODC.

<sup>31</sup> Intrum (2023) European Payment Report 2023 country report Netherlands. Intrum p.12

<sup>32</sup> Intrum (2023) European Payment report 2023. Intrum p.14

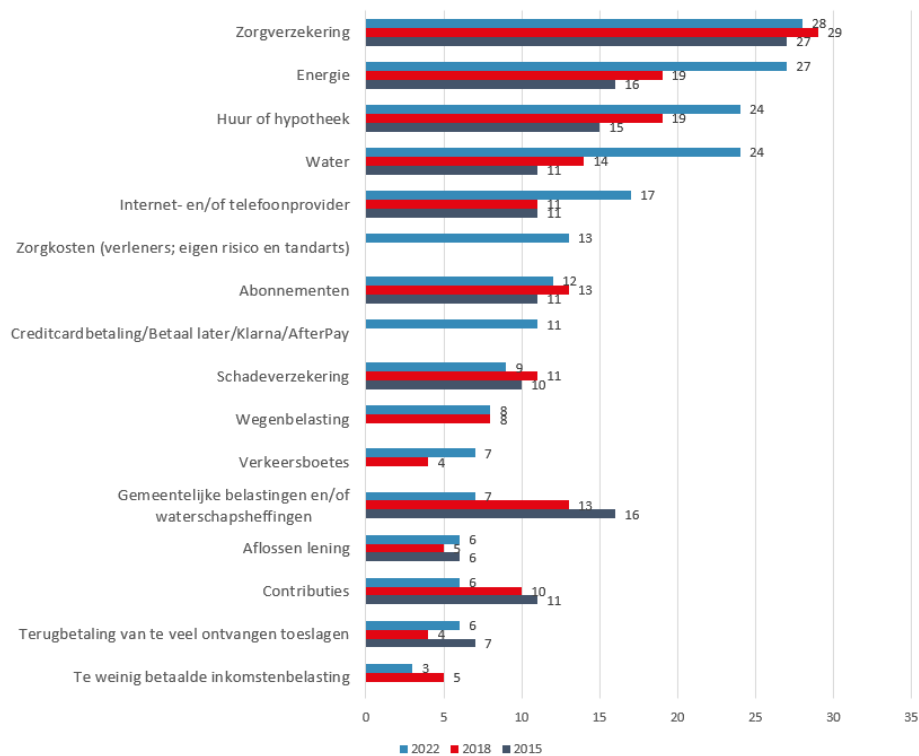
<sup>33</sup> AFM (2023) Buy Now, Pay Later. Verkenning van een nieuwe trend. p. 20

<sup>34</sup> Groen, A., C. van Horssen & N. Veerman. (2022). Rondkomen en betalingsproblemen. Utrecht: Nibud.

<sup>35</sup> Intrum Justitia (2022) European Consumer Payment Report 2022. Intrum Justitia, p12

<sup>36</sup> Groen, A., C. van Horssen & N. Veerman. (2022). Rondkomen en betalingsproblemen. Utrecht: Nibud

Figuur 2 Weergave van de rekeningen die mensen te laat betalen (in percentages, n=670)



Bron: Nibud (2022)

De ontwikkeling die het Nibud constateert past in het huidige tijdsgewricht. Ruim de helft van de Nederlanders brengt in de context van hoge inflatie wijzigingen aan in de manier waarop zij hun geld uitgeven. De belangrijkste wijzigingen die zij aanbrengen zijn minder restaurantbezoek (48%), online zoeken naar koopjes (41%) en het doen van boodschappen bij discountwinkels in plaats van bij grote retailmerken (38%). Eén op de vijf Nederlanders maakt gebruik van Buy-Now-Pay-Later (BNPL) services. Millenials doen dit aanmerkelijk vaker (37%) dan Boomers (7%). Momenteel wordt ongeveer 8% van de aankopen betaald met BNPL. Naar verwachting van marktonderzoekers kan dit aandeel de komende jaren verdubbelen.

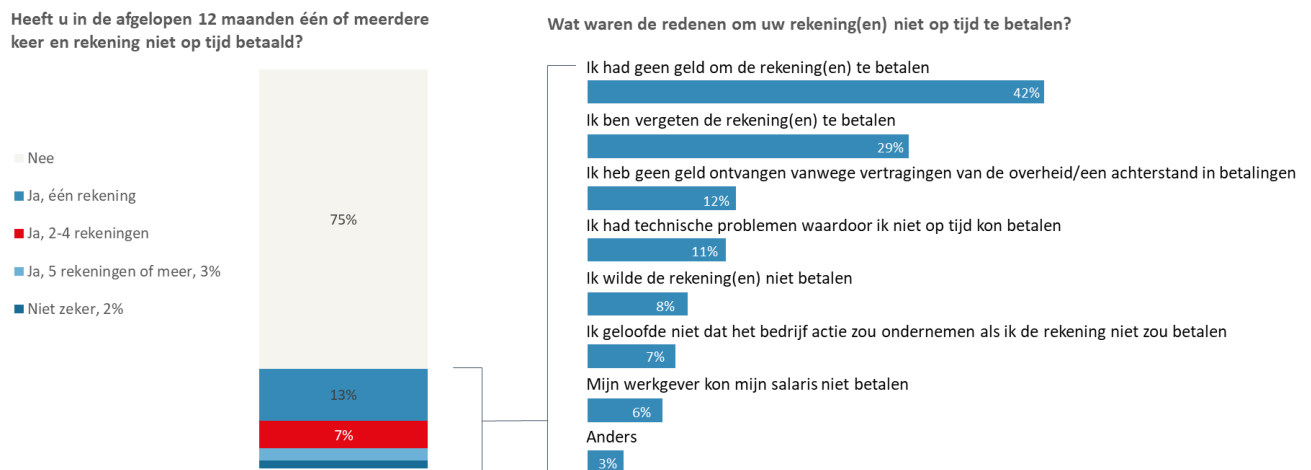
Uit onderzoek in 2014 uitgevoerd in opdracht van de ACM om inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van incassoproblematiek onder consumenten bleek dat in het betreffende jaar 7,8% van de Nederlandse bevolking (18-75 jaar) te maken had met incassobureaus. Van hen had meer dan een kwart regelmatig te maken met incassotrajecten.<sup>37</sup>

### 3.2 Redenen om een rekening niet te betalen

Op de vraag wat de reden is voor te laat betalen geeft twee derde betalingsonmacht op als belangrijkste reden (42% heeft het geld niet en ook niet in het vooruitzicht, 18% heeft het geld niet maar moet dat nog wel krijgen).

<sup>37</sup> Motivaction. (2014). Kwantitatief onderzoek naar de aard en omvang van incassoproblematiek onder consumenten.

**Figuur 3** Redenen waarom Nederlanders rekeningen niet op tijd betalen



Bron: Intrum Justitia (2022)

Ongeveer een derde (32%) van de huishoudens verwachtte in 2022 het komende jaar (in 2023 dus) een rekening van een minder essentiële zaak te moeten laten liggen om een essentiële rekening te betalen.<sup>38</sup>

### 3.2.1 Omgang met een niet-betaalde rekening

Het Nibud heeft onderzocht wat huishoudens doen als ze een rekening niet kunnen betalen (zie onderstaande tabel). De helft spreekt spaargeld aan of leent bij familie. Eén op de vijf treft een betalingsregeling terwijl één op de tien (12%) aangeeft niets te doen.<sup>39</sup>

	2018 (%)	2022 (%)
Spaargeld gebruikt	21	30
Geld geleend bij familie/vrienden	12	20
Betalingsregeling getroffen	4	20
Bezuinigd	23	17
Rood gestaan	20	17
Voorschot gevraagd op salaris/vakantiegeld	2	14
Geld geleend bij een financiële instantie	4	10
Niets	13	12
Direct betaald	7	-
Creditcard gebruikt om aankopen mee te doen/op afbetaling gekocht	-	5
Anders	2	6

Bron: Nibud (2022), bewerking HU

Onderzoek in opdracht van Syncasso wijst daarbij uit dat beleving ook een rol speelt. In een verkennend onderzoek zijn er 14 mensen geïnterviewd die vanwege een betalingsachterstand bij een zorgverzekeraar zijn overgedragen aan de gerechtsdeurwaarder voor minnelijke incasso. Het onderzoek richtte zich op mensen die waren overgedragen aan de deurwaarder terwijl zij wel voldoende inkomen hebben om de zorgpremie te betalen. Tijdens de interviews bleek dat de respondenten weliswaar in de selectie hadden aangegeven dat zij voldoende inkomen hadden maar in de interviews bleek dat het hen ontbrak aan liquide middelen waardoor tijdig betalen feitelijk onmogelijk was. Het niet betalen was dus geen kwestie van belang en motivatie maar van betalingsonmacht. Lenen bij familie, roodstaan en betalingsregelingen treffen waren als gevolg veel ingezette strategieën.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Intrum (2022) European Consumer Payment report. Intrum p. 11

<sup>39</sup> Groen, A., C. van Horssen & N. Veerman. (2022). Rondkomen en betalingsproblemen. Utrecht: Nibud.

<sup>40</sup> Jungmann, N. & Keizer, M. (2023) Whats the problem? Verkenning van de verklaringen voor achterstanden van klanten die aangeven over betaalcapaciteit te beschikken. Utrecht/Groningen: Hogeschool Utrecht/Rijksuniversiteit Groningen



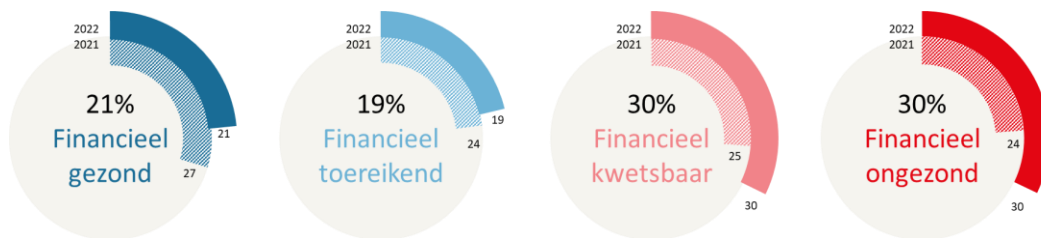
### 3.3 De context van onbetaalde rekeningen

Ongeveer een kwart tot een derde van de huishoudens betaalt dus wel eens tot vaak een rekening te laat. In deze paragraaf is op een rij gezet wat er bekend is over de mate waarin huishoudens financieel gezond zijn en de mate waarin zij kunnen rondkomen.

#### 3.3.1 Financiële gezondheid en *financial well-being*

In onderzoeken wordt de financiële gezondheid op verschillende manieren geoperationaliseerd en gedefinieerd. Deloitte, Rijksuniversiteit Leiden en het Nibud operationaliseren 'financieel gezond' als een positie die wordt gevormd door parameters van het inkomen, de uitgaven, het sparen, het lenen en het plannen. Het overkoepelende concept financiële gezondheid gebruiken zij om te duiden hoe het met de Nederlandse huishoudens in financiële zin gaat. Zij concluderen dat de financiële gezondheid afneemt. In 2022 was 40% van de Nederlandse huishoudens financieel gezond, tegenover 51% in 2021.<sup>41</sup>

Figuur 4 Financiële gezondheid van Nederlandse huishoudens



De constatering dat twee derde van de Nederlandse huishoudens financieel kwetsbaar of ongezond is, voelt wellicht als aanleiding tot zorg. In internationaal perspectief staat Nederland er goed voor. Intrum heeft in een *financial well-being* monitor in kaart gebracht hoe goed mensen in staat zijn om hun rekeningen te betalen en geld opzij te zetten voor onvoorziene omstandigheden. In de monitor staat Nederland op de vijfde plek van 24 Europese landen. Alleen Duitsland, Denemarken, Oostenrijk en Noorwegen staan op een hogere plek. In termen van reserves neemt Nederland de tweede plek in. Twintig procent (19,5%) van de Nederlandse huishoudens geeft aan een onvoorziene uitgave te kunnen financieren van zeven keer het maandsalaris.<sup>42</sup> Tegelijkertijd is de impact van de inflatie ook in deze monitor zichtbaar. Twee derde van de Nederlandse respondenten (66%) zegt dat hun rekeningen sneller stijgen dan hun inkomen. Bijna de helft (45%) geeft aan dat zorgen over de stijgende rekeningen hun algemeen welzijn aantasten.<sup>43</sup> Bedrijven zien deze zorgen terug in een groeiende groep medewerkers die ondanks de algemene loonstijgingen ook expliciet om loonsverhoging vragen vanwege de gestegen kosten in het levensonderhoud. In 2022 gaf een derde (35%) van de bedrijven aan dat enkele medewerkers hebben gevraagd om loonsverhoging vanwege de gestegen kosten van het levensonderhoud.<sup>44</sup> Nederland neemt in een reeks van 24 Europese landen hier de 15<sup>e</sup> positie mee in.<sup>45</sup>

Nederlanders beschouwen hun financiële geletterdheid als hoog. In de Europese reeks 'scoort' Nederland het hoogst; 43% beschrijft de genoten financiële educatie als uitstekend en zegt dat ze zelfverzekerd omgaan met complexe financiële zaken. Dit in vergelijking tot slechts 26% van alle Europeanen.<sup>46</sup>

#### 3.3.2 Moeite om rond te komen

Onderzoek naar de mate waarin huishoudens moeite hebben om rond te komen, wijst uit dat ruim een derde veel tot enige moeite daarmee heeft. Een vergelijkbaar percentage dus dat aangeeft wel eens een rekening niet op tijd te betalen. Voor 13% van de huishoudens geldt dat ze rapporteren dat ze moeilijk tot zeer moeilijk rondkomen<sup>47</sup>. Dit percentage is wat lager dan in de periode vóór corona.

<sup>41</sup> Deloitte (2023) Herstel van Balans. De financiële gezondheid in onzekere tijden. Deloitte p. 2

<sup>42</sup> Intrum. (2022). Financial wellbeing barometer 2022. Intrum p.6-7

<sup>43</sup> Intrum. (2022). European Consumer Payment Report 2022. Intrum

<sup>44</sup> Intrum. (2023). European Payment Report 2023 country report Netherlands. Intrum p.7

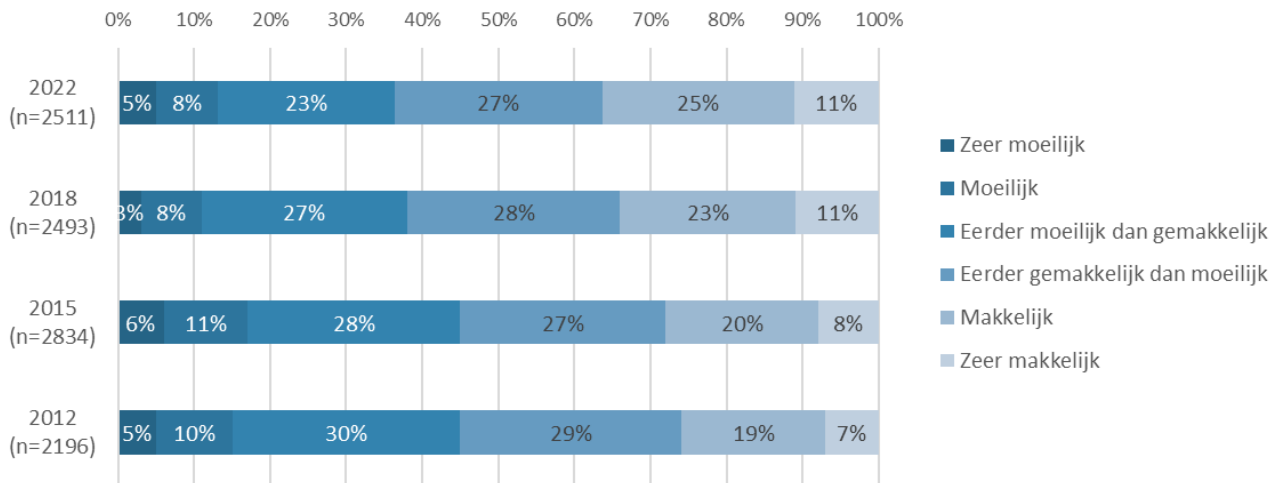
<sup>45</sup> Intrum. (2023). European Payment report 2023. Intrum p.8

<sup>46</sup> Intrum. (2022). European Consumer Payment report. Intrum p. 20

<sup>47</sup> Groen, A., C. van Horssen & N. Veerman. (2022). Rondkomen en betalingsproblemen. Utrecht: Nibud.

Bijna een op de vijf Nederlanders geeft aan na het betalen van alle rekeningen minder dan 10% over te hebben van het inkomen.<sup>48</sup> Niet verrassend is er een relatie tussen inkomen en de mate waarin huishoudens aangeven moeite te hebben om rond te komen. Bij de hogere inkomens geeft een kwart (24%) aan dat ze moeite hebben met rondkomen terwijl dit bij huishoudens met een lager inkomen twee derde (59%) is. Op de vraag wat de moeite verklaart, wijzen mensen het vaakst naar hoge vaste lasten. De zelfrapportage wordt bevestigd door cijfers van het CBS. Analyses naar huishoudens met geregistreerde problematische schulden wijzen uit dat in 2020 14,3% van de huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens geregistreerde problematische schulden had tegenover 2,1% bij de huishoudens met inkomen bóven deze grens.<sup>49</sup>

**Figuur 5** *Mate waarin huishoudens sinds 2012 aangeven dat zij kunnen rondkomen*



Bron: Nibud (2022), bewerking HU

### 3.3.3 De ontwikkeling van de betalingsproblematiek

Het is niet duidelijk hoe de betalingsproblematiek zich ontwikkelt. Er zijn indicaties dat de problematiek stabiel is of wat afneemt. Terwijl er ook indicaties zijn dat de problematiek wat toeneemt. Onderstaand overzicht bevat een weergave van indicaties in beide richtingen.

#### *Cijfers die direct of indirect een stabilisatie of afname van betalingsproblematiek indiceren*

- Het Nibud rapporteert een stabiel aandeel huishoudens dat aangeeft beperkte tot grote moeite te hebben met rondkomen (van 38 naar 36%).
- BKR rapporteert een afname van het aantal kredieten en van achterstanden op financiële producten.
- Het CBS rapporteert een afname van het aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden (van 8,3% in 2018 naar 7,4% in 2021).
- De NVVK rapporteert een afname van het aantal verzoeken om schuldhulpverlening (75.531 in 2022 versus 78.698 in 2021).

#### *Cijfers die direct of indirect een toename van betalingsproblematiek indiceren*

- Het Nibud rapporteert een toename van het aandeel huishoudens dat aangeeft met enige regelmaat een betaling te missen.
- Het Nibud rapporteert ook een toename van het aandeel huishoudens dat bij een onbetaalde rekening een betalingsregeling treft (van 4% in 2018 naar 20% in 2022).
- Het BKR rapporteert een toename van het aantal achterstandsmeldingen over specifiek telefoonabonnementen.
- De voedselbanken constateren een toename in het beroep dat op deze voorziening wordt gedaan.

<sup>48</sup> Intrum (2022) European Consumer Payment report. Intrum p. 8

<sup>49</sup> CBS (2020) Schuldenproblematiek in beeld 2015-2018. Den Haag: CBS

### 3.4 Problematische schulden

Er is een groep huishoudens waarvoor geldt dat zij zoveel onbetaalde rekeningen hebben dat er sprake is van een problematische schuldsituatie; de schuldenlast is zo hoog dat voor de meeste van deze huishoudens geldt dat er een schuldregeling met kwijtschelding nodig is om op afzienbare termijn uit de schulden te komen. Bij de aanpak van schulden zijn twee definities in omloop van problematische schulden. Om in kaart te brengen hoeveel huishoudens in Nederland worstelen met problematische schulden hanteert het CBS de term geregistreerde problematische schulden. Geregistreerd verwijst naar het gegeven dat het CBS om de omvang van de groep vast te stellen kijkt naar de aanwezigheid van bepaalde achterstanden die in registraties zijn opgenomen. Schuldhulpverlenende organisaties hanteren een andere definitie, te weten of een huishouden in staat is om binnen drie jaar de volledige direct opeisbare schuldenlast terug te betalen als al het inkomen boven het voor het huishouden geldende ‘vrij te laten bedrag’ (vtlb) wordt aangewend. Het ligt in de rede dat er in de CBS-cijfers huishoudens zitten die bij individuele toetsing niet in aanmerking komen voor een schuldregeling met kwijtschelding en vice versa.

Het CBS heeft in 2021 dat krap 600.000 huishoudens (7,4%) geregistreerde problematische schulden hadden. Dit zijn er ongeveer 50.000 minder dan in 2018. In dat jaar worstelde 8,3% van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden.

Plek waar de definitie wordt ingezet	Definitie
<b>Indicatie omvang problematiek door CBS</b>	Definitie toegesneden op beschikbaarheid van data. Het CBS gebruikt data uit de volgende bronnen: Belastingdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), bij BKR geregistreerde betalingsachterstanden en schuldregelingen, wanbetalers van de zorgverzekering, de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) en het Centraal Curatele en Bewind Register (CCBR).
<b>Bepalen of een huishouden in aanmerking komt voor een schuldregeling met kwijtschelding onder de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wet schuldsanering natuurlijke personen</b>	Definitie toegesneden op beoordeling individuele gevallen: Een problematische schuldsituatie is de situatie waarin te voorzien is dat een natuurlijke persoon schulden niet zal kunnen blijven afbetalen of is gestopt met afbetalen. In ieder geval een situatie waarin niet binnen 36 maanden alle open- staande vorderingen betaald kunnen worden (met een betalingsregeling). Bij de individuele toetsing wordt gerekend met het ‘vrij te laten bedrag’ (vtlb).

#### 3.4.1 Het gebruik van schuldhulpverlening

Om diverse redenen is het bereik van schuldhulpverlening (heel) laag. Debiteuren die zelfstandig geen uitweg meer zien, zetten desondanks vaak niet de stap naar schuldhulpverlening. In onderzoeken worden daar verschillende redenen voor gegeven. De meest gegeven redenen zijn:

- *Onrealistisch optimisme*

Er is een groep die de eigen situatie optimistischer inschat dan deze werkelijk is. Mensen zoeken geen hulp voor een situatie die als zij zich bij schuldhulpverlening zouden melden wel als problematisch worden aangemerkt<sup>50 51</sup> Deze groep heeft ten onrechte het idee dat ze de problemen nog wel kunnen oplossen.

- *Intergenerationele problematiek*

<sup>50</sup> Jungmann, N. & Keizer, M. (2023) What’s the problem? Verkenning van de verklaringen voor achterstanden bij klanten die aangeven te beschikken over betaalcapaciteit. Utrecht/Groningen: Hogeschool Utrecht/Rijksuniversiteit Groningen

<sup>51</sup> Keizer, M. (2016). Afgelost = opgelost. Hoe verlagen we de drempel tot het zoeken van contact? Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Wie opgroeit in problematische schulden kan die anders taxeren dan mensen die daar eerder niet mee te maken hadden.<sup>52</sup>

- *Niet willen voldoen aan de voorwaarden van schuldhulpverlening*

Er is ook een groep debiteuren die niet wil voldoen aan de voorwaarden die de schuldhulpverlening stelt.

53 54 55

- *Schaamte*

Onderzoek wijst uit dat één op de zeven Nederlanders zich schaamt voor de eigen financiële situatie. Zeker bij een lager inkomen kan dit verstrekken gevolgen hebben. Zo hebben mensen die zich schamen voor hun financiën de neiging zich terug te trekken uit het sociale leven. In deze dynamiek zetten zij ook de stap naar schuldhulpverlening niet. Daarbij hebben mensen die zich schamen voor hun financiële situatie de neiging om juist statusverhogende aankopen te doen. Dit werkt een toename van schulden in de hand.<sup>56</sup>

- *Wantrouwen naar de overheid*

Debiteuren durven er niet op te vertrouwen dat zij echt hulp krijgen. Zijn soms ook bang voor andere implicaties, zoals het uit huis plaatsen van kinderen.<sup>57</sup>

- *Achterhaalde beelden en spookverhalen*

Beelden die niet kloppen kunnen voor debiteuren een reden zijn om de stap naar hulp niet te zetten.<sup>58 59</sup>

- *Derden verwijzen niet door*

Debiteuren zijn in beeld bij bijvoorbeeld een informeel voedselproject. Bij dergelijke projecten leven soms beelden en belangen om mensen niet door te sturen.<sup>60</sup>

Een doorwerking van deze reeks aan belemmeringen die debiteuren ervaren om de stap naar schuldhulpverlening te zetten, is dat het bereik van schuldhulpverlening heel laag is. Er zijn geen exacte cijfers over het bereik. Op basis van cijfers uit drie databronnen is er wel een indicatie te geven.<sup>61</sup> De drie databronnen zijn: cijfers van het CBS over het aantal huishoudens met financiële problemen, cijfers van de NVVK over het aantal aanmelding en het aantal schuldregeling dat de leden van deze organisatie hebben opgestart, cijfers van bureau Wsnp over het aantal debiteuren dat is toegelaten tot een wettelijke schuldsanering.

De beschikbare cijfers zijn niet zonder meer aan elkaar te relateren. De NVVK is de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. Het merendeel van de schuldhulpverlenende organisaties is lid bij deze vereniging. Een schatting dat zeker 80% van de debiteuren die hulp zoekt, terechtkomt bij een NVVK-lid

<sup>52</sup> Mak, J., Schoorl, R., Boonstoppel, E., Hees, S., & Custers, A. (2023). Samenwerken aan een optimale klantreis: Hoe kan doorverwijzing van hulpvragers met een schuld vanuit lokale informele armoede- en schuldenprojecten naar de formele professionele schuldhulpverlening worden geoptimaliseerd? Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam

<sup>53</sup> Middendorp, J. (2022) Als de financiën op orde zijn heb je meer rust. Ondersteuning aan cliënten met financiële problemen door vrijwilligers. Nijmegen: Ipskamp (diss.)

<sup>54</sup> Inspectie SZW (2020) Uitvoering schuldhulpverlening nader bekeken. Nota van bevindingen. Den Haag: Inspectie SZW, Ministerie van Sociale zaken en Welzijn.

<sup>55</sup> Schonewille, G., & Weijers, M. (2019). Veel schuldenaren weten schuldhulp slecht te vinden. Economisch Statistische Berichten, 104(4776), 362–364.

<sup>56</sup> Plantinga, A. (2019) Poor Psychology: Poverty, Shame, and Decision Making. Tilburg: Tilburg University (diss)

<sup>57</sup> Mak, J., Schoorl, R., Boonstoppel, E., Hees, S., & Custers, A. (2023). Samenwerken aan een optimale klantreis: Hoe kan doorverwijzing van hulpvragers met een schuld vanuit lokale informele armoede- en schuldenprojecten naar de formele professionele schuldhulpverlening worden geoptimaliseerd? Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam

<sup>58</sup> Mak, J., Schoorl, R., Boonstoppel, E., Hees, S., & Custers, A. (2023). Samenwerken aan een optimale klantreis: Hoe kan doorverwijzing van hulpvragers met een schuld vanuit lokale informele armoede- en schuldenprojecten naar de formele professionele schuldhulpverlening worden geoptimaliseerd? Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam

<sup>59</sup> Middendorp, J. (2022) Als de financiën op orde zijn heb je meer rust. Ondersteuning aan cliënten met financiële problemen door vrijwilligers. Nijmegen: Ipskamp (diss.)

<sup>60</sup> Mak, J., Schoorl, R., Boonstoppel, E., Hees, S., & Custers, A. (2023). Samenwerken aan een optimale klantreis: Hoe kan doorverwijzing van hulpvragers met een schuld vanuit lokale informele armoede- en schuldenprojecten naar de formele professionele schuldhulpverlening worden geoptimaliseerd? Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam

<sup>61</sup> De tekst in deze paragraaf is overgenomen uit het rapport Moerman, A. & Jungmann, N. (2023) Schulden klein houden en perspectief bieden. Utrecht: Schuldinfo/Hogeschool Utrecht/Losr

lijkt gerechtvaardigd. Het gegeven dat de NVVK geen landelijke dekking heeft, werkt op twee manieren door op de cijfers die in dit hoofdstuk worden gebruikt. In de eerste plaats ligt het aantal aanmeldingen in werkelijkheid wat hoger dan het cijfer dat hier wordt gebruikt. In de tweede plaats worden er in werkelijkheid dus ook wel wat meer minnelijke schuldregelingen getroffen dan hier wordt becijferd.

Ondanks deze lichte beperkingen geven de beschikbare cijfers wel een interessant beeld. Want zelfs als er rekening mee wordt gehouden dat de cijfers geen absolute werkelijkheid representeren, laten de cijfers wel zien dat het bereik van schuldhulpverlening heel beperkt is. In 2021 waren er volgens het CBS bijvoorbeeld 599.160 huishoudens met geregistreerde problematische schulden. Bij de NVVK meldden zich dat jaar 78.689 huishoudens. Deze aanmeldingen vertegenwoordigen slechts 13% van alle huishoudens met geregistreerde problematische schulden. Als wordt aangenomen dat 80% van de debiteuren zich meldt bij een lid van de NVVK dan is het bereik nog steeds slechts 16%.

Een vergelijkbare rekensom kan er gemaakt worden van het bereik van schuldregelingen. Want een aanmelding bij schuldhulpverlening betekent nog geen oplossing. In 2021 werden er totaal 19.709 regelingen tot stand gebracht die kunnen leiden tot een schone lei. Dit aantal is de optelsom van het aantal schuldregelingen getroffen door een NVVK-lid en de toelatingen tot de Wsnp. Het totaal van 19.709 regelingen vertegenwoordigt slechts een kwart van het aantal aanmeldingen in 2021. Ten opzichte van het aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden is dit een bereik van slechts 3,2%. Ook hier geldt dat het percentage in werkelijkheid waarschijnlijk ietsje hoger ligt omdat er ook schuldregelingen worden getroffen door partijen die niet lid zijn van de NVVK. Bij schuldregelingen staat daar dan weer tegenover dat niet elke schuldregeling eindigt in een kwijtschelding of omzetting naar natuurlijke verbintenissen<sup>62</sup>. Onder de streep is het bereik van schuldregelingen met kwijtschelding dus niet veel hoger dan een procent of vijf.

<sup>62</sup> In het minnelijke traject werd in 2016 van de schuldsaneringen 92% succesvol afgerond en van de schuldbemiddelingen 51% Bron: Jaarverslag 2017 NVVK

	Aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden	Aantal aanmeldingen bij NVVK-leden en percentage van totaal aantal HH met problematische schulden	Optelsom aantal minnelijke regelingen bij NVVK-leden en wettelijke schuldsaneringen en percentage van totaal aantal aanmeldingen	Aantal minnelijke schuldregelingen bij NVVK-leden	Aantal Wettelijke schuldsaneringen landelijk	Hoogte schuldpositie	Aantal schuldeisers
<b>2022</b>	-	75.531	18.325 (24%)	16.423	1.902	€40.170	13
<b>2021</b>	599.160	78.689 (13%)	19.709 (25%)	17.408	2.301	€42.662	13
<b>2020</b>	630.120	78.013 (12%)	22.204 (28%)	19.204	3.000	€38.508	14
<b>2019</b>	625.280	89.152 (14%)	25.110 (28%)	20.471	4.639	€39.029	13
<b>2018</b>	650.700	86.200 (13%)	27.561 (32%)	21.800	5.761	€38.300	14
<b>2017</b>	604.670	94.200 (16%)	30.761 (33%)	22.400	8.361	€42.100	13
<b>2016</b>	661.860	89.300 (13%)	29.402 (33%)	19.600	9.802	€40.300	15
<b>2015</b>	661.730	90.400 (14%)	30.573 (34%)	19.500	11.073	€42.900	14
<b>2014</b>	-	92.000	31.064 (34%)	18.800	12.264	€38.500	14
<b>2013</b>	-	89.000	34.556 (39%)	22.200	12.356	€37.700	14

Als er een schuldregeling wordt getroffen, krijgen schuldeisers maar een heel beperkt deel van hun vordering uitbetaald. Zowel bij een minnelijke als een wettelijke schuldsanering wordt geschat dat een schuldregeling bij uitzondering meer dan 5 à 10% van het openstaande bedrag oplevert<sup>63</sup>.

### 3.5 Verhouding schulden bij private en publieke partijen

Voorliggende kennisanalyse heeft betrekking op de inning van vorderingen bij private partijen. Het is niet bekend hoe de verhouding is in schuldenpakketten tussen vorderingen bij private en publieke partijen. Op basis van eerder onderzoek is wél bekend dat onder mensen met problematische schulden die een beroep doen op schuldhulpverlening bij ruim driekwart (77%) private partijen meer dan de helft van de schuldenlast opeisen. Het is hierbij echter niet bekend of publieke schuldeisers in een eerder stadium – dus voordat iemand bij schuldhulpverlening aanklopt – reeds overheidsvorderingen hebben geïnd (al dan niet door inzet van bijzondere incassobevoegdheden).<sup>64</sup>

### 3.6 Financiële zelfredzaamheid

Voorliggende kennisanalyse heeft betrekking op de invordering van openstaande rekeningen. In de afgelopen jaren is er veel wetenschappelijke literatuur beschikbaar gekomen over verschillen in financiële zelfredzaamheid en de doorwerking van geldzorgen op gedrag en gezondheid. Actuele onderzoeken plaatsen kanttekeningen bij het mensbeeld dat lange tijd leidend was in de invordering. Te weten dat burgers ten aanzien van hun financiën beschouwd kunnen worden als zelfstandig, zelfredzaam en rationeel met eigen verantwoordelijkheid voor de omgang met hun geld. Deze manier van kijken sluit ook aan op het leidende beginsel *Pacta sunt servanda*, het in het Burgerlijk wetboek vastgelegde beginsel dat wie verplichtingen aangaat die ook nakomt.

<sup>63</sup> Fransman, R & Bakker, T. (2020) Minder schade door schuld. Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen. Argumentenfabriek

<sup>64</sup> Jungmann, N., R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch. (2021). Ophogingen. Panteia/HU, p. 9.

Het beginsel dat wie een verplichting aangaat die ook nakomt staat niet ter discussie. Wel staat de uitwerking van het beginsel steeds steviger ter discussie.<sup>65</sup> <sup>66</sup> Voor veel burgers is financiële zelfredzaamheid een forse opgave. Het vraagt onder meer kunnen plannen, organiseren, emoties en verlangens reguleren. Voor een deel van de burgers geldt dat zij deze vaardigheden niet (voldoende) tot hun beschikking hebben. Er wordt meer van hen gevraagd dan zij feitelijk aankunnen.<sup>67</sup> Daar komt bij dat geldzorgen, waaronder het hebben van betalingsachterstanden, de meeste mensen ook de nodige stress geven. Met name als de geldzorgen groot zijn, lang aanhouden en spelen in combinatie met andere problemen. In de afgelopen jaren is er veel wetenschappelijke literatuur beschikbaar gekomen waarin wordt gewezen op de negatieve doorwerking van chronische (geld)stress op gedrag. Wie continu piekert over geldproblemen wordt gemiddeld genomen minder goed in zaken zoals: in actie komen, doorzetten, oplossingen bedenken, consequenties overzien en emoties en verlangens reguleren. Kortom, al die zaken die juist hard nodig zijn in incassoprocessen om te leveren wat schuldeisers en de door hen ingeschakelde incassodienstverleners verwachten.<sup>68</sup> Het werkt onder meer door op de afwegingen die mensen maken ten aanzien van het treffen van betalingsregelingen en de handelingskeuzes als er beslag wordt gelegd.<sup>69</sup>

Het besef dat chronische geldstress een stevige wissel trekt op het functioneren van debiteuren heeft ertoe geleid dat er in de afgelopen jaren steeds meer aandacht kwam voor de positie en belangen van debiteuren.<sup>70</sup> Verwondering over debiteuren die brieven gesloten laten, geen contact zoeken met schuldeisers en betalingsregelingen niet nakomen, worden niet meer alleen toegeschreven aan het belang dat mensen hechten aan tijdige betaling. Het besef is gegroeid dat een (substantieel) deel van het 'improductieve' gedrag verklaard kan worden uit verschillen in doenvermogen en de doorwerking van chronische stress.

<sup>65</sup> WRR. (2017). Weten is nog geen doen. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

<sup>66</sup> Oomkens, R. et al. (2022). Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid. Panteia/Muzus/VU/HU

<sup>67</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: 10 oplossingen voor probleemschulden.

<sup>68</sup> Jungmann, N., T.E. Madern, L.P. Wesdorp. (2020). Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor hulp en dienstverleners. Nieuwegein: Bohn, Stafleu Van loghem

<sup>69</sup> Jungmann, N., M. Linssen, A. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens. (2020). Betalingsregeling. Panteia/HU/LOSR, p. 72

<sup>70</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: 10 oplossingen voor probleemschulden.

# Hoofdstuk 4. Incasso en executie vormen samen een geheel

*Het stelsel van invordering bestaat uit een incasso- en executiefase. In deze twee fasen zijn deels dezelfde partijen betrokken en deels zijn er verschillen. In dit hoofdstuk wordt het stelsel getypeerd en beschreven welke partijen actief zijn, welke rollen en bevoegdheden zij hebben en welke belangen. Aan het eind van dit hoofdstuk is beschreven hoe groot de incasso- en executiemarkt is, hoeveel zaken ze in behandeling hebben en welke waarde de vorderingen vertegenwoordigen.*

---



## 4 Incasso en executie vormen samen een geheel

### 4.1 Grove schets van het stelsel

Het stelsel van invordering is best ingewikkeld ingericht. Het leidende beginsel schrijft voor dat overeenkomsten worden nagekomen. Daar waar dat niet gebeurt en invordering wordt ingezet kan onderscheid worden gemaakt in een incasso- en een executiefase. De beide fasen hebben deels een 'eigen' wettelijk kader en deels een gedeeld wettelijk kader. In termen van betrokken partijen zijn schuldeisers, incassobureaus en gerechtsdeurwaarders in beide fasen in beeld maar wel in verschillende posities en rollen. In het vervolg van het rapport wordt met behulp van iconen aangeduid of het de incassofase of executiefase betreft.

#### Incassofase



#### Executiefase





#### 4.1.1 Leidend beginsel: overeenkomsten worden nagekomen

Het leidende beginsel in het invorderingsstelsel is *Pacta sunt servanda*; overeenkomsten moeten worden nagekomen. Het is een basisbeginsel in het internationaal recht en in Nederland ook verankerd in het Burgerlijk Wetboek. Daarin is in art 3:296 lid 1 BW vastgelegd dat '*Tenzij uit de wet, uit de aard der verplichting of uit een rechtshandeling anders volgt, wordt hij die jegens een ander verplicht is iets te geven, te doen of na te laten, daartoe door de rechter, op vordering van de gerechtigde, veroordeeld.*' Het uitgangspunt van dit beginsel luidt dat wie een betalingsverplichting aangaat die nakomt, niet alleen geheel maar ook tijdig en op een behoorlijke wijze. Bij het vaststellen van een betalingsverplichting is overmacht of andere redenen geen grond voor debiteuren om zonder meer uitstel te krijgen.<sup>71</sup> Zo is in art. 6:29 BW vastgelegd '*De schuldenaar is zonder toestemming van de schuldeiser niet bevoegd het verschuldigde in gedeelten te voldoen.*' Met andere woorden: er bestaat voor debiteuren geen recht op een betalingsregeling of uitgestelde betaling.

Het gegeven dat er geen recht is op een betalingsregeling betekent niet dat debiteuren hun verplichtingen altijd nakomen. Het invorderingsstelsel voorziet in een incasso- en executiefase om betaling waar mogelijk te stimuleren of af te dwingen. Figuur 6 bevat een weergave van het invorderingsstelsel, de verschillende fasen, het wettelijk kader en de (verschillende) partijen die in de incasso- en executiefase in beeld zijn.

<sup>71</sup> Jongbloed, in: GS Vermogensrecht, art. 3:296 BW, aant. 5 (online, laatst bijgewerkt op 1 april 2013).

**Figuur 6** *Weergave van het stelsel van invordering met daarin een gedeeld wettelijk kader, de incasso- en executiefase, de wetgeving die in die twee fasen van kracht is en de betrokken partijen (in de verschillende rollen)*

	 Incassofase	 Executiefase
Wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wet normering buitengerechtelijke incassokosten</li> <li>• Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beslag- en executiewet</li> <li>• (Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering)</li> <li>• Gerechtsdeurwaarderswet</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wet handhaving consumentenbescherming</li> <li>• Burgerlijk Wetboek</li> <li>• Wet op financieel toezicht</li> </ul>	
Betrokken partijen	<b>Incasso</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schuldeiser zelf</li> <li>• Incassobureau</li> <li>• Gerechtsdeurwaarder</li> <li>• Advocaat</li> <li>• Boekhouder</li> <li>• Factoring bedrijf</li> </ul>	<b>Executie</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerechtsdeurwaarder</li> </ul> <b>Vonnis</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechterlijke macht</li> </ul> <b>In opdracht van</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schuldeiser/ incassobureau</li> </ul>
Kostenoploop	Kostenoploop is beperkt	Vanaf het eerste beslag lopen kosten (hoog) op
Betaling door debiteur	Betaling vindt plaats op 'vrijwillige' basis	Betaling kan 'vrijwillig' zijn of wordt afgedwongen



## 4.2 Inrichting van de incassofase

In de incassofase zijn incassowerkzaamheden in hoge mate vormvrij. Schuldeisers, incassobureaus en gerechtsdeurwaarders kunnen de incasso in hoge mate naar eigen inzicht inrichten. Ze zijn wel gebonden aan het Burgerlijk Wetboek waarin wordt voorgeschreven wanneer en onder welke voorwaarden ze incassokosten in rekening mogen brengen. In de incassofase zijn er geen mogelijkheden om betaling af te dwingen.

### 4.2.1 Aard van de fase en betrokken partijen

Kenmerkend voor de incassofase is dat de debiteur wordt gevraagd om medewerking. Dit verzoek kan hij krijgen van de schuldeiser zelf of van een partij die door de schuldeiser daarvoor wordt ingehuurd. De meest voorkomende partijen die schuldeisers inhuren zijn incassobureaus, gerechtsdeurwaarders of advocaten. In de incassofase kunnen debiteuren ook te maken hebben met factoringbedrijven die vorderingen voorfinancieren en voor hun opdrachtgevers de inning verzorgen of BNPL-providers die consumenten voorzien in achteraf betalen.

### 4.2.2 Specifieke wetgeving

Incassowerkzaamheden zijn momenteel niet in wetgeving gedefinieerd. Er gelden geen specifieke regels en geen wettelijke kwaliteitseisen voor incassodienstverleners. Naar verwachting treedt per 1 januari 2024 de Wet Kwaliteit Incassodienstverlening in werking. Met deze wet komt er een incassoregister en moeten incassobureaus en opkopers van vorderingen voldoen aan verschillende eisen als zij actief willen worden en blijven in de incassomarkt. Ook komt er een systeem van toezicht en handhaving bij het niet-naleven van de wettelijke vereisten. Daarnaast worden de negatieve aspecten van verkoop van vorderingen en het

ongewenste verdienmodel bij de cumulatie van termijnevorderingen tegengaan.<sup>72</sup> In de zomer van 2023 heeft de Raad van State gereageerd op het wetsvoorstel.<sup>73</sup>

Incassowerkzaamheden moeten worden uitgevoerd binnen bestaande wettelijke kaders voor zover die van toepassing zijn, zoals de Wet handhaving consumentenbescherming, het BW en de Wet op het financieel toezicht. Sinds 1 juli 2012 zijn in het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten 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.<sup>74</sup>

#### 4.2.3 Kostenoploop

Het bedrag dat een private partij aan incassokosten in rekening mag brengen, hangt af van de hoogte van de vordering. Dit is geregeld in het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten. Het besluit voorziet in een staffelsysteem met een minimumbedrag van €40,- (zie onderstaande tabel). Dit besluit is sinds de invoering in 2012 niet geïndexeerd of aangepast.

Hoofdsom	Hoogte incassokosten
Over de eerste €2.500,-	15% (minimaal mag €40,-)
Over de volgende €2.500,-	10%
Over de volgende €5.000,-	5%
Over de volgende €190.000,-	1%
Over het meerdere	0,5% met een max van €6.775,-

Op grond van artikel 6:96, zevende lid, BW geldt dat indien een debiteur voor meerdere opeisbare vorderingen kan worden aangemaand, dit in één aanmaning – de veertiendagen brief – moet plaatsvinden. Echter, wanneer na iedere niet betaalde termijn een aanmaning wordt verstuurd, mogen in het huidige systeem over elke termijn afzonderlijke incassokosten worden gerekend. In het huidige stelsel kan – wanneer telkens afzonderlijk wordt aangemaand – iedere maand €40,- aan incassokosten worden berekend. Het bedrag dat per consument per periode aan incassokosten mag worden berekend is niet gemaximeerd. Daarnaast bestaat er in het huidige stelsel geen verplichting om alle openstaande termijnen samen te voegen voor het berekenen van de incassokosten.<sup>75</sup>



### 4.3 Inrichting van de executiefase

Als de incassofase geen betaling oplevert, kan de schuldeiser besluiten om de druk op te voeren door een vonnis te vragen aan de (kanton)rechter. Op grond van een vonnis kan een gerechtsdeurwaarder vervolgens betaling afdwingen.

#### 4.3.1 Aard van de fase en betrokken partijen

Kenmerkend voor de executiefase is dat betaling afgedwongen kan worden. Private partijen moeten daarvoor een gerechtsdeurwaarder inschakelen. De meest bewandelde weg in dit kader is om eerst beslag op het inkomen te leggen en als dat niets of niet voldoende oplevert te overwegen beslag te leggen op andere zaken zoals bovenmatige inboedel, een eventuele auto en/of de bankrekening.

Een gerechtsdeurwaarder is zowel openbaar ambtenaar als ondernemer. Wanneer een gerechtsdeurwaarder incassodiensten verleent of aanbiedt, doet hij dat als ondernemer.

#### 4.3.2 Specifieke wetgeving

In de executiefase is het Beslag- en executierecht van toepassing. Gerechtsdeurwaarders vallen onder het regime van de Gerechtsdeurwaarderswet en kennen een eigen publiekrechtelijke beroepsorganisatie met

<sup>72</sup> Kamerstukken, 2020/21, 35 733, nr. 3. Memorie van Toelichting. Wet kwaliteit incassodienstverlening

<sup>73</sup> Zie het volledige besluit van de Raad van State: [Besluit kwaliteit incassodienstverlening. - Raad van State](#)

<sup>74</sup> Kamerstukken, 2020/21, 35 733, nr. 3. Memorie van Toelichting. Wet kwaliteit incassodienstverlening

<sup>75</sup> Kamerstukken, 2020/21, 35 733, nr. 3. Memorie van Toelichting. Wet kwaliteit incassodienstverlening.

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. Het BFT en de tuchtrechter toetsen het handelen van gerechtsdeurwaarders.<sup>76</sup>

#### 4.3.3 Kostenoploop

In de executiefase verrichten gerechtsdeurwaarders ambtshandelingen. De kosten daarvan brengen zij in rekening bij de debiteur. De tarieven hiervoor zijn wettelijk bepaald en staan in het besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag). De tarieven worden jaarlijks aangepast. Daarnaast mogen deurwaarders zogenaamde verschotten in rekening brengen. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten die gemaakt moeten worden voor het raadplegen van de Basisregistratie personen.

Zie hoofdstuk 7 voor een uitwerking hoe de regels in de praktijk uitwerken.

### 4.4 Omvang van de incasso- en executiemarkt

Op basis van recent onderzoek naar de incassomarkt kan worden geconcludeerd dat er naar schatting 553 bedrijven actief zijn in de markt voor incasso en factoring. Hierbij is de exacte omvang van de factoringmarkt binnen de incassomarkt echter onbekend. Dit komt doordat veel ondernemingen die zich bezighouden met factoring het verschaffen van werkkapitaal aan bedrijven (B2B) als hoofddoel hebben. Ook het precieze aandeel van gerechtsdeurwaarderskantoren in de incassomarkt is niet bekend.<sup>77</sup>

In januari 2023 zijn 257 gerechtsdeurwaarders en 329 toegevoegd<sup>78</sup> gerechtsdeurwaarders ingeschreven als lid bij de KBvG.<sup>79</sup> Gerechtsdeurwaarders voerden in 2022 ruim 1.5 miljoen ambtshandeling uit waarvan 275 duizend dagvaardingen. Een kanttekening bij deze cijfers is dat er geen onderscheid gemaakt kan worden tussen opdrachten vanuit private partijen dan wel de overheid (zie ook paragraaf 2.6).<sup>80</sup>



#### 4.4.1 Omvang van de incassomarkt

In de incassofase proberen schuldeisers vorderingen zelf te innen of ze schakelen derden zoals incassobureaus, gerechtsdeurwaarders, advocaten of factoringondernemingen in. In de afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken uitgevoerd om zicht te krijgen op de omvang van de incassomarkt. De omvang van de markt kan op verschillende manieren in kaart worden gebracht: aan de hand van het aantal dienstverleners dat actief is op de markt, het aantal lopende zaken dat in behandeling is, en/of de waarde die de vorderingen vertegenwoordigen.

##### 4.4.1.1 Aantallen incassodienstverleners: incasso als hoofd- of nevenactiviteit

In de afgelopen tien jaar zijn er meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de omvang van de markt van incassodienstverleners. In twee onderzoeken -uitgevoerd door het WODC (2012) en Panteia (2019)- is als basis voor de schatting gebruikgemaakt van KvK-bestanden/SBI-codes om zicht te krijgen op de omvang van de incassomarkt.<sup>81</sup>

#### Incassobureaus op de incassomarkt

Panteia (2019) concludeerde dat er in 2019 440 actieve incasso-ondernemingen waren. Er is gekeken naar actieve ondernemingen met als hoofdactiviteit 'kredietinformatie en incasso'. Bij deze bron dient echter een belangrijke kanttekening gemaakt te worden. In 2019 heeft Panteia bij een steekproef van 100 ondernemingen

<sup>76</sup> Kamerstukken, 2020/21, 35 733, nr. 3.

<sup>77</sup> Tieben, B., R. Winkelmolen & N. Koeman. (2022). Marktonderzoek incassobranche. Amsterdam: SEO.

<sup>78</sup> Bij het volgen van de gerechtsdeurwaardersopleiding word je in eerste instantie kandidaat-gerechtsdeurwaarder. In het laatste jaar van de opleiding word je "toegevoegd" aan een gerechtsdeurwaarder. Door "toegevoegd" te zijn, is de kandidaat-gerechtsdeurwaarder bevoegd om ambtshandelingen te verrichten.

<sup>79</sup> KBvG. (2022). Jaarverslag 2022. Initiëren en meedoen. Den Haag: KBvG. p. 4.

<sup>80</sup> CBS. (2022). Gerechtsdeurwaarders in Nederland, kerncijfers 2021. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

<sup>81</sup> De KVK bepaalt de definitieve SBI-code op basis van de activiteitenbeschrijving van de onderneming. Ook het CBS maakt gebruik van deze SBI-codes.

van de in totaal 631 actieve ondernemingen nader onlineonderzoek gedaan. Bij 53% van deze ondernemingen kon destijds met zekerheid worden vastgesteld dat zij zich op dat moment primair met incassowerkzaamheden bezighielden. Van de onderzochte ondernemingen bleek 13% niet primair een incassobedrijf en was 34% van de ondernemingen niet online vindbaar. Dit laat zien dat SBI-codes niet 100% betrouwbaar zijn als het gaat om het verkrijgen van inzicht in de omvang van de markt van incassoactiviteiten. Een andere kanttekening is dat ondernemingen zijn ingedeeld op basis van de door het bedrijf opgegeven hoofdactiviteit. Dit betekent dat bijvoorbeeld gerechtsdeurwaarders (die onder de SBI-code 'deurwaarderskantoren' vallen) bij onderzoek gebaseerd op SBI-codes van de hoofdactiviteit buiten beeld blijven als speler op de incassomarkt, terwijl zij als ondernemer wel degelijk actief zijn op buitengerechtelijke incassomarkt.<sup>82</sup>

In 2022 heeft SEO daarom bij het in kaart brengen van de incassomarkt ook alle ondernemingen met incasso-activiteiten als nevenactiviteit meegenomen in de schatting. In totaal staan er bij de KvK 1.425 ondernemingen ingeschreven met SBI-code 8291 als hoofd- of nevenactiviteit. De KvK-data bevatten voor een deel van de geregistreerde ondernemingen een domeinnaam (dit kwam 510 maal voor). Voor de beschikbare domeinnamen is met een websearch handmatig gecontroleerd of de onderneming daadwerkelijk actief is in de markt voor incasso en/of factoring. 218 ondernemingen bleken duidelijk inactief of zijn actief zijn in een andere branche. Zij zijn uit de data gefilterd. Uit de handmatige controle bleek dat 57% van de gecontroleerde ondernemingen werkzaam was in de incasso- of factoringbranche. Voor 459 ondernemingen was de domeinnaam onbekend. Ook binnen deze groep van ondernemingen zal waarschijnlijk een gedeelte niet werkzaam zijn in de incasso- of factoringbranche. Om hiervoor te corrigeren heeft SEO het aantal bedrijven met een onbekende domeinnaam vermenigvuldigd met het percentage dat gevonden was voor de bedrijven waarvan de domeinnaam wel bekend was (57%).<sup>83</sup> Aangezien ook in dit onderzoek deels met schattingen is gewerkt, kent het onderzoek waarschijnlijk een zekere foutmarge. De daadwerkelijke omvang van de incassomarkt kan dus hoger of lager liggen dan de vastgestelde 553 ondernemingen. Hoewel het onderzoek door SEO een betrouwbaarder beeld schetst van de omvang van de markt van incasso en factoring dan de onderzoeken door het WODC en Panteia, is ook bij dit onderzoek dus een kanttekening te plaatsen.

#### Gerechtsdeurwaarders op de incassomarkt

In de populatiegegevens van de KVK zaten in het SEO-onderzoek 39 deurwaarders.<sup>84</sup> Volgens het CBS waren er in 2021 in totaal 142 deurwaarderskantoren<sup>85</sup>. Deze discrepantie in aantallen (39 versus 142) doet vermoeden dat ongeveer een kleine 30% van de deurwaarderskantoren zich ook bezighoudt met minnelijke incassoactiviteiten. In 2019 stelde de commissie Oskam echter vast dat de meeste deurwaarders naast hun ambtshandelingen ook incasso- of andere werkzaamheden verrichten<sup>86</sup>. Gemiddeld genomen is het percentage minnelijke ontvangsten voor het totale aantal gerechtsdeurwaarders 57% van het totaal van alle ontvangsten in 2021.<sup>87</sup> Op basis van deze constatering zou aangenomen kunnen worden dat in het onderzoek door SEO deurwaarderskantoren ondervertegenwoordigd zijn; waarschijnlijk is de mate waarin gerechtsdeurwaarders actief zijn op de markt voor minnelijke incasso groter dan in het betreffende onderzoek wordt voorgesteld. Dit maakt dat het plausibel lijkt dat het totaal aantal geschatte ondernemers dat actief is op de incassomarkt – 553 volgens SEO – in werkelijkheid hoger is.

<sup>82</sup> Volgens het KBvG-jaarverslag (2022) zijn in 2022 in totaal 1.829.970 incassodossiers geopend door deurwaarders.

<sup>83</sup> Tieben, B., R. Winkelmolen & N. Koeman. (2022). Marktonderzoek incassobranche. Amsterdam: SEO.

<sup>84</sup> Tieben, B., R. Winkelmolen & N. Koeman. (2022). Marktonderzoek incassobranche. Amsterdam: SEO, p. 6.

<sup>85</sup> CBS. (2022). Gerechtsdeurwaarders in Nederland, kerncijfers 2021. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

<sup>86</sup> Commissie Oskam. (2019). Tussen ambt en markt.

<sup>87</sup> CBS. (2022). Gerechtsdeurwaarders in Nederland, kerncijfers 2021. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

### Incassoadvocaten op de incassomarkt

Naast gerechtsdeurwaarders voeren ook advocaten incassowerkzaamheden uit.<sup>88</sup> In de onderzoeken die tot op heden zijn uitgevoerd naar de omvang van de incassomarkt, zijn zij buiten beschouwing gebleven. Het WODC stelde vast dat er in 2017 172 advocaten waren die de naam incassoadvoocaat droegen. In 2012 waren dat er nog 187. Het WODC meldde zowel in 2012 als in 2018 dat advocaten zich nagenoeg alleen met business-to-business (B2B) incassozaken bezighouden<sup>89</sup>. In 2019 heeft de Vereniging van Incasso- en proces Advocaten (VIA) dit desgevraagd bevestigd in een onderzoek dat Panteia uitvoerde naar misstanden in de incassobranche.<sup>90</sup> Het ontbreken van advocaten in de cijfers over de omvang van de incassomarkt bij natuurlijke personen lijkt daarmee van beperkte invloed te zijn op het beeld dat de bestaande onderzoeken schetsen.

Ervan uit gaande dat incassoadvocaten zich niet of nauwelijks richten op business-to-consumer (B2C) incassowerkzaamheden, maar zich voornamelijk richt op business-to-business (B2B), valt de incassoadvocatuur buiten de scope van het voorliggende onderzoek.

#### 4.4.1.2 Aantallen en waarde van de vorderingen incassomarkt

In 2019 heeft Panteia in een *quick scan* van de private buitengerechtelijke incassomarkt geprobeerd zicht te krijgen op het totaal aantal vorderingen; hierbij was de opdracht de gegevens uit het WODC-onderzoek uit 2012<sup>91</sup> te actualiseren. Panteia heeft (evenals het WODC in 2012) op basis van het marktaandeel van NVI-leden en vanuit de door NVI-leden behandelde vorderingen via een extrapolatie het totale aantal behandelde vorderingen geschat. Geconcludeerd werd dat er geen cijfers beschikbaar zijn met betrekking tot het totaal aantal vorderingen. Op basis van marktontwikkelingen schatte Panteia het marktaandeel van NVI-leden in 2019 op 50% tot 70%. Voorts werd geschat dat het totaal aantal lopende invorderingen binnen de totale private buitengerechtelijke incassomarkt daarmee grofweg tussen de 6 miljoen en 8,4 miljoen vorderingen zou liggen. Zij zouden in deze schatting een waarde vertegenwoordigen tussen de €14,6 miljard en €20,4 miljard.<sup>92</sup> Kanttekening hierbij is dat deze schatting uitsluitend is geënt op het aantal incassobureaus, terwijl gerechtsdeurwaarders ook actief zijn op de incassomarkt.

Op basis van meer recente cijfers van NVI-leden kan de volgende tabel worden samengesteld met daarin een schatting van over het aantal (nieuwe) incassozaken in behandeling en de waarde hiervan<sup>93</sup>. Naar eigen inschattingen hebben de leden van de NVI in 2023 een marktdekking rond de 65% ten opzichte van de gehele incassobranche. Volgens de NVI-website telt de vereniging in 2023 een totaal van 23 leden. De NVI-cijfers geven dus een *deel* van de totale incassomarkt weer, aangezien in de cijfers niet de incassobureaus zijn meegenomen die *niet* zijn aangesloten bij de NVI evenals gerechtsdeurwaarders die actief zijn op de incassomarkt.

	Incassozaken in behandeling	Totale waarde incassozaken in behandeling	Nieuwe incassozaken	Totale waarde nieuwe incassozaken
<b>2016</b>	4,2 miljoen	10,8 miljard	2 miljoen	2 miljard
<b>2017</b>	4,5 miljoen	10,7 miljard	1,9 miljoen	1,6 miljard
<b>2018</b>	4 miljoen	9,6 miljard	2,1 miljoen	1,6 miljard
<b>2019</b>	4,1 miljoen	9,3 miljard	1,9 miljoen	1,5 miljard
<b>2020</b>	4 miljoen	8,6 miljard	1,9 miljoen	1,4 miljard
<b>2021</b>	4,1 miljoen	8,3 miljard	2,1 miljoen	1,2 miljard

Bron: NVI (2022)

<sup>88</sup> Kamerstukken, 2020/21, 35 733, nr. 3. Memorie van Toelichting. Wet kwaliteit incassodienstverlening

<sup>89</sup> WODC. (2018). Omvang incassomarkt. Den Haag: WODC, p. 3.

<sup>90</sup> Jacobs, W. & R. Oomkens. (2019). Misstanden in de private buitengerechtelijke incassomarkt. Zoetermeer: Panteia, p. 7.

<sup>91</sup> Geurts. (2012). Markt van buitengerechtelijke incasso. Den Haag: WODC.

<sup>92</sup> Jacobs, W. & R. Oomkens. (2019). Misstanden in de private buitengerechtelijke incassomarkt. *Quick scan*. Zoetermeer: Panteia, p. 7-8.

<sup>93</sup> Verkegen via: [De incassobranche is de pijler onder de economie - Credit Expo Nederland](#)

Door de jaren heen is het totaal aantal incassozaken en het aantal nieuwe incassozaken redelijk constant. De totale waarde van deze incassozaken is in de periode 2016-2021 wel afgenomen. Dit duidt erop dat de waarde per incassozaak de afgelopen jaren is gedaald; er worden ongeveer evenveel zaken overgedragen aan een incassobureau, maar het totale bedrag aan verschuldigde betalingen dat moet worden geïncasseerd door het incassobureau namens de schuldeisers lijkt te zijn gedaald. In de beschikbare bronnen wordt hier geen verklaring voor gegeven.

Doordat er geen cijfers beschikbaar over het totaal aantal vorderingen, laten de cijfers in tabel 3 zich lastig duiden. Zo is niet bekend welk percentage van het totaal aantal vorderingen uiteindelijk bij een NVI-incassobureau (of gerechtsdeurwaarderskantoor) belandt.

Ondanks dat er geen exacte cijfers bekend zijn over de aantallen gerechtsdeurwaarders die actief zijn op de incassomarkt, kan op basis van de cijfers over het totaal aantal lopende incassozaken bij leden van NVI enerzijds en het aantal lopende incassodossiers bij gerechtsdeurwaarders anderzijds wel enig zicht worden verkregen op de verdeling van de markt:

- Bij incassobureaus aangesloten bij de NVI waren in 2021 in totaal 4,1 miljoen incassozaken in behandeling.
- Bij incassobureaus aangesloten bij de NVI waren in 2021 in totaal 2,1 miljoen nieuwe incassozaken.
- Het is niet bekend bij welk deel de vorderingen volledig zijn betaald en binnen welke termijnen.
- Bij gerechtsdeurwaarderskantoren waren er eind 2021 ruim 3,1 dossiers in behandeling. Het is niet bekend welk deel daarvan incassodossiers zijn en welk deel executie.
- Bij gerechtsdeurwaarderskantoren werden er in 2021 ruim 1,7 miljoen nieuwe incassodossiers geopend. In 2022 waren dat er ruim 1,8 miljoen.<sup>94</sup>
- Het is niet bekend bij welk deel de vorderingen in incassozaken volledig zijn betaald en binnen welke termijnen



#### 4.4.2 Omvang van de executiemarkt

Vanuit de opdracht in het rechtsbestel om schuldeisers waar mogelijk te voorzien in wat hen toekomt hebben gerechtsdeurwaarders een dubbele positie. Enerzijds zijn zij openbaar ambtenaar en bij koninklijk besluit benoemd door de Kroon. Anderzijds zijn zij ook ondernemer. Als openbaar ambtenaar mogen gerechtsdeurwaarders op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet (Gdw) ambtelijke werkzaamheden uitvoeren die aan hen zijn opgedragen, de zogenaamde ambtshandelingen. Hieronder vallen het uitbrengen van een dagvaarding, het betekenen van een vonnis, het leggen van beslag, en het uitvoeren van een ontruiming. In artikel 11 van de Gdw is de zogeheten ministerieplicht voor gerechtsdeurwaarders vastgelegd. Hierin is beschreven dat een gerechtsdeurwaarder verplicht is om binnen zijn werkgebied de ambtshandelingen waartoe hij bevoegd is, te verrichten wanneer hierom wordt verzocht.

Anderzijds zijn gerechtsdeurwaarders sinds de inwerkingtreding van de Gdw in 2001 ook ondernemers met een profit oogmerk die in concurrentie met elkaar werken in opdracht van schuldeisers. Met name grotere opdrachtgevers schrijven vaak aanbestedingen uit waarbij gerechtsdeurwaarders (en incassobureaus) inschrijven en concurreren op prijs en kwaliteit. De opdrachtgever bepaalt bij het opstellen van een opdracht hoe belangrijk kwaliteit is ten opzichte van prijs.

##### 4.4.2.3 Aantallen werkzame personen en aantal gerechtsdeurwaarders

Ten opzichte van 2020 is het aantal personeelsleden werkzaam bij gerechtsdeurwaarders in 2021 met bijna 7% gekrompen tot bijna 3.078 voltijdsequivalenten.<sup>95</sup> Volgens cijfers van de KBvG zijn per januari 2023 in totaal 604 personen lid van de vereniging. Van de 604 leden zijn er 257 gerechtsdeurwaarders, 329 toegevoegd gerechtsdeurwaarders, 12 opleidingsstagiairs en 6 beroepsstagiairs.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> KBvG.(2022). Jaarverslag 2022. Initiëren en meedoen. Den Haag: KBvG, p. 4.

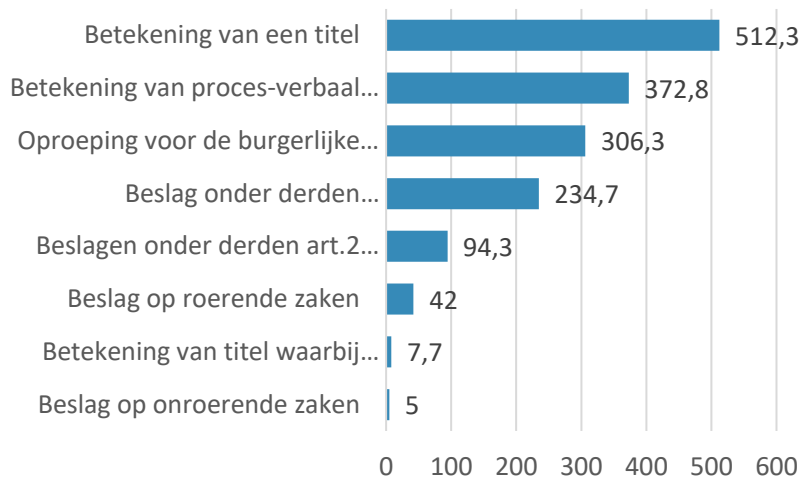
<sup>95</sup> KBvG.(2022). Jaarverslag 2022. Initiëren en meedoen. Den Haag: KBvG, p. 4

<sup>96</sup> KBvG.(2022). Jaarverslag 2022. Initiëren en meedoen. Den Haag: KBvG, p. 4

#### 4.4.2.4 Aantallen ambtshandelingen

Gerechtsdeurwaarders voerden in 2022 ruim 1,5 miljoen ambtshandeling uit waarvan 275 duizend dagvaardingen. Een jaar eerder, in 2021, waren dit nog 1,7 miljoen ambtshandelingen waarvan 306 duizend dagvaardingen.

Figuur 7 Aantal uitgevoerde ambtshandelingen (x 1.000)



Bron: CBS (2022)<sup>97</sup>

Het percentage minnelijke ontvangsten was voor het totale aantal gerechtsdeurwaarders 57% in 2021. Dit is een stijging ten opzichte van 2020. Het percentage minnelijke ontvangsten is de afzetting van totale betalingen door debiteuren in de zaken zonder titel tegen het totaal van alle ontvangsten. Het percentage ambtelijke kosten voor het totaal was 4% in 2021 Dit is een verdubbeling ten opzichte van 2020. Het percentage ambtelijke kosten is de verhouding tussen de ambtelijke kosten en de overgedragen hoofdsom.<sup>98</sup>

#### 4.4.2.5 Aantallen en waarde van de vorderingen executiemarkt

In de beschikbare CBS-data over de gerechtsdeurwaardery kan wat betreft aantallen en waarde van de vorderingen (dossiers) maar tot op beperkte hoogte onderscheid worden gemaakt tussen incassoactiviteiten en executieactiviteiten.

Aan het einde van 2021 hadden gerechtsdeurwaarders in Nederland meer dan 3,1 miljoen dossiers in beheer; dit omvat dus zowel incasso- als executiewerkzaamheden. Dat zijn 158,3 duizend dossiers minder dan in 2020. Eind 2021 was ervoor ongeveer €11,9 miljard aan vorderingen voor opdrachtgevers in behandeling. Daarnaast zijn er in 2021 ruim 1,8 miljoen dossiers afgesloten. De totale hoofdsom van alle afgesloten dossiers in 2021 bedroeg ruim €4,8 miljard.<sup>99</sup> Het is niet bekend hoeveel individuele burgers bij deze dossiers zijn betrokken.

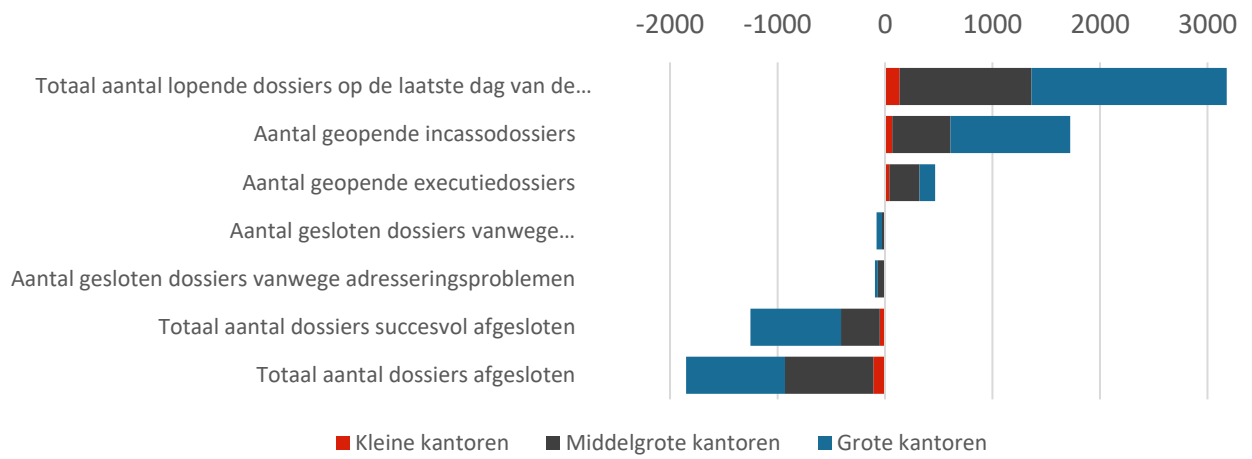
<sup>97</sup> CBS. (2022). Gerechtsdeurwaarders in Nederland, kerncijfers 2021. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

<sup>98</sup> CBS. (2022). Gerechtsdeurwaarders in Nederland, kerncijfers 2021. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

<sup>99</sup> CBS. (2022). Gerechtsdeurwaarders in Nederland, kerncijfers 2021. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek



Figuur 8 Lopende, gesloten en geopende dossiers 2021 bij gerechtsdeurwaarderskantoren (x 1.000)



Bron: CBS (2022)<sup>100</sup>

# Hoofdstuk 5.

## Juridische positie en belangen

*In de incasso- en executiefase zijn verschillende partijen actief. In de eerste plaats natuurlijk schuldeisers en debiteuren. Waarbij de schuldeiser een onderneming kan zijn die diensten of goederen levert die niets te maken hebben met inning, maar ook hypotheek of pandhouder die zijn rechten wil uitwinnen, een factoringbedrijf dat vorderingen voorfinancierde of een BNPL-provider die de consument van een 'krediet' voorzag om de aankoop te financieren. In dit hoofdstuk wordt per partij de juridische positie, belang bij inning en relatie tot de debiteur beschreven. Onder 'positie' wordt verstaan de juridische positie ten opzichte van de vordering. Deze bepalen de bevoegdheden die een actor heeft bij de inning. Onder 'belangen' wordt verstaan het (financiële) belang bij inning. Waarbij het van belang is om op te merken dat op de debiteur na alle partijen een financieel belang hebben bij de inning.*

*Hulpverlening aan de debiteur bij incasso door bijvoorbeeld sociaal raadslieden of het juridisch loket wordt in dit kennisfundament buiten beschouwing gelaten. Omdat een deel van de inzichten vooral tot hun recht komen door de betrokken partijen tegen elkaar af te zetten wordt er gestart met een overzichtstabel.*

---

## 5 Juridische positie en belangen

### Posities en belangen binnen het huidige invorderingsstelsel

	Schuldeiser	Incassobureau	Gerechtsdeurwaarder	Factoring	Buy now, pay later
<b>Hoofddoel werkzaamheden</b>	Producten of diensten leveren tegen betaling.	Vorderingen innen voor derden of eigen vorderingen die zijn aangekocht.	Vorderingen innen voor derden.	Schuldeisers voorzien van cashflow en in dat kader voorzien van debiteurenbeheer.	Consument achteraf betalen aanbieden om een aankoop te financieren.
<b>Eigenaarschap van de vordering en in dat kader relatie tot de vordering</b>	Eigenaar van de vordering (tot het moment dat hij deze verkoopt). Bij verkoop krijgt schuldeiser een deel van de waarde van de initiële vordering.	Int in opdracht van de eigenaar of koopt de vordering en wordt daardoor eigenaar. Kan de vordering ook doorverkopen. Bij aankoop betaalt het incassobureau een deel van de waarde van de initiële vordering. Bij verkoop krijgt hij een deel van de initiële waarde.	Vordert in namens de eigenaar. Mag geen eigenaar zijn.	Kan direct bij overeenkomst eigenaar worden en neemt dan hele inning over. Bij aankoop wordt soms een deel van de initiële vordering betaald en soms de volledige waarde van de initiële vordering. Kan vordering ook weer verkopen.	Aanbieder BNPL is doorgaans eigenaar van de vordering. Kan vordering doorverkopen voor een deel van de waarde van de initiële vordering.
<b>Opbrengsten bij inning</b>	Het bedrag dat de debiteur terugbetaalt. Mogelijk: verschil in rekening gebrachte incassokosten en kosten inningswerkzaamheden. Bij inschakeling incassobureau mogelijk kickbackfee.	Verschillende vormen. Mogelijkheden: betaling door schuldeiser voor geleverde werkzaamheden. Bij in rekening gebrachte incassokosten mogelijk verschil in rekening gebrachte kosten en kosten inningswerkzaamheden. Bij aangekochte vorderingen het verschil in bedrag aankoop en werkelijke inning.	Vergoeding van de schuldeiser voor te verrichten handelingen. Afspraken hierover zijn in beginsel vrij. Vergoedingen voor ambtshandelingen betaald door debiteuren. Hiervoor gelden vaste tarieven (Btag). In minnelijke incasso verschil incassokosten en werkelijk verrichte handelingen.	Terughalen van geld dat ter beschikking was gesteld aan afnemende schuldeiser. De schuldeiser ontvangt doorgaans van het factoringsbedrijf een vooruitbetaling van een deel van de factuurwaarde (bijv 80-90%). De resterende factuurwaarde, verminderd met factoringkosten, wordt aan de schuldeiser betaald zodra de openstaande factuur is betaald.	Opbrengst in de vorm van rente en incassokosten wanneer niet op tijd wordt betaald, bijvoorbeeld binnen 14 dagen na ontvangst product of binnen drie termijnen. Er loopt een procedure bij het Europees Hof van Justitie of dit onder consumentenkrediet valt.
<b>Risico's bij inning</b>	Kosten maken voor inschakeling incassobureau, gerechtsdeurwaarder of advocaat terwijl debiteuren onvoldoende middelen heeft en inning minder oplevert dan geïnvesteerde bedrag.	Op grond van overeenkomst met schuldeiser meer werkzaamheden moeten verrichten dan gedekt door betaling opdrachtgever en/of incassokosten. Bij aankoop vorderingen; te dure aankoop waardoor er geld op portefeuille moet worden toegelegd. Inschrijven op aanbestedingen. Bij inschakeling gerechtsdeurwaarder zelfde afwegingen/risico's als schuldeiser.	Op grond van overeenkomst met schuldeiser meer werkzaamheden moeten verrichten dan gedekt door betaling opdrachtgever en/of incassokosten. Inschrijven op aanbestedingen.	Voorfinanciering bieden die een lager rendement heeft dan aan schuldeisers uitgekeerde bedragen. Bij inschakeling gerechtsdeurwaarder zelfde afwegingen/risico's als schuldeiser.	Er wordt verdiend aan niet op tijd betalen. Risico bestaat dat debiteur geen verhaal biedt. Bij inschakeling gerechtsdeurwaarder zelfde afwegingen/risico's als schuldeiser.
<b>Druk op debiteur</b>	Schuldeiser heeft een commercieel belang dat debiteur vordering betaalt. Hoe groot de waarde is die daaraan wordt gehecht en dus de druk die wordt gewenst op debiteur hangt af van zaken zoals belang dat wordt gehecht aan winstmaximalisatie, het belang dat wordt gehecht aan klantbehoud, de frequentie waarmee wanbetaling voorkomt en het belang van liquiditeit.	Innen van vorderingen is kernactiviteit. Druk op debiteur hangt af van onder meer eigen normen van een bureau, wensen van opdrachtgevers en financiële noodzaak bij een bureau. Bij veel verschillende opdrachtgevers is het normaal dat de druk bij de ene set vorderingen hoger is dan bij de andere set vorderingen.	Innen van vorderingen is kernactiviteit. Druk op debiteur hangt af van onder meer eigen normen van een kantoor, wensen van opdrachtgevers (ministerieplicht) en financiële noodzaak bij een kantoor. Bij veel verschillende opdrachtgevers is het normaal dat de druk bij de ene set vorderingen hoger is dan bij de andere set vorderingen.	Bieden financiering t.b.v. cashflow is kernactiviteit. Dit is een investering al voordat inning start. Onderzoek wijst op de indruk dat er daardoor sneller meer druk op de debiteur wordt gezet om te betalen.	Net als bij factoring en aangekochte vorderingen vindt er een investering plaats voorafgaand aan de inning. Bij factoring en aangekochte vorderingen is dit blijkens onderzoek een mogelijke indicatie voor bovengemiddelde druk op de debiteur.

<b>Band tussen originele schuldeiser en debiteur</b>	De schuldeiser is in beeld als eisende partij.	De schuldeiser is in beeld als eisende partij als er sprake is van reguliere incasso. Bij een gekochte vordering is de originele schuldeiser uit beeld. Het incassobureau neemt de inning over.	De schuldeiser is in beeld als eisende partij als er sprake is van reguliere incasso (in de incassofase en in de gerechtelijke fase). Bij incasso van een gekochte vordering is de oorspronkelijke schuldeiser uit beeld.	Bij traditionele factoring is de primaire schuldeiser uit beeld; factoringbedrijf neemt inning over. Bij stille factoring weet debiteur niet dat vordering is verkocht want hij/zij heeft contact met primaire schuldeiser.	De aanbieder van BNPL is de originele schuldeiser al zal de consument de vordering ook wel koppelen aan de leverancier van de dienst of het goed.
<b>Bevoegdheden om kosten in rekening te brengen</b>	Buitengerechtelijke incassokosten in rekening brengen.	Buitengerechtelijke incassokosten in rekening brengen. Geen mogelijkheid om betaling zelf af te dwingen.	Buitengerechtelijke incassokosten in rekening brengen. Na verkrijgen vonnis bevoegd om kosten van ambtshandelingen in rekening te brengen bij de debiteur.	Bij uitblijven betaling buitengerechtelijke incassokosten in rekening brengen. Geen mogelijkheid om betaling zelf af te dwingen.	De aanbieder van BNPL heeft net als een schuldeiser en een incassobureau de bevoegdheid om buitengerechtelijke incassokosten in rekening te brengen.
<b>Relatie tot de debiteur</b>	Debiteur kiest ervoor om overeenkomst aan te gaan (behoudens een eventuele monopolist). Dit betekent een bepaalde wederkerigheid.	Schuldeiser bepaalt of en wanneer incassobureau in beeld komt. Debiteur 'koos' niet voor incassobureau.	Schuldeiser bepaalt of en wanneer gerechtsdeurwaarder in beeld komt. Debiteur 'koos' niet voor gerechtsdeurwaarder.	Schuldeiser bepaalt of debiteurenbeheer wordt overgedragen. Debiteur 'koos' niet voor het factoringbedrijf.	De debiteur kiest om bij een partij een goed of dienst af te nemen en kiest daarbij voor de BNPL-provider.
<b>Bevoegdheid om dwang uit te oefenen om te betalen</b>	Moet voor inzet dwangmiddelen gerechtsdeurwaarder inschakelen. In bepaalde situaties wel feitelijk dwang mogelijk: stoppen met leveren of niet terugleveren (retentierecht)	Moet voor inzet dwangmiddelen gerechtsdeurwaarder inschakelen.	Dwangmiddelen; executie door bijvoorbeeld beslag op het inkomen, inboedel of bankrekening te leggen.	Moet voor inzet dwangmiddelen gerechtsdeurwaarder inschakelen.	Moet voor inzet dwangmiddelen gerechtsdeurwaarder inschakelen.

## 5.1 Schuldeisers

### 5.1.1 Juridische positie ten opzichte van de vordering

Als een rekening niet wordt betaald, heeft een schuldeiser een aantal opties:

1. Zelf de rekening proberen te innen (al dan niet vanuit een eigen daartoe ingerichte incassoafdeling)
2. Een incassobureau inschakelen
3. Een gerechtsdeurwaarder inschakelen (en vragen te starten met minnelijke incasso)
4. De vordering verkopen
5. De vordering overdragen aan een factoringbedrijf
6. De vordering afschrijven

Bij het maken van een afweging tussen deze zes opties zal de schuldeiser wegen welke kansen hij denkt dat er zijn om de vordering te innen. Incassobureaus en zeker gerechtsdeurwaarders (bij de opstart van een gerechtelijk traject) geven debiteuren het signaal dat er druk komt om te betalen. Dit kan betaling in de hand werken. Anderzijds hangt betaling ook altijd af van de vraag of de debiteur betaalcapaciteit heeft. Als het daaraan ontbreekt maakt de schuldeiser kosten die hij (niet snel) terugziet. Bij het maken van deze afwegingen speelt vaak ook de positie van een schuldeiser mee. Grote schuldeisers hebben vaak een wat steviger inschatting van verhaalbaarheid. In de praktijk maken kleine schuldeisers vaak een wat andere afweging tussen het maken van kosten en het risico dat de vordering al dan niet alsnog wordt betaald dan grote schuldeisers.

Bij inning heeft de schuldeiser de bevoegdheid om kosten in rekening te brengen. Daarbij is hij gehouden aan het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten.

De mogelijkheden die een schuldeiser heeft om een vordering te innen hangen daarbij samen met onder meer de volgende zaken:

- *De inhoud van de overeenkomst en wijze van documenteren*

De vordering komt voort uit een overeenkomst. Deze bevat in principe uitwerkingen van de wederzijdse verplichtingen. Denk aan zaken zoals het bedrag dat verschuldigd is, de termijnen van terugbetaling, eventuele rente, boetes bij wanbetaling en andere relevante bepalingen. Daarbij is het van belang dat de overeenkomst

goed is gedocumenteerd en voldoet aan verschillende vormvoorschriften. Als de schuldeiser op enig moment betaling wil afdwingen via een rechter geldt dat ‘wie eist, bewijst’. Hiermee wordt bedoeld dat de schuldeiser moet aantonen dat er sprake is van een opeisbare vordering. Daarbij kunnen heel specifiek vraagstukken spelen, zoals de vraag hoe de bestelknop was ingericht bij een overeenkomst die is aangegaan via internet.<sup>101</sup>

- *De vrijheid om de incassostrategie te bepalen*

Private schuldeisers hebben alle ruimte om (zelfs per individueel geval) af te wegen hoe zij met de invordering omgaan en hoeveel ruimte zij een debiteur geven<sup>102</sup>. Dit in contrast tot bijvoorbeeld het bijzonder beheer dat hypotheekincasso uitvoert onder toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM), zorgverzekeraars die zich bijna allemaal hebben gecommitteerd aan een incassoproces gericht op het maken van aanspraak op de bronheffing en overheden die vaak aan wettelijke voorschriften vastzitten<sup>103</sup>.

- *Preferenties bij inning*

Het uitgangspunt bij verdeling is gelijke rechten voor schuldeisers. Toch kan voor specifieke vorderingen van deze hoofdregel worden afgeweken. Dit heeft tot gevolg dat de schuldeiser de desbetreffende vordering met voorrang kan verhalen.<sup>104</sup> In vergelijking met private schuldeisers heeft de overheid bijzondere incassobevoegdheden: zogenoemde overheidspreferenties. Maar ook sommige private schuldeisers hebben op basis van de aard van hun vorderingen bepaalde rechten die maken dat zij voorrang hebben op anderen. Zo kunnen schuldeisers die een hypotheek op onroerend goed hebben, waaronder banken, of die een pandrecht hebben op bepaalde activa, zoals voertuigen, voorrang hebben op basis van het onderpand dat ze bezitten. Hierbij geldt dat pand en hypotheek gaan boven de voorrechten (preferenties), tenzij de wet anders bepaalt.<sup>105</sup>

### 5.1.2 Belangen bij inning

Elke schuldeiser wil dat een vordering betaald wordt. Voor schuldeisers zijn er allerlei belangen bij inning die per schuldeiser en per vordering verschillend gewogen kunnen worden. Voorbeelden van zaken die van invloed zijn op het belang dat aan inning wordt gehecht zijn onder meer:

- *Prevalentie*

Het belang dat een schuldeiser hecht aan incasso hangt vaak samen met de frequentie waarmee het uitblijven van een betaling voorkomt.

- *De hoogte van de vordering*

Voor veel schuldeisers neemt het belang om te incasseren, en in dat licht eventueel kosten te maken, toe naarmate het verschuldigde bedrag hoger is.

- *De relatie tot de debiteur*

Een vordering kan voortkomen uit een overeenkomst die is gesloten voor een eenmalige transactie maar ook uit een huurcontract zoals een telefoonabonnement of energiecontract. Bij een doorlopende zakelijke of persoonlijke relatie met de debiteur kan een schuldeiser naast een belang om te innen ook een belang voelen om de relatie ‘goed’ te houden. Ook kan betaalhistorie hier een rol spelen. Bij een debiteur die eerder altijd trouw betaalde kan het belang om volledig te innen anders worden ingeschat dan als er sprake is van een slechte betaalhistorie of geen gezamenlijk verleden.

- *Reeds geïnvesteerde bedrag en kosten*

Als eens schuldeiser eenmaal heeft geïnvesteerd om een vordering te innen neemt het belang dat wordt gehecht aan inning daardoor vaak toe. Omgekeerd kan zicht op de kosten die gemaakt moeten worden zonder garantie op betaling juist eraan bijdragen dat het belang dat wordt gehecht aan inning afneemt.

<sup>101</sup> Moerman, A. & Jungmann, N. (2023) Schulden klein houden en perspectief bieden. Utrecht: Hogeschool Utrecht/LoSR

<sup>102</sup> Jungmann, N., M. Linssen, A. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens. (2020). Betalingsregelingen. Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers. Hogeschool Utrecht/Panteia/LOSIR.

<sup>103</sup> Zie: <https://schuldingo.nl/vaste-lasten/ziektekostenverzekering/>

<sup>104</sup> Schoneveld, D., A. Baan, B. Berkhout, J. ten Hoor & M. Bolkestein. (2018). Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties. Utrecht: Berenschot, p. 11.

<sup>105</sup> Zie voor een volledig overzicht: [Preferentielijst bijgewerkt - Raad voor Rechtsbijstand Wsnp \(bureaunsp.nl\)](https://www.bureaunsp.nl)

- *De financiële positie van de schuldeiser*

Een schuldeiser die er financieel goed voor staat kan een ander belang hechten aan betaling dan een schuldeiser die er financieel niet goed voor staat en betaling nodig heeft voor de eigen toekomstige bedrijfsvoering.

- *Geschatte haalbaarheid*

In contact over betaling kan duidelijk worden dat de schuldeiser niet de enige is die nog geld krijgt. Het besef dat inning heel moeilijk gaat worden kan maken dat schuldeisers ervoor kiezen om niet of weinig energie en geld te steken in inning.

- *Reputatie en imago*

Inning kan leiden tot publieke aandacht. De afweging welke kans er is op publieke aandacht en welk belang daaraan wordt gehecht, werkt ook door op het belang dat een schuldeiser hecht aan inning.

- *Principes*

Naast alle bovenstaande belangen is inning voor de ene schuldeiser meer een kwestie van principe dan voor de andere schuldeiser. De mate waarin hier waarde aan wordt gehecht speelt ook mee in de inzet die een schuldeiser zal kiezen. Er zijn grote verschillen tussen schuldeisers in de mate waarin er belang wordt gehecht aan maatschappelijk verantwoord incasseren. Hoewel er discussie is over de precieze invulling van 'maatschappelijk verantwoord incasseren' gaat het doorgaans over het vinden van de juiste balans tussen de belangen van verschillende partijen (schuldeiser en debiteur), de balans tussen korte termijn (snel aan betalingsverplichting voldoen) en lange termijn (inzetten op structureel financieel herstel), en tot slot tussen maatschappelijke principes (betaalmoraal) versus maatschappelijke kosten-baten van schuldenoploop bij niet betalen.

### 5.1.3 Relatie tot de debiteur

Er zijn grote verschillen in de relaties die schuldeisers kunnen hebben tot een debiteur. In de meeste gevallen heeft de debiteur de schuldeiser zelf ooit als wederpartij 'uitgekozen'. Dit geldt niet bij monopolisten zoals de Belastingdienst, waterbedrijven en vorderingen die door een derde zijn gekocht. De schuldeiser kan de debiteur om betaling verzoeken maar kan betaling niet afdwingen. Daarvoor moet de schuldeiser een gerechtsdeurwaarder inschakelen. Wel kan een schuldeiser afhankelijk van de aard van de relatie soms de levering van een goed of dienst stoppen.

## 5.2 Incassobureaus

Een incassobureau is een commercieel bedrijf dat gespecialiseerd is in het innen van vorderingen. Om er tot op heden geen wettelijke vereisten zijn, kan iedereen voorsnog een incassobureau starten. Per 1 januari 2024 lijkt de Wet Kwaliteit incassodiensten in werking te treden naar aanleiding van een besluit van het Kabinet in 2017 om de incassodiensten meer te reguleren.

### 5.2.1 Juridische positie ten opzichte van de vordering

Een incassobureau kan zich op twee manieren verhouden tot een vordering. Het bureau kan als tussenpersoon namens een schuldeiser proberen om een vordering te innen of een vordering kopen. Bij het innen in opdracht van de primaire schuldeiser blijft deze eindverantwoordelijk voor de inning. Bij de koop van een vordering wordt het incassobureau zelf eigenaar van de vordering en in die zin dus eigenlijk de primaire schuldeiser die dan als incassobureau zelf int. Een incassobureau kan met een vergunning ook assisteren in het beheer van een consumptief krediet.

### 5.2.2 Belangen bij de invordering

Een incassobureau is een *for profit* organisatie. In dit licht heeft zij er belang bij om zoveel mogelijk profit te genereren. Er is geen eenvoudig antwoord te geven op de vraag wat de profit van een incassobureau bepaalt. Ecorys heeft in onderzoek uitgewerkt dat het erop lijkt dat het rendement op gekochte vorderingen hoger is dan op het innen van vorderingen voor een primaire schuldeiser.

Aspecten die een rol spelen bij inning en de mogelijkheden om profit te maken zijn onder meer:

- *De kennis en expertise bij een incassobureau*

Incasso draait om de kans dat een vordering geïnd kan worden en de minimale inzet om dit te bereiken. De markt- en winstpositie van een incassobureau wordt onder meer beïnvloed door de kunde die in huis is om de inbaarheid van een vordering correct in te schatten, die inzichten overtuigend over te brengen op de primaire schuldeisers en vervolgens in de uitvoering om te zetten in inning. Kennis en expertise heeft ook betrekking op aanbestedingen. Veel incassodiensten worden aanbesteed. In dit licht is het van belang dat een incassobureau kennis en expertise heeft of organiseert om scherp in te schrijven met een realistisch bod. Incassobureaus hebben dus belang kennis en kunde op diverse terreinen die doorwerken in de omzet.

- *De grondslag waarop er geïncasseerd wordt*

Incassobureaus kunnen op verschillende grondslagen werken. Het ligt in de rede dat de grondslag (no cure no pay, voorfinanciering, et cetera) doorwerkt in de verdienmogelijkheden. Incassobureaus hebben dus belang bij het proberen te werken op de voor hen meest gunstige grondslag.

- *De eigen kosten in de operatie*

Kosten aan personeel, huisvesting, marketing, et cetera gaan ten koste van de winst. Een incassobureau heeft er dus belang bij om deze zaken goed maar zo goedkoop mogelijk te organiseren.

- *Reputatie en imago*

Een incassobureau werkt in opdracht van een schuldeiser. In dat licht heeft het incassobureau ook belang bij de reputatie die ze hebben bij schuldeisers en in de maatschappij. Hoewel een incassobureau geen ontoelaatbare druk mag uitoefenen, zijn er in de praktijk verschillen in de wijze waarop debiteuren worden bejegend. Er zijn incassobureaus die zich presenteren als sociaal en debiteur vriendelijk, terwijl anderen zich eerder presenteren als schuldeiser-dienend. Incassobureaus die zich presenteren als debiteurvriendelijk hanteren in deze context vaak de term sociaal incasseren. Reputatie is van invloed op de interesse van schuldeisers om een incassobureau een opdracht te gunnen. In dit licht heeft een incassobureau er belang bij om zich enerzijds aan de regels te houden en anderzijds in bepaalde omstandigheden de maximale ruimte binnen de regels te zoeken.

- *Principes*

Naast alle bovenstaande belangen verschilt het belang dat incassobureaus hechten aan maatschappelijk verantwoord incasseren. Van belang hierbij is dat een incassobureau altijd *in opdracht van* een schuldeiser werkt. Eenzelfde incassobureau voor meerdere opdrachtgevers werkt, met verschillende onderliggende contracten en verdienmodellen. Een debiteur kan meerdere keren te maken krijgen met hetzelfde incassobureau voor verschillende vorderingen, en daarbij toch zeer verschillende bejegeningswijzen ervaren (meer of minder aandacht voor persoonlijke situatie, meer of minder coulance en ruimte voor maatwerk).

Om een aantal zaken, zoals hierboven genoemd, te reguleren heeft de branchevereniging voor incassobureaus (NVI) een eigen keurmerk en bijbehorende gedragsregels opgezet: het Incasso Keurmerk. Een incassobureau kan lid worden van het NVI en dient daar een certificatieprocedure voor te doorlopen. Indien zij lid worden dienen zij zich te houden aan de criteria van het Incasso Keurmerk en hierop wordt toezicht gehouden door een onafhankelijk keurmerkinstituut (KIGID). Dit keurmerk is voor het laatst geactualiseerd in 2019. Daarnaast bestaat er in incassobranche het Keurmerk SVI (Sociaal Verantwoord Incasseren), dat is opgezet door PH Quality BV. Lid zijn biedt een incassobureau voordelen in reputatie. Het nadeel kan zijn dat zij gehouden is aan voorschriften die niet voor concurrenten gelden. Zoals eerder opgemerkt treedt naar verwachting per 1 januari 2024 de Wet Kwaliteit Incassodienstverlening in werking. Met deze wet komt er een incassoregister en moeten alle incassobureaus en opkopers van vorderingen aan verschillende eisen voldoen. Dit heeft invloed op de wijze waarop incasserende partijen te werk kunnen gaan.

In termen van belangen is het voor incassobureaus koorddanses tussen enerzijds maximaal incasseren en anderzijds voldoen aan wettelijke (en branche)regels, voldoende ruimte te bieden aan debiteuren om te voldoen aan wat hun opdrachtgevers en de maatschappij van hen verwacht. Een extra uitdaging daarbij is dat incassobureaus werken voor meerdere opdrachtgevers, met doorgaans verschillende onderliggende contracten en verdienmodellen. De verschillende verzoeken vanuit een opdrachtgever kunnen eraan bijdragen dat een debiteur voor meerdere vorderingen te maken heeft met hetzelfde bureau en ervaart dat wat bij de inning van de ene vordering wel mogelijk is bij de andere niet kan. Dit soort verschillen hebben doorgaans betrekking op zaken zoals meer of minder aandacht voor persoonlijke situatie, meer of minder coulant en ruimte voor maatwerk.

### 5.2.3 Relatie tot debiteur

De debiteur heeft het incassobureau niet zelf uitgekozen. Deze fungeert als intermediair tussen de debiteur en de schuldeiser of is door aankoop van de vordering eigenaar geworden. Net als de schuldeiser mag het incassobureau wel verzoeken om betaling en binnen de regels incassokosten opleggen. Het incassobureau kan de debiteur om betaling verzoeken maar kan betaling niet afdwingen. Daarvoor moet de schuldeiser een gerechtsdeurwaarder inschakelen.

De relatie tot de debiteur wordt gevormd door een combinatie van de wensen van de opdrachtgevers en eigen normen. Er is in de markt een spectrum van incassobureaus dat varieert van enerzijds hoge maatschappelijke standaarden omtrent bejegening tot incassobureaus die de belangen van de schuldeiser vooropstellen en met maximale inspanning in dat belang proberen te incasseren.<sup>106 107 108</sup> Onderzoek uit 2017 uitgevoerd in opdracht van de ACM naar invordering door incassobureaus concludeert dat agressief incasseren, dat wil zeggen gebruik van pressie, manipulatief en norm-overschrijdend incasseren, samenhangt met meer klachten.<sup>109</sup>

Als het incassobureau de vorderingen heeft gekocht is zij juridisch gezien eigenaar is van de vordering. Het incassobureau heeft er in de basis geen belang bij om de debiteur als klant te behouden.<sup>110</sup> Hierdoor kan er een grotere prikkel zijn om minder coulant te zijn richting de debiteur, of om meer druk uit te oefenen, ook al is het belang van de debiteur daar niet mee gediend.

## 5.3 Gerechtsdeurwaarders

Een gerechtsdeurwaarder is een partij die een wettelijke taak vervult en daar winst mee beoogt te maken.

### 5.3.1 Juridische positie ten opzichte van de vordering

De positie van de gerechtsdeurwaarder ten opzichte van de vordering hangt af van de fase. In de incassofase is de gerechtsdeurwaarder net als het incassobureau een tussenpersoon die namens de schuldeiser om betaling verzoekt. In de gerechtelijke fase brengt de gerechtsdeurwaarder de dagvaarding uit. In de executiefase heeft de gerechtsdeurwaarder de juridische positie om betaling af te dwingen door goederen en middelen te executeren. In beide fasen werkt de gerechtsdeurwaarder in opdracht van de schuldeiser.

### 5.3.2 Belangen bij de invordering

De gerechtsdeurwaarder heeft een bijzondere plek in ons rechtsbestel. De gerechtsdeurwaarder is zowel poortwachter van het rechtssysteem als handhaver van het burgerlijk recht. Als poortwachter heeft de gerechtsdeurwaarder het monopolie op het uitbrengen van dagvaardingen. Als handhaver heeft hij het executiemonopolie. De gerechtsdeurwaarder heeft de opdracht te voorzien in het recht op een eerlijk proces, dat begint met een behoorlijke oproeping en als sluitstuk heeft het handhaven van het recht.<sup>111</sup>

<sup>106</sup> ACM. (2015). Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureau. Den Haag: Autoriteit Commerciële Markten.

<sup>107</sup> Denkers, A. (2017). Incasso. Faciliterend of agressief? p. 13. Den Haag: Autoriteit Commerciële Markten.

<sup>108</sup> Jacobs, W. & R. Oomkens. (2019). Misstanden in de private buitengerechtelijke incassomarkt. Zoetermeer: Panteia.

<sup>109</sup> Denkers, A. (2017). Incasso. Faciliterend of agressief? p. 13. Den Haag: Autoriteit Commerciële Markten.

<sup>110</sup> Tieben, B., R. Winkelmolen & N. Koeman. (2022). Marktonderzoek incassobranche. Amsterdam: SEO, p. 17.

<sup>111</sup> Van den Berg, I. (2015) De gerechtsdeurwaarder: ambtenaar en ondernemer. Ontwikkelingen in de beroepsuitoefening en de gevolgen voor de opleiding. Utrecht: Universiteit Utrecht Diss P 238



De gerechtsdeurwaarder krijgt inkomsten uit betalingen door schuldeisers. Voor de ambtshandelingen wordt richting de debiteur een vast tarief gehanteerd, terwijl de kosten die bij de schuldeiser in rekening worden gebracht onderwerp van onderhandeling mogen zijn. De gerechtsdeurwaarder heeft ook een ministerieplicht. Dit betekent dat hem te doen staat om binnen de wet opvolging te geven aan wat een schuldeiser van hem vraagt. De dubbele rol van openbaar ambtenaar enerzijds en ondernemer anderzijds levert in termen van belangen een spanningsveld op. In het eerste evaluatierapport van de KBvG in 2009 – Noblesse Oblige – is hierover het volgende geschreven: *“de hybride prikkelstructuur waarbinnen de gerechtsdeurwaarder opereert [bevat] serieuze integriteitrisico’s, bijvoorbeeld ten aanzien van belangenverstremming. Het goede functioneren van het rechtsbestel kan zo onder druk worden gezet.”*<sup>112</sup> In haar proefschrift merkt Van den Berg over de impact van de gerechtsdeurwaarderswet op de onderlinge verhoudingen dat: *“De onderlinge verhouding tussen de gerechtsdeurwaarders veranderde; van collega’s werden ze concurrenten van elkaar. Dat betekende dat ze geen of nauwelijks opdrachten meer aan elkaar gaven, minder behulpzaam waren en daardoor werd minder onderlinge verbondenheid gevoeld. Er kwamen steeds meer grote samenwerkingsverbanden die in het hele land optraden en die eigen klanten verwierven. Van een beroepsgroep die gezamenlijk verantwoordelijkheid voelde voor de uitoefening voor het ambt en dus voor de publieke zaak, naar concurrentie en verzakelijking. De commerciële belangen kwamen steeds meer voorop te staan. In de interviews werd bevestigd dat kantoren in financiële problemen waren gekomen door risicovol te ondernemen met de grote opdrachtgevers.”*<sup>113</sup>

Ten aanzien van relatie tot opdrachtgevers constateert Van den Berg dat: *“Ook aan de zijde van de opdrachtgevers van de gerechtsdeurwaarders vond schaalvergroting plaats en daardoor werden deze grote opdrachtgevers steeds machtiger. Ook daar werd al in de interviews en commentaren in de publicaties over geschreven. De geïnterviewden spraken daarbij over onder de prijs werken en over voorfinanciering met veel risico voor de gerechtsdeurwaarders. Het bestaan van no-cure-no-pay en andere prestatiecontracten contracten werd bevestigd. Bijna alle geïnterviewden gaven aan dat de commercialisering in toenemende mate risico’s met zich meebrengt voor de gerechtsdeurwaarder. Door het gevecht om de opdrachtgevers, de manier van contracteren (aanbesteding) en de soms voorkomende voorfinanciering zijn de verhoudingen verhard volgens de geïnterviewden. Daarbij werd aangegeven dat het voor de gerechtsdeurwaarder die ethiek hoog in het vaandel heeft moeilijker concurreren was.”*<sup>114</sup>

In de combinatie van meer onderlinge concurrentie en meer macht bij de opdrachtgevers komt de positie van de debiteur steeds meer onder druk te staan. Daarover zegt Van den Berg in relatie tot de gerechtsdeurwaarderswet: *“Door het loslaten van de gebondenheid aan de arrondissementsgrenzen, de ervaren macht van de opdrachtgevers en de hiervoor genoemde verharding van de verhoudingen, kwam de aandacht voor de schuldenaar onder druk te staan. De veelheid van de uit te brengen exploitatie, de druk van de opdrachtgevers met als gevolg standaardisering, prijsafspraken, lagere vergoedingen en tijdsdruk hebben daartoe bijgedragen. Bij de schuldenaren kwamen verschillende gerechtsdeurwaarders langs om beslag te leggen, terwijl de gerechtsdeurwaarders dat niet van elkaar wisten. Ook was daardoor minder maatwerk mogelijk.”*<sup>115</sup>

De commissie constateerde destijds dat de ministerieplicht te ruim was geformuleerd, waardoor de deurwaarder zich achter de ministerieplicht kon ‘verschuilt’ en het belang van de schuldeiser te laten prevaleren boven haar eigen rol als onafhankelijk ambtenaar. Volgens de Commissie Van der Winkel zou daarom een uitzonderingsgrond aan de ministerieplicht moeten worden toegevoegd. Het zou gaan om situaties waarin de verzochte ambtshandeling niet verenigbaar zouden zijn met de gedrags- en beroepsregels en daarom niet zouden zijn toegelaten. De KBvG zag de noodzaak voor een dergelijke wijziging niet, zolang van de opdrachtgever formele bevestiging wordt geëist dat een beroep op de ministerieplicht schriftelijk wordt

<sup>112</sup> Commissie Van der Winkel. (2009). Noblesse Oblige. Commissie evaluatie Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders (Artikel 85 Gerechtsdeurwaarderswet), p 8.

<sup>113</sup> p238-239

<sup>114</sup> Van den Berg, I. (2015) De gerechtsdeurwaarder: ambtenaar en ondernemer. Ontwikkelingen in de beroepsuitoefening en de gevolgen voor de opleiding. Utrecht: Universiteit Utrecht Diss. P240

<sup>115</sup> Van den Berg, I. (2015) De gerechtsdeurwaarder: ambtenaar en ondernemer. Ontwikkelingen in de beroepsuitoefening en de gevolgen voor de opleiding. Utrecht: Universiteit Utrecht Diss P240

gedaan. De uiteindelijke conclusie was “dat in het tuchtrecht de laatste jaren de in het civiele recht ontwikkelde norm, die erop neerkomt dat de gerechtsdeurwaarder zich niet mag verschuilen achter zijn ministerieplicht, al wordt toegepast.”<sup>116 117</sup> In de meest recente evaluatie van de KBvG door Pro Facto uit 2021 wordt geconcludeerd dat bleek dat de tuchtrechter goed uit de voeten kon met de oorspronkelijke formulering van de ministerieplicht en er daarom geen wetswijziging meer nodig was op dit punt.<sup>118</sup>

In diverse onderzoeken en rapporten is geschreven over de spanningen die de gemengde rol van de gerechtsdeurwaarder met zich meebrengt. Als ambtenaar moet de deurwaarder het algemeen belang dienen, terwijl hij als ondernemer commerciële belangen heeft. Hierdoor zou zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid in de minnelijke fase onder druk kunnen komen te staan. Er is potentieel een prikkel om vorderingen via de gerechtelijke weg te innen: dan kunnen er zowel incassokosten als kosten voor het verrichten van ambtshandelingen in rekening worden gebracht, waardoor meer inkomsten kunnen worden gegenereerd. Voor de debiteur betekent dit kostenoploop, omdat zowel betaald moet worden voor de incassokosten, als voor de verrichte ambtshandelingen en de griffiekosten.<sup>119 120 121</sup>

In de toelichting op de Gerechtsdeurwaardersverordening staat het volgende over belangenafweging:

*“In beginsel handelt de gerechtsdeurwaarder, wanneer de opdrachtgever daarom verzoekt op grond van zijn ministerieplicht. Daarbij lijkt er voor een belangenafweging, ten aanzien van zijn ambtshandelingen, weinig ruimte. Daarbij moet echter ook het volgende bedacht worden. Het belang van de schuldenaar laat zich niet eenvoudig kenschetsen als een belang om de schuld niet te (hoeven) betalen, wanneer de schuld objectief is vastgesteld. Een dergelijk belang zou zelden objectief gerechtvaardigd zijn. De belangen van de schuldenaar zijn er mede in gelegen dat de schuld niet verder oploopt doordat de kosten van de door de gerechtsdeurwaarder getroffen maatregelen op hem worden verhaald. De gerechtsdeurwaarder kan en moet dat belang mee laten wegen bij de afwegingen die hij maakt.”<sup>122</sup>*

Daarnaast bevat artikel 4.7 van de Gerechtsdeurwaardersverordening geregeld dat gerechtsdeurwaarders geen financiële afspraken met opdrachtgevers mogen maken waardoor de kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening, de onafhankelijke en onpartijdige positie van de gerechtsdeurwaarder en diens integriteit in het gedrang raakt.<sup>123</sup>

### 5.3.3 Relatie tot debiteur

De debiteur heeft de gerechtsdeurwaarder niet zelf uitgekozen (net als bij het incassobureau). In de incassofase vertegenwoordigt de gerechtsdeurwaarder de schuldeiser. In de executiefase moet hij een onafhankelijke positie innemen. Door debiteuren wordt de gerechtsdeurwaarder lang niet altijd gezien als een onafhankelijke partij die een rol vervult in het rechtsbestel. Zij wordt ook wel ervaren als een verlengstuk van de schuldeiser met executiemacht.<sup>124</sup>

## 5.4 Factoring

Een factoringbedrijf voorziet bedrijven van een financieringsmethode om te voorzien in een behoefte aan onmiddellijke liquiditeit.

<sup>116</sup> Kamerstukken II 2014-2015, 34 047, nr. 6

<sup>117</sup> Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:TGDKG:2014:200, ECLI:NL:TGDKG:2014:2, ECLI:NL:TGDKG:2014:3, ECLI:NL:RBAMS:2012:YB0903 en ECLI:NL:RBAMS:2011:YB0707.

<sup>118</sup> Winter, H., G. Krol, J. Geertsema, M. Beukers & C. Boxum. (2021). Evaluatie van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG). Groningen: Pro Facto, p. 8

<sup>119</sup> Baarsma, B. & Theeuwes, J. (2010). Kosteneffectiviteit domeinmonopolie gerechtsdeurwaarders. Ambtshandelingen tegen langere kosten bij gelijke rechtszekerheid. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

<sup>120</sup> WODC. (2016). Juridische beroepen in de toekomst. Ontwikkelingen binnen advocatuur, notariaat en gerechtsdeurwaarderij. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum.

<sup>121</sup> Odekerken, M.W.A. (2017). Het incasseren van ongenoegen: deurwaarders en debiteuren, proefschrift. Universiteit Utrecht, p. 27.

<sup>122</sup> Verkregen via: [Staatscourant 2023, 858 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

<sup>123</sup> Verkregen via: [Staatscourant 2023, 858 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

<sup>124</sup> : Odekerken, M.W.A. (2017). Het incasseren van ongenoegen: deurwaarders en debiteuren, proefschrift. Universiteit Utrecht.

#### 5.4.1 Juridische positie ten opzichte van de vordering

Factoring is het verstrekken van financiering aan een onderneming op basis van de debiteurenportefeuille. Het verschaffen van werkkapitaal aan bedrijven staat centraal. Factoring wordt vooral uitgevoerd door relatief grote financieringsmaatschappijen. In sommige gevallen neemt de financieringsmaatschappij, ook wel de factoringmaatschappij, daarbij ook het debiteurenbeheer van de onderneming over.<sup>125</sup> Een voorbeeld hiervan uit de zorgsector is Infomedics. Het verschil met bancaire factoringondernemingen is dat niet het verschaffen van werkkapitaal, maar het debiteurenbeheer, centraal staat. De kern van Infomedics is dat zij het debiteurenbeheer van zorgaanbieders volledig geautomatiseerd hebben overgenomen. Zij worden meestal ook juridisch eigenaar van de overgenomen vordering. Om succesvol te kunnen opereren in de vorm van factoring is een grote schaalgrootte van het bedrijf noodzakelijk. Zo bedient Infomedics 7.500 zorgaanbieders en hun patiënten. Op jaarbasis gaat het om zo'n 35 miljoen declaraties.<sup>126</sup>

Factoring kan verschillende vormen hebben. De traditionele vorm is dat de factoringmaatschappij de vordering koopt en de inning helemaal overneemt. De factoringmaatschappij neemt het beheer van de debiteurenadministratie over en int de openstaande bedragen van de klanten van het bedrijf. Zodra de klanten betalen, ontvangt het bedrijf de resterende factuurwaarde minus de factoringkosten. Bij stille factoring heeft de debiteur niet door dat er sprake is van factoring. De vordering wordt geïnd door de debiteurenafdeling van de schuldeiser. Wel biedt het factoringbedrijf financiering aan de schuldeiser. Bij factoring kan het factoringbedrijf eigenaar worden van de vordering maar dat hoeft niet.

#### 5.4.2 Belangen bij de invordering

Op de markt van factoring zijn bedrijven met een commercieel belang actief. Factoringondernemingen zoals Infomedics vergoeden de zorgaanbieder 100% van de waarde van de vorderingen. De zorgaanbieder betaalt wel een bedrag per factuur voor de afhandeling. Ook wordt er vaak een bepaalde termijn afgesproken alvorens het geld aan de zorgaanbieder wordt overgemaakt. En worden er afspraken gemaakt over bij wie het debiteurenrisico ligt. De opbrengst voor de factoringonderneming bestaat uit de vergoeding voor het debiteurenbeheer en eventuele buitengerechtigde incassokosten die in rekening worden gebracht.<sup>127</sup> In dit licht hebben factoringbedrijven er enerzijds belang bij dat vorderingen volledig betaald worden maar anderzijds ook dat er enige vertraging is van een omvang dat de inspanningen voor incasso minder kosten dan de incassokosten opleveren.

Het bedrijfsmodel achter factoring verschilt in hoge mate van het bedrijfsmodel van het opkopen van vorderingen. Bij de factoring worden vorderingen in principe voor de initiële waarde gekocht en bij opkoop voor een deel van de initiële waarde. Bij factoring bestaat de opbrengst uit een vergoeding voor het debiteurenbeheer en eventueel incassokosten en bij incasso uit het verschil tussen het aankoopbedrag en het geïnde bedrag en de incassokosten. Voor zowel factoring als het opkopen van vorderingen geldt dat er een investering plaats moet vinden voordat de incassowerkzaamheden beginnen. Dit creëert een economische prikkel om een zo groot mogelijk gedeelte van de schuld te innen.

#### 5.4.3 Relatie tot debiteur

De debiteur gaat uit eigen beweging een overeenkomst aan met een partij en ontdekt vaak in de fase van betaling dat er sprake is van factoring. Op de as van zelf gekozen (schuldeiser) naar ongevraagd mee moeten samenwerken (incassobureau en gerechtsdeurwaarder) bevindt factoring zich als het ware een beetje in het midden. Als een debiteur niet betaalt heeft het factoringbedrijf dezelfde positie als een schuldeiser en een incassobureau: ze mogen verzoeken om betaling en buitengerechtigde incassokosten in rekening brengen. Bij een partij zoals Infomedics mag de incasso de relatie tussen de zorgaanbieder en de patiënt niet in de weg staan.<sup>128</sup> De aard van de relatie tussen de schuldeiser (bijvoorbeeld de zorgaanbieder) en de debiteur (patiënt in dit geval) werkt dus door op de werkwijze van de factoringonderneming.

<sup>125</sup> Tieben, B., R. Winkelmolen & N. Koeman. (2022). Marktonderzoek Incassobranche. Amsterdam: SEO, p. 3.

<sup>126</sup> Tieben, B., R. Winkelmolen & N. Koeman. (2022). Marktonderzoek incassobranche. Amsterdam: SEO, p. 15.

<sup>127</sup> Tieben, B., R. Winkelmolen & N. Koeman. (2022). Marktonderzoek incassobranche. Amsterdam: SEO, p. 15.

<sup>128</sup> Tieben, B., R. Winkelmolen & N. Koeman. (2022). Marktonderzoek incassobranche. Amsterdam: SEO, p. 15.

De band tussen oorspronkelijke schuldeiser en debiteur is bij verkoop verbroken doordat de factoringonderneming juridisch gezien eigenaar is van de vordering. De factoringonderneming, en opkoper van de vordering, heeft in de basis geen belang om de debiteur als klant te behouden.<sup>129</sup> Dit kan maken dat er minder belang wordt gehecht aan het perspectief en belang van de debiteur. Doordat er een financiële prikkel is om een zo groot mogelijk deel van de vordering te innen, kan dit er potentieel toe leiden dat factoringondernemingen (of opkopers van vorderingen) meer druk op debiteuren uitoefenen dan reguliere incassobureaus. Dit ligt echter wat anders bij factoring in duurrelaties, zoals in de zorg, waarbij klantbehoud en dienstverlening van belang is. De inzet van deze vorm van ‘kwalitatieve factoring’ is dat de belangen van de debiteur door factoring - vanwege professionalisering en schaalgrootte - beter gediend zouden kunnen worden dan wanneer schuldeiser het zelf zou doen.

## 5.5 Buy now pay later

Buy now, pay later is een financiële dienst aan consumenten om producten en diensten op een later moment te betalen.

### 5.5.1 Juridische positie ten opzichte van de vordering

Een BNPL-provider biedt al dan niet met transactiekosten de mogelijkheid om een goed of dienst op een later moment te betalen dan de afname. De BNPL-provider is eigenaar van de vordering. Bij inning heeft een BNPL-provider dus dezelfde opties als een schuldeiser. BNPL-providers verkopen vorderingen ook wel.

### 5.5.2 Belangen bij de invordering

Voor BNPL-providers geldt dat zij er belang bij hebben dat vorderingen niet op tijd betaald worden. Voor achteraf betalen wordt een geringe vergoeding gevraagd, bijvoorbeeld een euro per transactie. Er wordt pas verdiend wanneer er niet op tijd betaald wordt. Er is discussie over de vraag of hier al dan niet sprake is van een consumentenkrediet waarvoor de daarbij behorende strenge regels gelden. Dat zou niet het geval zijn wanneer slechts een geringe vergoeding in rekening wordt gebracht. De Hoge Raad heeft prejudiciële vragen aan het Europees Hof van Justitie gesteld over de vraag of incassokosten als kredietvergoeding in aanmerking moet worden genomen.<sup>130</sup>

### 5.5.3 Relatie tot de debiteur

Bij Buy Now Pay Later maakt de consument gebruik van een service om het product of dienst op een later moment te betalen, bijvoorbeeld 14 dagen na ontvangst of in drie termijnen. De consument betaalt geringe kosten voor het uitstellen van het betaalmoment. Het lijkt erop dat voor BNPL-providers er een ambivalentie is in de relatie tot de debiteur. Enerzijds hebben de providers er belang bij dat mensen bij herhaling gebruik maken van de dienst. Anderzijds lijkt late betaling en incassokosten een belangrijk onderdeel te zijn van het verdienmodel. Bij te late betaling kunnen er incassokosten in rekening worden gebracht. Als de inspanningen om te innen minder tijd kosten dan de opbrengsten van de incassokosten, dan verdient de provider ook langs deze weg aan de uitgestelde betaling. BNPL-providers lijken dus belang te hebben bij te late maar uiteindelijk wel volledige betaling.

## 5.6 Rechtspraak

### 5.6.1 Juridische positie ten opzichte van de vordering

De rechterlijke macht komt bij een vordering onder meer in beeld als een gerechtsdeurwaarder in opdracht van een schuldeiser vraagt de vordering vast te stellen zodat hij kan executeren. De rechter heeft de opdracht te toetsen of er een betalingsverplichting is. Betalingsonmacht is geen grond om een deurwaarder de bevoegdheid om te executeren te ontzeggen.<sup>131</sup> De rechterlijke macht is een van de pijlers van de rechtsstaat en moet voorzien in rechtspraak die onafhankelijk, onpartijdig en openbaar is, bindend en met precedentwerking.<sup>132</sup> In deze context is de positie van de rechter ten aanzien van de vordering lijdelijk. Hij

<sup>129</sup> Tieben, B., R. Winkelmolen & N. Koeman. (2022). Marktonderzoek incassobranche. Amsterdam: SEO, p. 17.

<sup>130</sup> Hoge Raad 30 juni 2023, ECLI:NL:HR:2023:1006.

<sup>131</sup> Jungmann, N., M. Linssen, A. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens. (2020). Betalingsregelingen. Panteia/HU/LOSR.

<sup>132</sup> Raad voor de Rechtspraak. (2018). Incassozaaken, p. 6.

heeft geen opdracht om te sturen. Hij heeft alleen de opdracht om te toetsen of er sprake is van een betalingsverplichting die niet is nagekomen.

### 5.6.2 Belangen bij de invordering

Een rechter weegt de belangen af van beide partijen; de schuldeiser en de debiteur. Een rechter kan niet ontslagen worden, behalve door de Hoge Raad. De uitspraak van de rechter is altijd onafhankelijk en onpartijdig. De rechter heeft geen belang bij de zaak waarover wordt geoordeeld. Het uitgangspunt binnen de rechtspraak is dat de rechter de belangen van beide partijen respecteert.<sup>133</sup> In tegenstelling tot incassobureaus, gerechtsdeurwaarders en factoringbedrijven hebben rechters ook geen commerciële belangen.

In de basis is de rechter de partij die oordeelt over een geschil, waarbij incassovorderingen veelal een geldelijke verplichting uit voort vloeit. Ook al is de rechter onpartijdig, de rechtspraak ziet wel een rol voor haarzelf weggelegd als het gaat om het bijdragen aan het voorkomen en oplossen van (problematische) schulden, bijvoorbeeld door te experimenteren met wijkrechters, de inzet van schuldenfunctionarissen en het verbeteren van informatieverstrekking richting gedaagden<sup>134</sup>.

### 5.6.3 Relatie tot debiteur

Om de onpartijdigheid als rechter te kunnen waarborgen, is het voor rechters van belang dat beide partijen verschijnen tijdens een zitting. Hoewel de rol van de rechter lijdelijk is incassozaken, proberen zij binnen de lijdelijke opstelling toch te zoeken naar manieren om oog te houden voor het perspectief van de debiteur. Zij doen dit onder meer door uit te vragen of er nog meer schuldeisers in beeld zijn en als dat het geval is verwijzen zij hen actief naar schuldhelpverlening. Of rechters waarschuwen mensen met schulden die ondanks betalingsonmacht toch een volgende zitting wensen voor een betalingsregeling voor de kosten.<sup>135</sup> Zie het hoofdstuk 'vraagstukken bij rechtsgang' voor de knelpunten die optreden bij verstekzaken.

## 5.7 Verschillen in druk op de debiteur

Er is weinig onderzoek over de druk die er op debiteuren wordt gezet om te betalen en waar die druk door verklaard kan worden. Onderzoek van SEO indiceert dat de vraag of er voor de inning een investering plaatsvond een belangrijke verklarende factor is. *“Bij factoring en het opkopen van vorderingen vindt een investering plaats voordat de incassowerkzaamheden beginnen. Dit genereert een economische prikkel om een zo groot mogelijk gedeelte van de schuld te innen. Hierdoor ontstaat de indruk dat de partijen in dit marktsegment meer druk op debiteuren uitoefenen dan reguliere incassobureaus. De band tussen oorspronkelijke schuldeiser en schuldenaar is bovendien doorgesneden. De nieuwe schuldeiser heeft geen belang om de schuldenaar als klant te behouden wat de kans op een positieve uitkomst in een minnelijk incassotraject verkleint.”*<sup>136</sup>

Daarbij wordt ook overwogen dat verschillen in winstmarges een rol kunnen spelen bij de druk die er op debiteuren wordt gezet. In het SEO-onderzoek naar incasso en factoring verschilde de winstmarges sterk van ergens tissen de 0 en 20% tot bedrijven met een winstmarge van 100%.

<sup>133</sup> Verkregen via: [Eigenschappen rechter | Rechtspraak](#)

<sup>134</sup> Zie bijvoorbeeld het 'Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak (2019)' van de Raad voor de Rechtspraak.

<sup>135</sup> Jungmann, N., M. Linssen, A. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens. (2020). *Betalingsregelingen*. p. 77. Panteia/HU/LOSR.

<sup>136</sup> Het is van belang hierbij op te merken dat in het geval van consumptief kredietvorderingen en bancaire zaken er altijd sprake is van behoud en overdracht van zorgplicht en klantbelang bij vorderingen.

## Deel 2 Inzichten, vraagstukken en knelpunten



# Hoofdstuk 6.

## Financiering van de werkzaamheden

*In dit hoofdstuk is beschreven wat er bekend is over de wijze waarop handelingen in de incasso worden gefinancierd en de wijze waarop deze het gedrag van de betrokken partijen sturen. In dat kader is beschreven hoe incassobureaus, gerechtsdeurwaarders, factoringbedrijven en BNPL-providers aan hun opdrachten komen, welke financiële prikkels daarbij het gedrag (lijken te) sturen en hoe die prikkels doorwerken. Voor zover bekend is ook uitgeschreven hoe de winstmarges zich ontwikkelen.*

---

## 6 Financiering van de werkzaamheden



### 6.1 Financiering in de incassofase

In de incassofase kunnen schuldeisers kiezen of en zo ja welke ondersteuning zij wensen bij de inning van vorderingen. In termen van partijen kunnen zij kiezen tussen incassobureaus, factoringbedrijven, gerechtsdeurwaarders en BNPL-providers. Deze partijen werken deels op basis van dezelfde en deels op basis van verschillende financiële modellen. De meest ingezette modellen zijn: vergoeding van de werkzaamheden, voorfinanciering, kick back fee en no cure no pay. Een schuldeiser kan een vordering ook verkopen. Dat kan hij doen als blijkt dat een debiteur niet betaalt of al op portefeuilleniveau direct bij het sluiten van een overeenkomst (factoring). Er vinden ook combinaties van deze zaken plaats. Denk aan een factoringpartij die een deel van de vorderingen op enig moment verkoopt. Er is geen zicht op de mate waarin de verschillende financiële modellen voorkomen, niet op samenloop, niet op rendement en niet op volgtijdelijke inzet. Een alternatief voor het inhuren van een incassodienstverlener is het verkopen van de vordering of het laten financieren van de vordering via een BNPL-constructie. Welk belang er is dat een debiteur volledig betaalt hangt af van de condities waaronder een vordering is verkocht. Zeker bij grote portefeuilles worden incassodiensten ook wel aanbesteed. Een aanbesteding brengt een eigen dynamiek in de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer omdat de opdrachtnemer moet inschrijven op vaak een laagste prijs en in de concurrentie zicht moet hebben op marktconforme tarieven en het belang om de opdracht te krijgen moet afwegen.

#### 6.1.1 Vergoeding van werkzaamheden

Bij vergoeding worden de werkzaamheden van een incassobureau of gerechtsdeurwaarder met een winstmarge in rekening gebracht bij de opdrachtgevende schuldeiser. Het is niet bekend hoe vaak vorderingen volgens dit 'eenvoudige' model worden geïnd. Ook niet hoe vaak bij dit model de opdracht wordt gegund via een aanbesteding. Wel blijkt uit onderzoek dat aanbestedingen het risico in zich dragen dat inschrijvers grotere risico's nemen dan verantwoord is.<sup>137</sup>

#### 6.1.2 Voorfinanciering

Bij voorfinanciering krijgt de schuldeiser als het ware een lening op basis van het verwachte incassorendement. De schuldeiser heeft daarmee liquide middelen en kan de 'lening' terugbetalen zodra de vorderingen zijn geïncasseerd. Het is niet bekend hoe vaak het model van voorfinanciering wordt ingezet en hoe dit model zich ontwikkelt.

#### 6.1.3 Kick back fee

Bij een kick back fee geeft een incassobureau een deel van de opbrengst van de incassokosten aan de opdrachtgever. Het is niet bekend hoe vaak het model van kick back fee wordt ingezet hoe dit model zich ontwikkelt. Er is ook niet bekend wat het rendement is.

#### 6.1.4 No cure no pay

Bij no cure no pay betaalt de schuldeiser naar de mate waarin de incasserende partij erin slaagt om (een deel van de vordering) te innen.<sup>138 139</sup> No cure no pay wordt in de incassofase zowel aangeboden door incassobureaus als door gerechtsdeurwaarders. Dit financiële model wordt veel ingezet. Het is niet bekend wat het rendement is. Vaak krijgt de incasserende partij een provisiepercentage naar rato van het geïncasseerde bedrag. De opdrachtgevende schuldeiser heeft maar beperkte invloed op de wijze waarop het incassobureau probeert om de vordering te innen.

#### 6.1.5 Factoring

Bij factoring draagt een schuldeiser de vordering direct over aan het factoring bedrijf. De schuldeiser krijgt een vergoeding voor de vordering en het factoringbedrijf gaat innen. Factoring wordt in de markt beschouwd als

<sup>137</sup> Van den Berg, I. (2015) De gerechtsdeurwaarder: ambtenaar en ondernemer. Ontwikkelingen in de beroepsuitoefening en de gevolgen voor de opleiding. Utrecht: Universiteit Utrecht Diss P88

<sup>138</sup> Tieben, B., R. Winkelmolen & N. Koeman. (2022). Marktonderzoek incassobranche. Amsterdam: SEO, p. 3

<sup>139</sup> Denkers, A. (2017). Incasso. Faciliterend of agressief? Den Haag: ACM, p. 13



een heel ander specialisme dan incasso omdat het zich niet primair richt op de inning maar op het voorzien in cashflow.<sup>140</sup> Bij koop van de vordering wordt de oorspronkelijke band tussen schuldeiser en debiteur verbroken. De factoringonderneming heeft er dan weinig belang bij om de debiteur als klant te behouden. Dit verkleint de kans op een positieve uitkomst in een minnelijk incassotraject. Een uitzondering hierop is factoring in duurrelaties, zoals het geval is in de zorg of factoring waarbij de primaire schuldeiser wel zelf het debiteurenbeheer blijft uitvoeren. Hierbij spelen klantbehoud en dienstverlening een belangrijke rol.<sup>141</sup> Het is niet bekend hoeveel vorderingen via factoring worden geïnd en wat het rendement is.

#### 6.1.6 Buy Now Pay Later (BNPL)

Bij online aankopen is het voor consumenten steeds vaker mogelijk om te kiezen voor de optie ‘Buy Now Pay Later’ (BNPL). Voorbeelden hiervan zijn Klarna en Riverty. Consumenten kunnen hiermee de betaling uitstellen tot 14 of 30 dagen na de levering of betalen in drie termijnen. BNPL is uitgezonderd van de consumptief kredietwetgeving op voorwaarde dat het tegen onbetekenende kosten wordt aangeboden en is afgelost binnen drie maanden. Op EU-niveau wordt besproken of, en zo ja hoe, BNPL moet worden gereguleerd. Marktonderzoek laat zien dat momenteel ongeveer 8% van de aankopen wordt betaald via BNPL. De komende jaren zou dit volgens sommige studies zelfs kunnen groeien met 30% per jaar.<sup>142</sup> Bij BNPL kan de provider geld verdienen aan de volgende zaken: merchant fees (de retailer betaalt een percentage van de bestelling als vergoeding aan de provider, klantkosten; de consument betaalt kosten zoals transactiekosten, administratiekosten of rente, verkoop van klantgegevens; providers hebben zicht op klantgroepen en verkopen die informatie en incassokosten bij te late betaling. Het is niet bekend wat het rendement is van BNPL.

#### 6.1.7 Verkoop van vorderingen

Verkoop van vorderingen is een alternatief voor de voorgaande manieren om incassodiensten te financieren. Bij verkoop van vorderingen verkoopt de schuldeiser de vordering aan een incasserende partij. Vorderingen kunnen worden opgekocht door middel van cessie of het vestigen van pandrecht. Het incassobureau of de factoringonderneming int de schulden en verdient aan het verschil tussen de betaalde prijs en het geïnde bedrag. Het risico bestaat dat de incasseerder bij de inning vooral inzet op het zo snel mogelijk innen van de vordering, zonder voldoende rekening te houden met het perspectief en de belangen van de debiteur. Gerechtsdeurwaarderskantoren mogen geen vorderingen opkopen (zie art. 4.7 van de Gerechtsdeurwaardersverordening). Het is niet bekend hoeveel vorderingen er worden verkocht. Onderzoek wijst uit dat het rendement voor incassobureaus op gekochte vorderingen hoger is dan op vorderingen waarvoor zij een vergoeding krijgen voor de verrichte werkzaamheden. Zie 5.2.8 voor extra informatie over het financieringsmodel van verkoop van vorderingen.

#### 6.1.8 Doorverkoop van vorderingen

Schuldeisers hebben drie belangrijke beweegredenen om vorderingen door te verkopen. Het doorverköpen verbetert de:<sup>143</sup>

*Liquiditeit:* verkoop geeft een schuldeiser namelijk direct geld in handen, in tegenstelling tot wanneer vorderingen in opdracht worden uitgezet bij bijvoorbeeld een incassobureau.

*Efficiency:* verkoop betekent dat een partij gespecialiseerd in inning zich met de vordering gaat bezighouden, wat de schuldeiser ruimte biedt om de aandacht te houden op de eigen kernactiviteit.

*Kredietwaardigheid:* De verkoop levert een hogere kredietwaardigheid op, doordat de debiteurenpositie op de balans wordt verlaagd.

Schuldeisers hebben er in dit kader belang bij dat vorderingen door incassodienstverleners op economisch renderende wijze worden verhandeld en op een innovatieve, doelmatige en klantvriendelijke manier geïnd worden.<sup>144</sup> Om een betaalachterstand op te lossen met oog voor het perspectief van zowel de schuldeiser als

<sup>140</sup> Tieben, B., R. Winkelmolen & N. Koeman. (2022). Marktonderzoek incassobranche. Amsterdam: SEO, p. 35.

<sup>141</sup> Tieben, B., R. Winkelmolen & N. Koeman. (2022). Marktonderzoek incassobranche. Amsterdam: SEO, p. 17.

<sup>142</sup> Research and Markets. (2022). Netherlands Buy Now Pay Later Business and Investment Opportunities Databook Q3 2022.

<sup>143</sup> Geijsen, T., A. Kerckhaert, T. Madern, J. Poot & I. van der Valk. (2019). Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen. Ecorys/HU p. 30

<sup>144</sup> Geijsen, T., A. Kerckhaert, T. Madern, J. Poot & I. van der Valk. (2019). Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen. Ecorys/HU.

de debiteur is het echter van belang dat de schuldeiser of incasserende partij zich ook betrokken voelt bij de debiteur. Maar wanneer vorderingen vanuit een focus op het eigen belang van de schuldeiser worden doorverkocht, valt die betrokkenheid weg waardoor er minder oog is voor het perspectief van de debiteur.<sup>145</sup> Dit laatste is bijvoorbeeld aan de hand bij de doorverkoop van (kleinere) oude vorderingen.

### De prijs van vorderingen

In het onderzoek van Ecorys staat dat *'Opkopende partijen geven aan dat de prijs van vorderingen binnen de range van 5 tot 100% van de nominale waarde kan vallen en gemiddeld rond de 50-60% ligt, met ruime marges naar boven en beneden.'*<sup>146</sup> De prijs wordt bepaald aan de hand van het ingeschatte risico dat een vordering niet geïncasseerd kan worden. Dit risico wordt ingeschat aan de hand van de volgende factoren:<sup>147</sup>

1. Welke inspanningen leverde de primaire schuldeiser al om te innen?
2. Wat is de leeftijd van de vordering?
3. Wat is het betaalverleden van de klant of de klantgroep waartoe de debiteur behoort?
4. Welke andere relevante klantkenmerken zijn er (zoals leeftijd, woonplaats etc.)
5. Wat is de kans op fraude?

### Rendement van opgekochte vorderingen

Ten behoeve van haar onderzoek heeft Ecorys vijf jaarrekeningen geanalyseerd van grote opkopende partijen over 2017-2018. De belangrijkste conclusies die dat opleverde waren:<sup>148</sup>

- Er is geen onderscheid te maken tussen aangekochte vorderingen op personen en op bedrijven. Dit betekent dat er geen zicht is op de omvang en het rendement van vorderingen die betrekking hebben op natuurlijke personen.
- Doorverkoop van aangekochte vorderingen aan andere incassobureaus lijkt bij de onderzochte (inter)nationale incassobureaus op basis van de jaarrekeningen niet of beperkt plaats te vinden.
- Het is niet inzichtelijk welk deel van de gekochte vorderingen oninbaar zijn.
- Bij de inning van gekochte vorderingen lijkt een hoger rendement te worden behaald dan met reguliere incasso.
- De profitmarges op aangekochte vorderingen lijken bij de onderzochte (inter-)nationale incassobureaus op basis van de jaarrekeningen te liggen tussen de 11 en 18% van de netto-omzet.

De inkomsten van opkopende partijen kan naast het bedrag dat wordt geïnd op de oorspronkelijke kosten ook bestaan uit buitengerechtelijke kosten, rente en de gerechtelijke kosten. Ecorys constateert dat dit inkomsten zijn waar niet altijd even grote uitgaven tegenover staan. Op de vraag in hoeverre deze aanvullende inkomsten een noodzakelijk onderdeel vormen van het verdienmodel van opkopers, kon door Ecorys op basis van de door haar gebruikte bronnen geen antwoord worden gegeven.<sup>149</sup>

Daarbij constateerde Ecorys in 2019 dat de verkoop van vorderingen een marktsegment is waarin de jaren voor haar onderzoek een grote schaalvergroting heeft plaatsgevonden, met meerdere fusies en nieuwe toetreders op de Nederlandse markt. Op het moment van publiceren van het onderzoek constateerde Ecorys dat de markt voor de aankoop van vorderingen leek te groeien. Het Ecorys-onderzoek is inmiddels alweer enkele jaren oud is en er hebben in die jaren ontwikkelingen plaatsgevonden die maken dat het aannemelijk is dat de markt voor de verkoop van oudere, kleinere vorderingen juist opdroogt. Hierbij valt te denken aan de verhoging van griffierechten, de verordening rondom grenzen tariefmodellen, de ambtshalve toetsing door kantonrechter bij verstek, en de aankomende WKI.

<sup>145</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: 10 oplossingen voor probleemschulden.

<sup>146</sup> Geijsen, T., A. Kerckhaert, T. Madern, J. Poot & I. van der Valk. (2019). Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen. Ecorys/HU p. 32

<sup>147</sup> Geijsen, T., A. Kerckhaert, T. Madern, J. Poot & I. van der Valk. (2019). Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen. Ecorys/HU. P.31

<sup>148</sup> Geijsen, T., A. Kerckhaert, T. Madern, J. Poot & I. van der Valk. (2019). Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen. Ecorys/HU. P.42

<sup>149</sup> Geijsen, T., A. Kerckhaert, T. Madern, J. Poot & I. van der Valk. (2019). Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen. Ecorys/HU. P.31

### Risico's bij verkoop van vorderingen

In onderzoeken en notities over doorverkoop van vorderingen wordt gewezen op verschillende risico's:<sup>150 151</sup>

- *Relatie verandert*

Om te beginnen verandert de relatie tussen de eigenaar van de vordering en de debiteur. Deze verandering brengt het risico met zich mee dat de opkopende partij minder oog heeft voor positie van de debiteur. De opkoper is immers niet de partij met wie de debiteur oorspronkelijk een contractuele relatie is aangegaan. Zo blijkt uit onderzoek dat opkopende partijen bijvoorbeeld minder geneigd zijn om met een betalings- of schuldregeling akkoord te gaan dan wanneer zij in opdracht incasseren, omdat opkopende partijen meer gericht zijn op het vergroten van het eigen rendement en oog voor de menselijke maat van secundair belang is. Kleine vorderingen kunnen zo snel uitgroeien tot grote schulden.

- *Sneller de rechter*

Ook lijken opkopende partijen sneller een rechter in te schakelen of daarmee te dreigen, waardoor debiteuren ervoor kiezen te betalen in plaats van verweer te voeren. De mogelijke kosten bij een toegewezen vonnis vormen een te groot risico voor individuele debiteuren.

- *Debiteuren verliezen overzicht*

Daar komt bij dat het voor debiteuren vaak moeilijker is om het overzicht over de schuldensituatie te behouden en te controleren of een vordering rechtmatig is wanneer de vordering is doorverkocht; in de praktijk weet de debiteur lang niet altijd (meer) dat een vordering is doorverkocht en aan wie. Dit gebrek aan overzicht is in het bijzonder belemmerend wanneer een volgende schuldeiser zich aandient en/of een debiteur een schuldregeling voor alle schulden wil treffen. Ook kan het daardoor voorkomen dat door rente de vordering hoog oploopt over tijd, terwijl de debiteur zich niet (meer) bewust is van het bestaan van deze vordering

- *Imputatieregeling*

Mede ook vanwege de imputatieregeling – wat inhoudt namelijk dat de debiteur pas van de vordering af is als alle kosten zijn betaald – kan iemand levenslang aan vordering gebonden zijn. De imputatieregeling van artikel 6:44 BW bepaalt dat betalingen eerst worden gebruikt voor kosten, dan voor rente die verschuldigd is, daarna voor het hoofdbedrag en als laatste voor nog lopende rente. Dat betekent dat als er door de ondernemer terecht kosten zijn gemaakt (WIK-kosten en ambtshandelingen) betalingen allereerst daarop in mindering kunnen strekken en vervolgens pas op de hoofdsom/factuur. Deze zogenoemde imputatieregeling is bedoeld om de schuldeiser te beschermen tegen een calculerende wanbetaler die ná een of meerdere incassostappen uiteindelijk alsnog over de brug komt met betaling van de oorspronkelijke factuur. Het komt voor dat deze de schuldeiser vervolgens laat zitten met de gemaakte kosten en rente. Tegelijkertijd kan deze goed bedoelde imputatieregeling juist die debiteuren die de oplopende kosten vanwege de optelsom van de invorderingsmaatregelen niet kunnen betalen in een uitzichtloos executietraject doen belanden. Daar waar het fout gaat, bevindt de oorzaak zich vaak in van oorsprong kleine schulden. De verhouding tussen kosten en initiële rekening is bij een geringe vordering al vrij snel uit balans.

- *Btw-opslag*

Tot slot kan de doorverkoop van vorderingen ertoe leiden dat de incassokosten en de kosten voor ambtshandelingen extra met een btw-opslag van 21% worden verhoogd, terwijl de debiteur geen invloed heeft op de keuze van de schuldeiser om de vordering al dan niet te verkopen. Wanneer de schuldeiser btw-plichtig is en hij de vordering verkoopt, 'verschuift' de vordering namelijk naar een schuldeiser die niet btw-plichtig is.<sup>152</sup>

### 6.1.9 Buy now pay later

BNPL kent voor consumenten verschillende voordelen. Een product kan eerst worden bekeken alvorens tot betaling hoeft te worden overgegaan. Consumenten hoeven niet te wachten om het geld terug te krijgen na

<sup>150</sup> Geijsen, T., A. Kerckhaert, T. Madern, J. Poot & I. van der Valk. (2019). Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen. Ecorys/HU.

<sup>151</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: 10 oplossingen voor probleemschulden.

<sup>152</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: 10 oplossingen voor probleemschulden.

een retourzending. Daarnaast hoeven er geen creditcardgegevens of andere persoonsgegevens te worden gegeven. Tot slot draagt de BNPL-aanbieder het risico van een mogelijk onbetrouwbare/frauduleuze webshop. De AFM stelt dan ook dat BNPL voor consumenten een aanvulling kan zijn op het reeds bestaande dienstenaanbod. Dit blijkt ook uit de toename in de afgelopen jaren van het aantal transacties en het aantal klanten van BNPL-aanbieders de afgelopen jaren. Het aantal klanten is in 2021 met 18% gestegen.<sup>153</sup> Uit de consumentenmonitor van de AFM (2022) kwam naar voren dat in de leeftijdsgroepen 18 t/m 34 jaar, 35 t/m 49 jaar en 50 t/m 64 jaar een kleine 30% gebruikmaakt van BNPL. Met 17% was dit percentage een stuk lager onder de leeftijdscategorie 65 jaar en ouder.<sup>154</sup> Het lijkt erop dat de BNPL-markt de komende jaren stevig kan groeien. Op dit moment wordt ongeveer 8% van de aankopen betaald via BNPL. De komende jaren zou dit volgens sommige onderzoeken kunnen groeien met 30% per jaar.<sup>155</sup>

Ondanks de behoefte die bij een deel van de consumenten bestaat aan BNPL-diensten, stelt de AFM ook vast dat er verscheidene risico's kleven aan BNPL<sup>156</sup>. Gezien de hieronder geschetste risico's van BNPL concludeert de AFM dat het nodig is om met regulering van BNPL-consumenten die gebruikmaken van deze producten beter te beschermen. Het betreft de volgende risico's:

- *Schuldgewenning*

Door BNPL kan de sociale norm om voor aankopen eerst te sparen en direct te betalen veranderen. De huidige norm is over het algemeen dat alleen een bestelling kan worden geplaatst wanneer de consument over voldoende geld op de bankrekening beschikt. Door de toename van het aanbod en gebruik van BNPL-diensten wordt kopen op afbetaling genormaliseerd. Dit kan bijdragen aan schuldgewenning.

- *Verrast door hoge kosten*

Doordat de informatie over kosten in de algemene voorwaarden vaak is beschreven in juridische taal en de hoogte van de kosten niet altijd worden vermeld, kunnen consumenten verrast worden door het feit dat zij relatief hoge kosten moeten betalen als zij niet tijdig tot betaling overgaan.

- *Onverantwoorde kredietverstrekking en schuldenstapeling*

BNPL-aanbieders hebben geen inzicht in de inkomsten, uitgaven en schulden van hun consumenten. Hierdoor bestaat er een reëel risico dat zij BNPL verstrekken aan consumenten die eigenlijk onvoldoende betaalcapaciteit hebben. Als de consument een betaling mist, zet slechts één aanbieder de mogelijkheid van BNPL voor die consument tijdelijk stop. Het is niet gangbaar bij BNPL-bedrijven om de mogelijkheid voor BNPL stop te zetten na het missen van een betaling. Hierdoor bestaat het risico dat de consument schulden blijft/gaat stapelen.

- *Mogelijk onrechtmatige aanmaningskosten*

Als de BNPL-producten binnen drie maanden en tegen onbetekenende kosten worden afgelost, zijn de producten uitgezonderd van de toepassing van consumptief kredietwetgeving. Uit de verkenning door de AFM blijkt dat verschillende BNPL-aanbieders klanten kosten in rekening brengen wanneer zij niet tijdig betalen. Deze kosten zijn alleen geoorloofd als deze worden gekwalificeerd als incassokosten en in die zin voldoen aan de Wet Incassokosten.

- *Verkeerde prikkels in verdienmodel*

Alle aanbieders van BNPL-producten krijgen inkomsten uit hun samenwerking met retailers. Van een deel van de aanbieders bestaan de inkomsten daarnaast ook uit inkomsten uit aanmaningskosten bij klanten die niet tijdig betalen. Van deze aanbieders bedragen de inkomsten uit aanmaningen tot wel 40% van de totale inkomsten. De aanmaningskosten dekken meer dan alleen de kosten en zijn daarmee winstgevend. Aanmaningskosten vormen een substantieel deel van het verdienmodel van deze aanbieders. De prikkels in het verdienmodel van deze BNPL-aanbieders zijn tegengesteld aan de belangen van de consument.

<sup>153</sup> AFM. (2023). Buy Now, Pay Later. Den Haag: Autoriteit Financiële Markten, p. 10

<sup>154</sup> AFM. (2022). Consumentenmonitor voorjaar 2022. Den Haag: Autoriteit Financiële Markten.

<sup>155</sup> Research and Markets. (2022). Netherlands Buy Now Pay Later Business and Investment Opportunities Databook Q3 2022. <https://www.researchandmarkets.com/reports/5305021/netherlands-buy-now-pay-later-business-and>

<sup>156</sup> AFM. (2023). Buy Now, Pay Later. Den Haag: Autoriteit Financiële Markten, p. 3-4



## 6.2 Financiering in de executiefase

De executiefase wordt alleen uitgevoerd door gerechtsdeurwaarders. In deze fase speelt de ministerieplicht een belangrijke rol. Ministerieplicht is de wettelijke plicht van een gerechtsdeurwaarder om, als de opdrachtgever dit verzoekt, de ambtshandelingen te verrichten waartoe hij bevoegd is in het arrondissement waar de deurwaarder is ingeschreven.<sup>157</sup> De werkzaamheden van deurwaarders worden op verschillende manieren betaald.

### 6.2.1 Vergoeding van werkzaamheden

Bij deze grondslag betaalt de schuldeiser de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder. Voor ambtshandelingen wordt zogenoemde vaste Btag-tarief gehanteerd. Dit is het tarief dat richting de debiteur gerekend mag worden en waarvan niet mag worden afgeweken. Schuldeisers en gerechtsdeurwaarders mogen wel prijsafspraken maken voor de vergoeding richting de deurwaarder. Deze tarieven bieden ruimte voor concurrentie tussen deurwaarders.

### 6.2.2 No cure no pay

Gerechtsdeurwaarders mogen sinds 2001 bij het uitvoeren van hun werkzaamheden werken volgens no cure no pay afspraken. No cure no pay mag alleen als het geen te grote risico's met zich meebrengt voor de gehele portefeuille. In de praktijk wordt er met name op deze basis gewerkt bij bulkzaken.<sup>158 159</sup> In dat geval ontvangt de gerechtsdeurwaarder alleen een vergoeding als de vordering (geheel) is geïnd. Uit onderzoek onder gerechtsdeurwaarders blijkt dat deze tarieven soms onder de (nominale) kostprijs liggen. Hoewel de onderzoeksresultaten volgens de betreffende onderzoekers niet heel 'hard' zijn - zo konden de gegevens uit de enquête onder deurwaarders niet worden geverifieerd met dossieronderzoek of administratief onderzoek - ontstaat in het onderzoek het beeld dat een deel van de deurwaarderskantoren niet in staat is om ambtshandelingen binnen de veronderstelde tijdsbesteding te verrichten.<sup>160</sup>

Wanneer er sprake is van no cure no pay of soortgelijke afspraken zal de opdrachtgever (schuldeiser) maar in geringe mate sturen op de wijze waarop de vordering wordt geïncasseerd.<sup>161</sup> In het onderzoek 'Knellende schuldenwetgeving' constateren de onderzoekers dat door de marktwerking in de deurwaarderij een 'race to the bottom' is ontstaan. No cure no pay-afspraken worden beschouwd als een 'uitwas in prijsafspraken' die door de concurrentie zijn ontstaan. Als de debiteur geen verhaal biedt, moet de deurwaarder de kosten zelf dragen. Dit brengt verscheidene risico's met zich mee, voor de bedrijfsvoering van het deurwaarderskantoor en eveneens voor de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder. Daar komt bij dat de kosten onnodig kunnen oplopen wanneer de opdrachtgever (schuldeiser) geen risico draagt en geen inhoudelijke bemoeienis heeft.<sup>162</sup>

Ook de KBvG toonde zich eerder, in 2006, al kritisch over het werken op basis van no cure no pay: *"Daarnaast speelt bij no cure no pay (...) de discussie of deze variant wel moet worden toegestaan. De vraag of de gerechtsdeurwaarder niet te veel belang bij de zaak heeft, ligt voor de hand. Daarmee komt zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtgever immers in het geding."*<sup>163</sup>

Een ander bezwaar tegen no cure no pay-afspraken zoals gedocumenteerd in de literatuur is dat schuldeisers binnen deze praktijk beperkt risico lopen. Een uitgangspunt binnen het Nederlandse rechtsbestel is namelijk dat wanneer de debiteur niet in staat is de kosten van rechtshandhaving te betalen, de schuldeiser deze kosten dient te dragen.<sup>164</sup> Bij no cure no pay kunnen schuldeisers in feite nagenoeg kosteloos - en dus ook zonder

<sup>157</sup> <https://www.debloggendeadvocaat.nl/2019/07/19/ministerieplicht-deurwaarder/>

<sup>158</sup> Commissie Oskam. (2019). Tussen ambt en markt, p.26.

<sup>159</sup> Winter, H., B. Geertsema, F. Beijaard, I. van den Berg, M. van den Brink, M. Keizer & F. Verbeeten. (2019). Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. Groningen: Pro Facto, p. 3

<sup>160</sup> Winter, H., B. Geertsema, F. Beijaard, I. van den Berg, M. van den Brink, M. Keizer & F. Verbeeten. (2019). Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. Groningen: Pro Facto.

<sup>161</sup> Moerman, A., S. van Muiswinkel & B. Houkes. (2020). Invordering uit balans. Sociaal Werk Nederland/LOSR, p. 7

<sup>162</sup> Jungmann, N., T. Madern, R. van Geuns & A. Moerman. (2018). Knellende schuldenwetgeving. p.46 HU/HvA/LOSR.

<sup>163</sup> KBvG. (2006). Rapport Verantwoord Ondernemen, p.7

<sup>164</sup> European Commission on the efficiency of justice. (2009). Guidelines for a better implementation of the existing council of Europe's recommendation on enforcement.

risico - ambtshandelingen laten verrichten, terwijl de debiteur kosten moet maken bij verweer hiertegen. Dit kan op gespannen voet staan met de *equality of arms* zoals neergelegd in artikel 6 EVRM.<sup>165</sup>

Van belang is te realiseren dat onderzoeken naar de gevolgen van no cure no pay-afspraken binnen de deurwaarders zijn uitgevoerd vóór 2021. Op 1 januari 2021 is de Verordening Grenzen tariefmodellen gerechtsdeurwaarders in werking getreden (per 1 februari 2023 grotendeels overgenomen in de Gerechtsdeurwaardersverordening). De verordening is bedoeld om situaties te beëindigen waarin gerechtsdeurwaarders, als gevolg van concurrentiedruk, financiële regelingen treffen die de kwaliteit van hun ambtelijke dienstverlening en professionele normen opofferen ten gunste van de belangen van hun opdrachtgevers. Op deze manier zouden nadelige gevolgen voor debiteuren moeten worden voorkomen en zouden deurwaarderskantoren moeten lijden onder de prijsafspraken met hun opdrachtgevers. Enkele regels binnen de verordening:

- gerechtsdeurwaarders brengen een redelijke en marktconforme vergoeding in rekening voor het uitvoeren van ambtelijke diensten;
- gerechtsdeurwaarders mogen ontvangen gelden pas afdragen aan de opdrachtgever nadat de eigen vergoeding en de out-of-pocketkosten zijn betaald;
- het is gerechtsdeurwaarders niet toegestaan om out-of-pocketkosten geheel of gedeeltelijk voor eigen rekening te nemen;
- gerechtsdeurwaarders mogen geen overeenkomsten sluiten waarbij een derde partij kan verdienen aan ambtshandelingen of de werkzaamheden die daarmee samenhangen.<sup>166</sup>

Naast de Verordening Grenzen tariefmodellen gerechtsdeurwaarders ziet ook de herijking van de tarieven voor ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders erop dat het onmogelijk wordt voor de gerechtsdeurwaarders om in contracten met opdrachtgevers prijsafspraken te maken die erop zijn gericht dat derden kunnen verdienen aan ambtshandelingen.<sup>167</sup>

Er zijn geen onderzoeken uitgevoerd naar de effecten van de Verordening Grenzen tariefmodellen gerechtsdeurwaarders, zowel in termen van werkwijzen van deurwaarders alsmede in termen van impact op het aantal ambtshandelingen, en de stapeling van kosten voor de debiteur.

### 6.2.3 Kick back fee

Het antwoord op de vraag of gerechtsdeurwaarders strikt genomen nog op basis van een kick back fee mogen werken ligt genuanceerd. In 2020 is in de verordening geregeld dat dit niet meer mag. Met de aanpassing wordt beoogd dat situaties zoals in het Pro Facto onderzoek beschreven waarin gerechtsdeurwaarders een grote druk voelen om meer ambtshandelingen uit te voeren dan noodzakelijk niet meer voorkomen.<sup>168</sup>

De verordening schrijft voor dat Gerechtsdeurwaarders geen afspraken meer mogen maken die er 'van tevoren op zijn gericht' dat een deel van de opbrengst - ook een deel van tussendoor betalingen - naar de opdrachtgever gaan. Echter, de verordening laat nog wel ruimte over voor vormen van bonussen/verrekeningen op portefeuille niveau 'achteraf'.<sup>169</sup> Omdat de Btag-tarieven vaste debiteurstarieven zijn die in rekening moeten gebracht worden bij debiteuren - het Btag verbiedt namelijk korting aan debiteuren te geven indien de gerechtsdeurwaarder overhoudt - is het niet denkbeeldig dat kantoren die (ver) onder de kostprijs werken de winsten uit Btag inzetten voor allerlei vormen van contractafspraken op het niveau van grote portefeuilles. Dat is inherent aan vrije markt tussen opdrachtgever en deurwaarder, waarbij het uitgangspunt is dat de gerechtsdeurwaarder verantwoordelijk is voor een goede business case.

In het Pro Facto onderzoek werd geconstateerd dat toen dat nog mocht, ruim de helft van de opdrachtgevers (van 45 onderzochte kantoren) het Btag-tarief als prijsafpraak met de gerechtsdeurwaarder hanteert, een

<sup>165</sup> Winter, H., B. Geertsema, F. Beijaard, I. van den Berg, M. van den Brink, M. Keizer & F. Verbeeten. (2019). *Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders*. Groningen: Pro Facto, p. 22

<sup>166</sup> De Verordening Grenzen Tariefmodellen, Staatscourant 2020 nr. 62035.

<sup>167</sup> Kamerstukken 2021, 3265640.

<sup>168</sup> Winter, H., B. Geertsema, F. Beijaard, I. van den Berg, M. van den Brink, M. Keizer & F. Verbeeten. (2019). *Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders*. Groningen: Pro Facto, p. 4

<sup>169</sup> Gerechtsdeurwaarderswet VO Staatscourant 2023, nr. 858 bij artikel 37, leden 1 en 2.

klein deel daarvan Btag aangevuld met een uurtarief. In dit laatste geval gaat het om zogenoemde maatwerkzaken. Bij ongeveer een derde van de opdrachten pasten de geanalyseerde kantoren verschillende prijsafspraken toe dan die in overeenstemming waren met Btag (in 16% van de gevallen waren er geen beschikbare gegevens). Dit percentage is hoger op het niveau van individuele dossiers, met name omdat bij prestatiecontracten vaak meerdere dossiers in één enkele opdracht kunnen voorkomen. De onderzoekers identificeerden negen unieke vormen van prijsafspraken die niet waren gebaseerd op de Btag-tarieven, waarvan er vier werden aangetroffen in het eigen onderzoek, namelijk negatieve afdoening, no cure no pay, incassoprovisie en kostenmaximering. Van deze vier kwam incassoprovisie of kick back fees het meest frequent voor, namelijk in 12% van de gevallen. Bijzondere contracten komen met voor bij bulkopdrachten waarbij de opdrachtgevers vooral landelijke partijen zijn, zoals postorderbedrijven, telecombedrijven, energiebedrijven, zorgverleners, en de rijksoverheid (CJIB, DUO, et cetera).<sup>170</sup>

Voorts constateert de Commissie Oskam op basis van het Pro Facto onderzoek dat 33 kantoren van de 45 onderzochte kantoren de afgelopen twee jaar winst maakten; de grotere relatief vaker dan de kleinere. De kantoren die winst hebben gemaakt, bleken voor een belangrijker deel van de omzet afhankelijk te zijn van landelijke overheidspartijen. Daarnaast kwam naar voren wanneer er met bijzondere contractvormen wordt gewerkt er eerder winst wordt gemaakt, dan in situaties waarin met Btag-contracten wordt gewerkt. Pro Facto kon ondanks signalen dat deze werkwijze samenhang met onethisch of ongewenst gedrag richting debiteuren niet onderbouwen of deze bijzondere contractvormen negatieve gevolgen hadden voor debiteuren.<sup>171</sup>

#### 6.2.4 Openbaar ambtenaar én ondernemer: een spanningsveld

Gerechtsdeurwaarders zijn zowel onafhankelijk ambtenaar als ondernemers met financiële belangen. Het ondernemerschap biedt zowel positieve als risicovolle prikkels. De positieve prikkel is dat er een belang is om zoveel mogelijk vorderingen te innen en zich dus maximaal in te spannen voor schuldeisers. De mogelijk risicovolle prikkel is dat financiële belangen uitnodigen tot winstmaximalisatie ten koste van opdrachtgever en debiteur. Zo wordt een deurwaarder in de executiefase betaald uit ambtshandelingen. In dit kader kan de deurwaarder een vergoeding ontvangen voor bijvoorbeeld een dagvaarding, het leggen van beslag of het ontruimen van een woning, maar niet voor het treffen van een betalingsregeling.<sup>172 173</sup> Er bestaat voor gerechtsdeurwaarders geen zorgplicht of 'sociale' ministerieplicht voor het uitvoeren van activiteiten die bijvoorbeeld gericht zijn op het voorkomen van ambtshandelingen. Er is ook geen vergoeding om te stimuleren dat er wordt gekozen voor een minnelijke oplossing. Dit wordt door de deelnemende partijen aan de thematafels als een onwenselijke situatie beschouwd.<sup>174</sup> Zeker bij debiteuren die niet kunnen betalen leidt een beslaglegging of huisuitzetting tot een onwenselijke schuldenoploop. Het is volgens deelnemers aan de thematafel rondom privaatrechtelijke incasso en invordering daarom van belang dat het incassosysteem meer gericht gaat worden op het voorkomen van onnodige (ambts)handelingen.

*"Een samenspel van incassodruk en afremmen van escalatie betekent ook dat naast de wettelijke ministerieplicht die een gerechtsdeurwaarder heeft naar een schuldeiser toe behoefte is aan een sociale ministerieplicht naar de debiteur toe, die bescherming behoeft."<sup>175</sup>*

Rond 2013-2015 zijn er zorgen geuit over de financiële positie van gerechtsdeurwaarderskantoren. Er is geen zicht op de vraag hoe de inzichten van destijds zich hebben ontwikkeld en hoe het momenteel financieel gaat. In 2015 constateerde de ING dat de winst van gerechtsdeurwaarders sterk onder druk stond.<sup>176</sup>

<sup>170</sup> Commissie Oskam. (2019). Tussen ambt en markt, p.47-48.

<sup>171</sup> Commissie Oskam. (2019). Tussen ambt en markt, p.48.

<sup>172</sup> Moerman, A., S. van Muiswinkel & B. Houkes. (2020). Invordering uit balans. p. 28. Sociaal Werk Nederland/LOSR.

<sup>173</sup> Winter, H., B. Geertsema, F. Beijaard, I. van den Berg, M. van den Brink, M. Keizer & F. Verbeeten. (2019). Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. Groningen: Pro Facto, p. 52

<sup>174</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: 10 oplossingen voor probleemschulden.

<sup>175</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: bloemlezing opbrengsten thematafels.

<sup>176</sup> Kwartaal bericht juridische dienstverleners van het ING Economisch Bureau: winst van deurwaarders sterk onder druk: [www.ing.nl/nieuws/nieuws\\_en\\_persberichten/2015/02/ing\\_kwartaalbericht\\_winst\\_deurwaarders\\_sterk\\_ond\\_er\\_druk.html](http://www.ing.nl/nieuws/nieuws_en_persberichten/2015/02/ing_kwartaalbericht_winst_deurwaarders_sterk_ond_er_druk.html) In: Van den Berg, I. (2015) Consequenties maatschappelijke ontwikkelingen voor de beroepsuitoefening van de (kandidaat-) gerechtsdeurwaarder en de opleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder. Utrecht: Hogeschool Utrecht p 18

### 6.3 Doorwerking financiering op gedrag

In het huidige incassostelsel zijn partijen actief die 1) geen opdracht hebben om de afloscapaciteit van de debiteur eerlijk te verdelen maar om de individuele vorderingen te innen en 2) altijd een zeker belang hebben bij druk op de debiteur, omdat de inning gaat om een eigen vordering of omdat er geld wordt verdiend aan het uitvoeren van incassowerkzaamheden. Voor debiteuren betekenen deze twee zaken dat de vraag hoe debiteurvriendelijk de incasso is, afhangt van de waarde die de betrokken partijen daaraan hechten en de financiële ruimte zij hebben om er invulling aan te geven.

Het gegeven dat er in de incassofase geen heldere regels zijn voor het verdelen van de betaalcapaciteit werkt hierbij ontregelend.<sup>177</sup> Op grond van artikel 6:2 BW dient een schuldeiser zich jegens een debiteur weliswaar te gedragen overeenkomstig de eisen van redelijkheid en billijkheid<sup>178</sup>, maar in de praktijk is hier beperkt toezicht op. Zowel in de incasso- als in de executiefase nodigt het incassosysteem uit om de belangen te dienen van de schuldeiser en de profitbelangen voor te laten gaan boven de belangen van de debiteur.

### 6.4 Rol bij het voorkomen van problematische schulden

Incassobureaus, gerechtsdeurwaarders en factoringbedrijven verrichten hun werkzaamheden vanuit een commercieel oogpunt. Hierdoor ontstaat een prikkel het financiële belang van de individuele schuldeisers en incasserende partijen leidend te laten zijn. Ook spelen de (prijs)afspraken die incasseerders maken met schuldeisers een belangrijke rol in de opstelling van de incasseerder richting de debiteur. Daar komt bij dat de buitengerechtigde incassomarkt - in tegenstelling tot de gerechtelijke incassomarkt - in het huidige systeem in beperkte mate gereguleerd is. Hoewel er sprake is van zelfregulering van incassobureaus ontbreekt het vooralsnog aan een wettelijke bodem van kwaliteitseisen - en toezicht hierop - voor partijen die actief zijn op de buitengerechtigde incassomarkt. Deze wettelijke grondslag is wel beoogd in werking te treden op 1 januari 2024 met de Wet Kwaliteit Incassodienstverlening.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat schuldeisers volgens incassobureaus en gerechtsdeurwaarderskantoren verschillend denken over de mate waarin zij een rol dienen te spelen in het voorkomen en oplossen van (problematische) schulden. Dit leidt tot verschillende afspraken tussen schuldeisers en incasserende partijen. Als een schuldeiser de incasserende partij vraagt om de focus niet uitsluitend op het innen van de vordering te leggen, maar ook rekening te houden met de situatie en belangen van de debiteur, zijn daar veelal kosten mee gemoeid. Sommige schuldeisers zijn bereid deze kosten te dragen en betalen een meerprijs in de prijsafspraken. Wanneer opdrachtgevers - de schuldeisers - niet bereid zijn om dit te doen, maar het incassobureau of het deurwaarderskantoor wel belang hecht aan verantwoorde incasso en het oplossen van de schuldensituatie van de debiteur, draaien zij zelf op voor de extra kosten.<sup>179 180</sup>

Er zijn diverse onderzoeken die wijzen op een mogelijk verband tussen de aanwezigheid van concurrentie in de sector, de gemaakte (prijs)afspraken tussen incasseerders en schuldeisers en de bejegening van debiteuren.<sup>181</sup> Wanneer er wordt gewerkt vanuit een commercieel oogpunt en wanneer er afspraken met schuldeisers worden gemaakt waarbij de inning van de vordering centraal staat, kan dit mogelijk leiden tot werkwijzen waarbij het perspectief van de debiteur naar de achtergrond verdwijnt, of mogelijk tot onheuse bejegening van debiteuren of zelfs onrechtmatige handelingen door incasserende partijen.

<sup>177</sup> Moerman, A. & Jungmann, N. (2023) Schulden klein houden en perspectief bieden. Utrecht: Hogeschool Utrecht/Losr

<sup>178</sup> Kamerstukken, 2020/21, 35 733, nr. 3, p. 46. Memorie van Toelichting. Wet kwaliteit incassodienstverlening

<sup>179</sup> Winter, H., B. Geertsema, F. Beijaard, I. van den Berg, M. van den Brink, M. Keizer & F. Verbeeten. (2019). Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. Groningen: Pro Facto, p. 51

<sup>180</sup> Jungmann, N., M. Linssen, A. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens. (2020). Betalingsregelingen. Panteia/HU/LOSR, p. 58

<sup>181</sup> Zie voor een overzicht van publicaties: Odekerken, M.W.A. (2017). Het incasseren van ongenoegen: deurwaarders en debiteuren, proefschrift. Universiteit Utrecht.



# Hoofdstuk 7. Kosten voor debiteuren

*Tijdens de thematafels die recent zijn georganiseerd vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid rondom privaatrechtelijke incasso en invordering stelden de deelnemers dat het huidige incassosysteem vooral is gericht op het opvoeren van incassodruk waarbij onnodige kostenoploop niet vroegtijdig wordt gesignaleerd. Het ontbreekt volgens de deelnemers aan een kantelpunt waarna kostenoploop wordt gestopt als duidelijk wordt dat de debiteur onvoldoende of geen aflossingscapaciteit heeft om de openstaande vorderingen te voldoen.<sup>1</sup> In hoofdstuk twee is reeds beschreven welke regels er gelden rondom kostenoploop. Dit hoofdstuk voorziet in een toelichting hoe de regels in de praktijk kunnen uitpakken. Aan het eind van dit hoofdstuk is gedocumenteerd wat er bekend is over de toereikendheid van de beslagvrije voet om rond te komen.*

---

## 7 Kosten voor debiteuren

### 7.1 Kostenoploop in de incassofase



In hoofdstuk 3 is geschetst welke wettelijke kaders gelden als het gaat om het in rekening brengen van incasso. In deze paragraaf is in twee tabellen uitgewerkt hoe in de incassofase het inningsproces er uit ziet. Onder de regels rondom de in rekening te brengen kosten liggen twee aannames:

1. Het risico op incassokosten voorkomt wanbetaling. Dit wordt ook wel de ‘schaduwwerking’ van incasso- en invorderingsmaatregelen genoemd.<sup>182</sup>
2. Bij wanbetaling vormen incassokosten een prikkel om alsnog tot betaling over te gaan.

Voor beide aannames geldt dat deze van toepassing zijn op debiteuren die de financiële middelen hebben om hun verplichtingen na te komen. De leidende gedachte is dat (het risico op) incassokosten het gedrag van debiteuren stuurt. De regels rondom kosten zijn niet ingericht op debiteuren die niet kunnen betalen. Ook zijn de regels niet ingericht op de activiteiten die er in het kader van incasso worden verricht maar op de hoofdsom van de vordering.

#### Inningsproces civielrechtelijke procedure - incassofase

Incassofase	
Debiteur is in verzuim, schuldeiser mag rente rekenen	De debiteur is <b>in verzuim</b> nadat de termijn die in een aanmaning (ingebrekestelling) is opgenomen is verstreken. De debiteur is direct (zonder ingebrekestelling) in verzuim wanneer een betalingstermijn is overeengekomen en deze niet is nagekomen. Vanaf het moment dat de debiteur in verzuim is mag de schuldeiser rente rekenen. Wanneer niets anders overeengekomen is, geldt de ‘wettelijke rente’.
Na waarschuwing mogen incassokosten in rekening worden gebracht	Wanneer de debiteur in verzuim is, mag de schuldeiser, het incassobureau of het deurwaarderskantoor <b>incassokosten</b> rekenen. Maar alleen als de debiteur daar van tevoren voor is gewaarschuwd. Sinds 1 juli 2012 moet de schuldeiser dat doen via een zogenaamde 14-dagenbrief. De 14-dagenbrief is een wettelijk verplichte betalingsherinnering per post of e-mail, die aan verschillende voorwaarden moet voldoen. Zo moet de debiteur minstens 14 dagen krijgen om alsnog, zonder bijkomende kosten te betalen. Duidelijk moet zijn waar de vordering over gaat (bij welk bedrijf welk product of dienst is afgenomen, voor welk bedrag en op welke datum). In de brief moet staan hoeveel de kosten zullen bedragen als de debiteur later betaalt. Voor die kosten geldt een wettelijk maximum. Wanneer de debiteur niet binnen 14 dagen na ontvangst van de 14-dagen-brief de vordering heeft voldaan, mag de schuldeiser <b>incassokosten in rekening brengen</b> .
Aanmanen	Zolang de debiteur niet heeft betaald, mag de schuldeiser de debiteur <b>aanmanen</b> . Hij mag zelf bepalen wanneer hij dat doet. Maar ‘stalken’ en dreigen met maatregelen waartoe hij niet bevoegd is, mag niet. Is de periode tussen twee betalingsverzoeken langer dan twee jaar (bij koop van producten en levering van energie) of vijf jaar (bij de meeste (overheids)diensten), dan is de vordering verjaard en kan de debiteur ervoor kiezen niet te betalen.

Bron: Oomkens, 2019<sup>183</sup>.

<sup>182</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: 10 oplossingen voor probleemschulden.

<sup>183</sup> Oomkens, R. (2019). Verkennend onderzoek naar Europese incassomodellen. Zoetermeer: Panteia, p. 15-17

Als er incassokosten in rekening worden gebracht dan zijn die gemaximeerd op onderstaande percentages bij onderstaande bedragen.

Hoofdsom	Hoogte incassokosten
Over de eerste €2.500,-	15% (minimaal mag €40,-)
Over de volgende €2.500,-	10%
Over de volgende €5.000,-	5%
Over de volgende €190.000,-	1%
Over het meerdere	0,5% met een max van €6.775,-

Bij invoering van de buitengerechtelijke incassokosten is er direct aandacht geweest voor het gegeven dat het minimumbedrag van €40,- en verdienmodel kan gaan vormen. Deze kans is onderkent en geen reden geweest het wetsvoorstel niet in te voeren. Het uitgangspunt daarbij is dat de vergoeding aansluit aan op de hoofdsom, niet op de incasso inspanningen.<sup>184</sup>

### Overwegingen bij buitengerechtelijke kosten

In de parlementaire behandeling was het uitgangspunt al dat na de veertiendagenbrief de forfaitaire incassokosten verschuldigd zijn. In dat kader zei de toenmalige Minister van der Steur bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel van de buitengerechtelijke incassokosten:

*“Het wetsvoorstel betekent dat een consument die een rekening om welke reden dan ook niet betaalt – ik ga voorlopig even uit van een consument, maar dit geldt dus ook voor bedrijven die geen andersluidende afspraak hebben gemaakt – na de eerste aanmaning onmiddellijk €40,- incassokosten verschuldigd is, ongeacht de inspanningen van het bedrijf om die incassokosten te rechtvaardigen. Er is in dit kader inmiddels een brief verschenen van de Vereniging van waterbedrijven in Nederland, Vewin, waarin wordt aangegeven dat Vewin helaas soms wel 40.000 onbetaalde rekeningen heeft. Dit zijn repeterende rekeningen van consumenten die hun water niet of niet tijdig betalen. Voor zo'n bedrijf betekent dit dat er een gigantische hoeveelheid extra kosten bij de consument in rekening wordt gebracht.*

*Ik keer nu even terug bij de eerste opmerking die ik maakte. Als je je rekening niet betaalt, is het natuurlijk redelijk dat je incassokosten betaalt. Als je de rekening wel had betaald, zou je die incassokosten niet hoeven te betalen. Dit uitgangspunt blijft gelden. Het is echter zo dat wij uit de branche vernemen dat er nu ook al bedrijven zijn die juist vanwege dit automatisme en vanwege dit systeem zelf de incasso's ter hand gaan nemen, omdat dit ook een verdienmodel kan zijn. Als je bijvoorbeeld als telefoonaanbieder niet tientallen, maar misschien wel duizenden of soms honderdduizend te laat betaalde rekeningen hebt die je keurig meteen de eerste dag na verloop van de betaaltermijn aanmaant, heb je inmiddels €40,- maal honderdduizend verdiend. Dat is misschien toch niet de bedoeling van het kabinet bij dit wetsvoorstel.”<sup>185</sup>*

In het vervolg van de mondelinge behandeling verwoordde de VVD-fractie de vrees dat bedrijven er belang bij kunnen krijgen om niet vroegtijdig aan te dringen op betaling. De redenering van de VVD is dat als een bedrijf over de drempel van de eerste aanmaningsbrief heen is dat er dan opeens €40,- extra is verdiend en dat deze kans voor sommige bedrijven juist een reden kan zijn om het anders aan te pakken dan zij nu doen, zeker als het gaat om een grote hoeveelheid vorderingen en achteloze consumenten.<sup>186</sup> Op die zorg antwoordde de minister: *“Daarvan heb ik kennisgenomen. Dat kan op zichzelf, want het bedrijf kan zijn eigen strategie kiezen.”<sup>187</sup>*

Voor incassokosten geldt een dubbele redelijkheidstoets: zowel het maken van de kosten als de hoogte van de kosten moet redelijk zijn. Er is beperkte jurisprudentie waarbij het maken van incassokosten niet redelijk wordt

<sup>184</sup> <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:PHR:2014:289>

<sup>185</sup> Handelingen TK, 2010-2011, p. 72-17-31; zie voorts p. 72-17-32, r.k., in verband met de anticumulatiebepaling van art. 6:96 lid 7 BW

<sup>186</sup> Handelingen TK, 2010-2011, p. 72-17-38-39

<sup>187</sup> Handelingen TK, 2010-2011, p. 72-17-39

gevonden.<sup>188</sup> Specifiek ten aanzien van de buitengerechtelijke incassokosten in de incassofase is in 2014 aan de Hoge Raad een prejudiciële vraag voorgelegd die luidde: “*Dient art. 6:96 lid 6 BW aldus te worden uitgelegd dat na het verzenden van de daarin genoemde veertiendagenbrief vergoeding van buitengerechtelijke incassokosten is verschuldigd, dus zonder dat de crediteur na het verzenden van die (veertiendagen)brief nog een nadere incassohandeling verricht?*” Het antwoord van de AG luidde hierop: “*Uit art. 6:96 BW volgt niet, dat de schuldeiser die zijn schuldenaar in overeenstemming met het zesde lid door middel van een veertiendagenbrief heeft aangemaand en daarop geen (tijdige) betaling heeft ontvangen, nog een nadere handeling dient te verrichten alvorens de vergoeding volgens het ‘Besluit vergoeding buitengerechtelijke incassokosten’ aan hem verschuldigd wordt.*”<sup>189</sup>

Het lijkt aannemelijk dat er verdiend wordt aan incassokosten. Er is geen zicht op de vraag in welke omstandigheden, op wat voor soort portefeuilles et cetera. Wel rapporteert Pro Facto dat schuldeisers het ‘laaghangende fruit’ zelf incasseren, daarop verdienen en de vorderingen waar meer nodig is de incassokosten in brengen.<sup>190</sup> Onder meer het Ministerie van Justitie en Veiligheid beschouwt dit inmiddels als ongewenst.<sup>191</sup>

### 7.1.1 Betalingsregelingen

De oploop van kosten in de incassofase kan beperkt worden door een betalingsregeling te treffen. Betalingsregelingen worden veel getroffen en kennen tegelijkertijd ook veel beperkingen. Debiteuren hebben geen recht op een betalingsregeling en als schuldeisers een regeling aanbieden is het geen vanzelfsprekendheid dat het te betalen maandbedrag in het budget past.

In art 6:29 Burgerlijk Wetboek staat: *De schuldenaar is zonder toestemming van de schuldeiser niet bevoegd het verschuldigde in gedeelten te voldoen.* Op deze hoofdregel bestaat een aantal wettelijke uitzonderingen, namelijk voor: premieachterstanden ziektekostenverzekering, energie- en waterschulden en hypotheekschulden. Of een debiteur een betalingsregeling krijgt, hangt dus af van de *goodwill* van de schuldeiser. Het is aan schuldeisers is om te bepalen of, en zo ja, onder welke voorwaarden, zij een regeling aangaan.

Onderzoek naar betalingsregelingen bij private schuldeisers laat zien dat schuldeisers heel verschillend omgaan met betalingsregelingen. Geconcludeerd wordt dat de meeste schuldeisers weliswaar geloven dat mensen niet altijd kunnen betalen, maar in de praktijk hanteren zij doorgaans toch een minimumbedrag per maand of stellen een maximumtermijn waarbinnen de vordering moet zijn voldaan. Ook blijken de meeste schuldeisers terughoudend met het geven van een nieuwe betalingsregeling als een eerdere betalingsregeling niet is nagekomen. Ook niet als de debiteur aan kan tonen dat het niet nakomen overmacht was. Zeker als er meerdere schuldeisers in beeld zijn dragen minimumbedragen en maximumtermijnen bij aan escalatie. De debiteur wordt overvraagd, komt zijn afspraken niet na en schuldeisers zien dat op enig moment als een aanleiding om te overwegen de rechter om een vonnis te vragen.<sup>192</sup>

Mede in navolging op bovenstaand onderzoek naar betalingsregelingen heeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd dat hij rechters de bevoegdheid wil geven om een betalingsregeling op te leggen.<sup>193</sup> “Het kunnen opleggen van een passende betalingsregeling kan bijdragen aan het voorkomen dat voor debiteuren de kosten (verder) oplopen. Art. 6:29 BW wordt daarom aangevuld met de mogelijkheid dat ook tegen de wil van een schuldeiser door de rechter een betalingsregeling kan worden opgelegd wanneer het op grond van de redelijkheid en billijkheid niet van de debiteur kan worden gevergd dat hij zijn vordering in één keer betaalt. Hierbij mag dan geen sprake zijn van onevenredige

<sup>188</sup> Jungmann, N., M. Linssen, A. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens. (2020). Betalingsregeling. Panteia/HU/LOSR, p. 41

<sup>189</sup> <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:PHR:2014:289>

<sup>190</sup> Winter, H., B. Geertsema, F. Beijgaard, I. van den Berg, M. van den Brink, M. Keizer & F. Verbeeten. (2019). Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. Groningen: Pro Facto. P. 45.

<sup>191</sup> Kamerstukken, 2020/21, 35 733, nr. 3. Memorie van Toelichting. Wet kwaliteit incassodienstverlening, p. 23

<sup>192</sup> Jungmann, N., M. Linssen, A. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens. (2020). Betalingsregeling. Panteia/HU/LOSR, p. 100

<sup>193</sup> Kamerstukken, 2020/21, 24515, nr.604.

benadeling van de schuldeiser en dienen beide partijen zich over de regeling te kunnen uitlaten."<sup>194</sup> Het is niet duidelijk hoe de rechter op zitting kan vaststellen wat een bedrag is dat past in het budget van de debiteur.



## 7.2 Kostenoploop in de executiefase

In de executiefase hangt de kostenoploop af van het verloop van de inning. Hoe hoog de kosten oplopen hangt af van de handelingen die een deurwaarder verricht. De kosten zijn het hoogst als er executie plaatsvindt door bijvoorbeeld beslag op het inkomen. Dan worden in rekening gebracht de griffierechten, de kosten van de betekening van de dagvaarding, kosten van de inzage in de Basisregistratie personen (BRP), de inzage in het digitaal beslagregister (DBR) en het salaris van de gemachtigde. De kosten zijn lager als een schuldeiser bijvoorbeeld op grond van de raadpleging DBR afziet van het verzoek om een vonnis en executie of als een debiteur na het betekenen een betalingsregeling treft of de vordering alsnog in een keer volledig betaald. De tabel op de volgende pagina bevat een weergave van de stappen die gezet worden in een executieproces waarin de debiteur niet tot betalen overgaat.

<sup>194</sup> Verkregen via: [Overheid.nl](https://overheid.nl) | Consultatie Wet opleggen betalingsregeling door de rechter ([internetconsultatie.nl](https://internetconsultatie.nl))





Bron: Oomkens, 2019<sup>195</sup>

### 7.3 Voorbeelden van kostenoploop

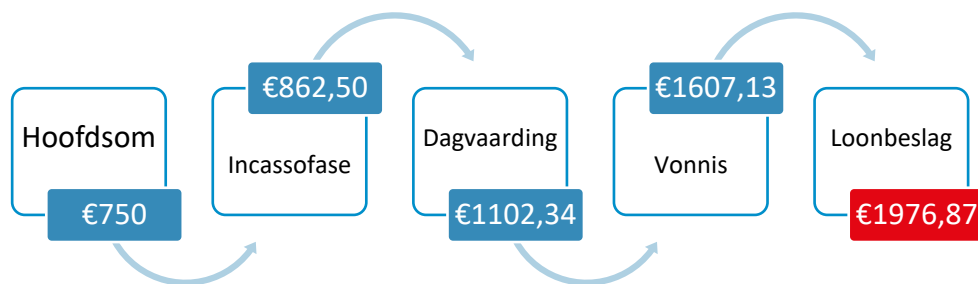
De stappen zoals geschetst in de twee tabellen kunnen op zichzelf gerechtvaardigd zijn. De optelsom kan de echter voor een flinke oploop van de vordering plaatsen. In 2017 constateerde de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (RVS) al dat kleine schulden snel oplopen tot grote schulden in het huidige stelsel.<sup>196</sup> De verhouding tussen de kosten en initiële rekening is bij een geringe vordering al vrij snel uit balans.<sup>197</sup> Bij een enkele vordering van €750,- kunnen de kosten oplopen tot €1.976,87. In figuur 9 is de ontwikkeling van kosten bij een vordering van €750,- weergegeven.

<sup>195</sup> Oomkens, R. (2019). Verkennend onderzoek naar Europese incassomodellen. Zoetermeer: Panteia, p.15-17

<sup>196</sup> Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving, Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen, Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving 2017, p. 11

<sup>197</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: bloemlezing opbrengsten thematafels.

Figuur 9 Ontwikkeling kosten bij vordering van €750,-



Bron: Moerman & Jungmann, 2023

Als er tot beslag wordt overgegaan dan wordt de hoogte van de bijkomende kosten bepaald door het aantal beslagen en de hoogte van de vorderingen. De kosten lopen op naarmate er meer beslagen worden gelegd en naarmate de afloscapaciteit lager is. Onderstaande tabel maakt inzichtelijk welke kosten er in rekening worden gebracht bij drie vorderingen van elk €750,- en één, twee of drie beslagen bij verschillen in aflosruimte. Bij een aflosruimte van €60,- kunnen de kosten bij drie beslagen oplopen tot maar liefst €8.584,73. De debiteur is dan de eerste 181 maanden alleen aan het aflossen op de kosten en betaalt nog niets af aan de initiële vorderingen (zie onderstaande tabel).

*Kosten inning van drie vorderingen van €750,- middels beslag*

Aflossings - ruimte	Bijkomende kosten minnelijk bij 3 x incassokosten	Bijkomende kosten bij 1x beslag	Bijkomende kosten bij 2x beslag	Bijkomende kosten bij 3x beslag	Aantal maanden aflossen op kosten voordat aflossingen op hoofdsom starten
€ 60,00	€ 337,50	€ 1.854,20	€ 4.348,02	€ 8.584,73	181 (15 jr)
€ 100,00	€ 337,50	€ 1.612,46	€ 3.300,89	€ 5.593,07	79 (6,5 jr)
€ 150,00	€ 337,50	€ 1.505,02	€ 2.916,23	€ 4.625,18	46 (3,8 jr)
€ 200,00	€ 337,50	€ 1.451,30	€ 2.745,27	€ 4.243,89	33 (2,8 jr)
€ 300,00	€ 337,50	€ 1.411,01	€ 2.595,68	€ 3.891,93	21 (1,8 jr)
€ 400,00	€ 337,50	€ 1.384,15	€ 2.510,20	€ 3.715,95	15 (1,3 jr)

Bron: Moerman & Jungmann, 2023

In de Amerikaanse armoedeliteratuur wordt in dit kader wel gesproken over het principe *'The poor pay more'*.<sup>198</sup> Dit principe wordt in bovenstaande tabel pijnlijk zichtbaar. Hoe lager de afloscapaciteit, des te hoger de kosten.

Onderstaande tabel maakt inzichtelijk hoeveel maanden het duurt voordat de eerste euro afgelost wordt op de hoofdsom.

<sup>198</sup> Caplovitz, D. (1976) *The poor pay more: consumer practices of low income families*. New York: Free Press



Na hoeveel maanden wordt de eerste euro afgelost op de hoofdsom van iedere schuldeiser?

Aflos/beslagruimte	Schuldeiser	Alleen minnelijk	1x beslag (A)	2x beslag (A, B)	3x beslag (A, B, C)
60	A	5	23	56	106
	B	5	43	56	106
	C	5	43	97	106
100	A	3	12	27	46
	B	3	24	27	46
	C	3	24	48	46
150	A	2	8	16	27
	B	2	15	16	27
	C	2	15	29	27
200	A	1	5	12	19
	B	1	11	12	19
	C	1	11	21	19
300	A	1	3	7	12
	B	1	7	7	12
	C	1	7	14	12
400	A	0	2	5	8
	B	0	5	5	8
	C	0	5	10	8

Bron: Moerman & Jungmann, 2023

### 7.3.1 Verklaringen voor kostenoploop

Er zijn vier omstandigheden waardoor schulden vanaf het moment dat er beslag wordt gelegd flink (kunnen) oplopen<sup>199</sup>.

#### 1. Door de kosten van nieuwe vonnissen en beslagen

Op het moment dat er loonbeslag is gelegd is er geen ruimte meer voor betalingsregelingen ten behoeve van andere schulden. Schuldeisers kunnen meedelen door ook een 'vonnis te halen' en ook beslag te leggen. De kosten van het vonnis en de handelingen om beslag te leggen worden bij de debiteur in rekening gebracht, zonder dat er nog toezicht op is van een rechter of toezichthouder.

#### 2. Door kosten van ophogingen die de overheid rekent

Wanneer een schuld bij de overheid niet op tijd betaald wordt, zoals een CJIB-boete of een terug te betalen toeslag, gelden er andere regels. Een deel van de overheid rekent stevige bedragen waardoor ook in deze situatie de totale schuldsituatie flink oploopt.

#### 3. Door nieuwe schulden die ontstaan omdat de beslagvrije voet (te) laag is

De beslagvrije voet bedraagt bij een laag inkomen ongeveer 95% van de bijstandsnorm. Voor de meeste huishoudens is de bijstandsnorm al niet toereikend. De beslagvrije voet is dan zeker onvoldoende om van rond te komen. Nieuwe schulden zijn dan onvermijdelijk. Voor de enkeling die het budget wel sluitend kan krijgen bij beslag geldt dat iemand dan wel heel hoge budgetvaardigheden en gedragsregulatie moet hebben. Bij een kleine misser ontstaat er in een heel strak budget al meteen een nieuwe schuld. Schulden maken dat het 'doenvermogen' van mensen afneemt; zij maken sneller keuzes die op de langere termijn vaak ongunstig uitpakken.

#### 4. Door nieuwe schulden die ontstaan vanwege onvoldoende afstemming bij beslag

<sup>199</sup> Moerman, A. & Jungmann, N. (2023) Schulden klein houden en perspectief bieden. Utrecht: Hogeschool Utrecht/Losr/Schuldinfo

Wanneer meerdere schuldeisers zonder het van elkaar te weten via beslag en/of verrekening schulden aan het innen zijn komt de debiteur onder de beslagvrije voet. Ook dan zijn nieuwe schulden onvermijdelijk. Sinds invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet is door de invoering van de verplichte beslagvolgorde de kans hierop verkleind, maar het komt nog steeds voor.

#### 7.4 Ontoereikendheid van het sociaal minimum<sup>200</sup>

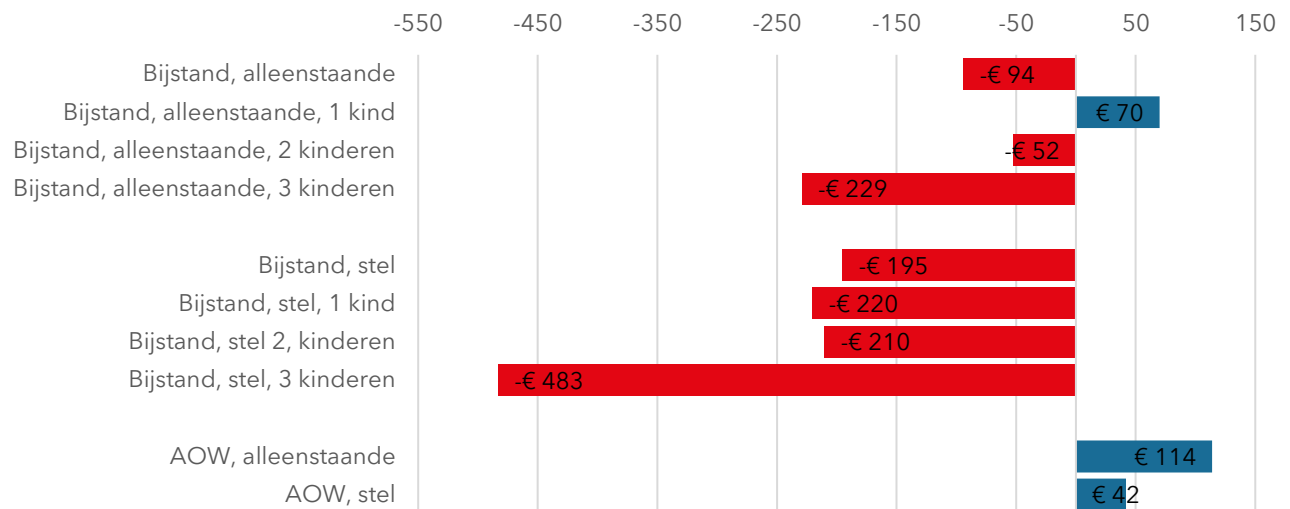
Analyses door de Commissie Sociaal Minimum wijzen echter uit dat voor veruit de meeste huishoudtypen geldt dat de bijstandsnorm (zwaar) ontoereikend is. Figuur 10 bevat een overzicht dat laat zien dat alleenstaanden en stellen zonder kinderen al snel €100,- tot €200,- per maand tekortkomen. Een stel met één of meerdere kinderen kan te maken krijgen met een tekort van wel €200,- tot bijna €500,- euro per maand. De analyses van de commissie laten zien dat met name huishoudens met kinderen tekortkomen. Hoe meer kinderen er zijn te verzorgen, hoe hoger het tekort.

De hoogte van de huidige bijstandsnorm is geënt op het minimumloon. Voor een alleenstaande bedraagt de bijstandsnorm 70% van het wettelijk minimumloon en voor paren 100%. De 70/100-% systematiek houdt geen rekening met de vraag wat mensen werkelijk in de supermarkt betalen voor boodschappen of wat ze feitelijk kwijt zijn aan huur en energie. De Commissie Sociaal Minimum heeft het Nibud gevraagd om minimumvoorbeeldbegrotingen te maken die *wel* zijn geënt op wat een sober bestaan in Nederland kost.<sup>201</sup> De voorbeeldbegrotingen zijn dus gebaseerd op wat debiteuren feitelijk kwijt zijn aan boodschappen, energie, zorg et cetera. Daarbij hanteert het Nibud drie aannamen:

1. Huishoudens kunnen zeer goed met geld omgaan.
2. Huishoudens vragen alle inkomensondersteuning aan waar ze recht op hebben.
3. Huishoudens hebben geen grote persoonlijke onvermijdbare uitgaven.

Deze drie aannames gaan voor lang niet alle huishoudens op. De voorbeeldbegrotingen zijn dus passend voor modelburgers.

**Figuur 10** Weergave van de toereikendheid van de bijstandsnorm bij verschillende huishoudtypen



*Toereikendheid is het saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6% in een ondergemiddelde gemeente (bedragen in euro's per maand). Bron: Commissie Sociaal Minimum 2023.*

Bij het uitwerken van een toereikende bijstandsnorm stelt de Commissie voor om de Nibud voorbeeldbegrotingen te hanteren en deze te verhogen met een flexbudget van 6%. De gedachte bij het flexbudget is dat zelfs een huishouden dat zeer goed met geld kan omgaan, alle inkomensondersteunende

<sup>200</sup> Deze paragraaf is letterlijk overgenomen uit: Moerman & Jungmann (2023) Schulden klein houden en perspectief bieden. Utrecht: Hogeschool Utrecht/Losr/Schuldinfo

<sup>201</sup> CBS, Nibud & SCP (2023) Op weg naar een nieuwe armoedegrens. Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeafbakening'. Den Haag/Utrecht: CBS, Nibud & SCP

voorzieningen aanvraagt en geen grote persoonlijk onvermijdbare uitgaven heeft toch wel eens ergens tegen aanloopt. Denk bijvoorbeeld aan de tegenvaller dat je fietslamp stuk gaat doordat je de fiets onhandig de berging in rijdt. Door te voorzien in een flexbudget wil de Commissie huishoudens op het sociaal minimum de financiële ademruimte geven die nodig is om een gewone en veelvoorkomende tegenvaller op te vangen.

De berekeningen van de Commissie laten overigens zien dat de bijstandsnorm ook zonder een flexbudget in veel gevallen ontoereikend is. Zo is in onderstaande tabel in de rode cirkeltjes te zien dat nog altijd voor de helft van de door de Commissie in beeld gebrachte huishoudtypen geldt dat de bijstandsnorm bij de huidige reële prijzen voor hen ook zonder flexbudget ontoereikend is.

Het incassostelsel leunt bij de toepassing van de beslagvrije voet op de aanname dat het sociaal minimum toereikend is voor een sober bestaan. De analyses van de Commissie Sociaal Minimum laten zien dat dit bij veel huishoudtypen niet het geval is. Dit betekent dat dus ook de beslagvrije voet voor veel huishoudtypen niet toereikend is om rond te komen zonder nieuwe schulden te maken. Immers, de beslagvrije voet vertegenwoordigt ongeveer 95% van de bijstandsnorm.

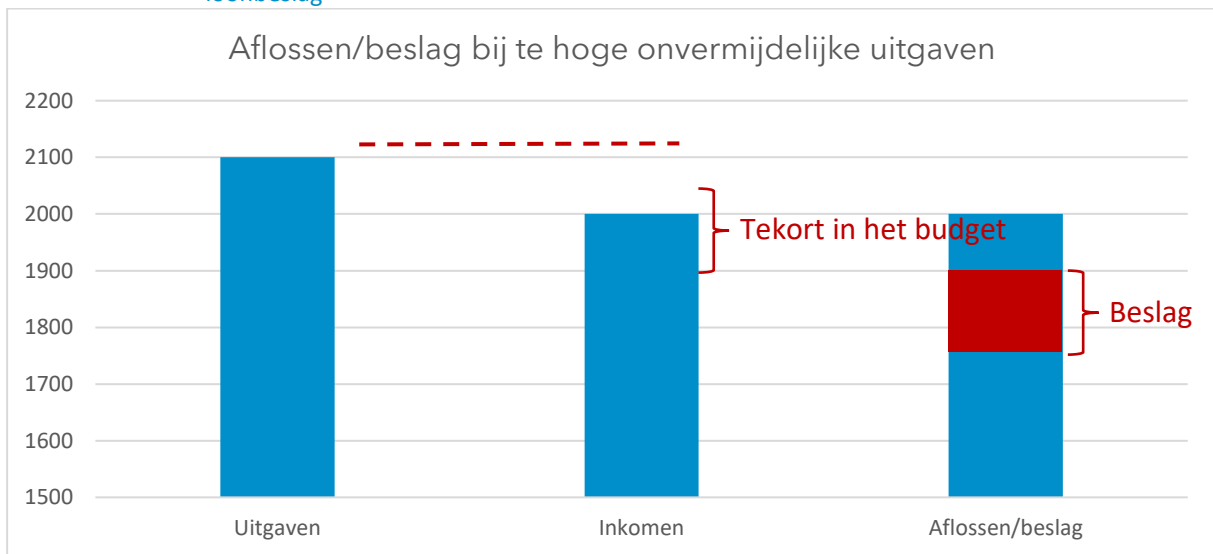
### Weergave van de opbouw van de toereikendheid van de bijstandsnorm bij verschillende huishoudtypen

#kinderen	Bijstand Alleenstaand				Bijstand Paar				AOW	
	0	1	2	3	0	1	2	3	AS 0	Paar 0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
<b>SALDO VAN INKOMSTEN EN UITGAVEN</b>										
<b>Inkomsten</b>										
Minimale uitkering, incl. vakantiegeld	1.195	1.195	1.195	1.195	1.708	1.708	1.708	1.708	1.421	1.939
Zorgtoeslag	154	154	154	154	265	265	265	265	154	265
Huurtoeslag	271	353	356	356	318	374	374	374	271	318
Kinderbijslag	0	109	237	366	0	109	237	366	0	0
Kindgeboden budget	0	458	608	758	0	137	287	437	0	0
Energietoeslag	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
Waarde van lokale regelingen (ondergemiddelde) gemeente	69	109	141	173	105	128	160	192	69	105
Effect vervallen incidenteel beleid	-120	-173	-199	-225	-122	-149	-175	-201	-120	-122
Effect huurverlaging via de huurtoeslag	0	-47	-50	-50	-12	-68	-68	-68	-1	-35
<b>Totaal inkomsten</b>	<b>1637</b>	<b>2226</b>	<b>2510</b>	<b>2794</b>	<b>2330</b>	<b>2572</b>	<b>2856</b>	<b>3141</b>	<b>1862</b>	<b>2537</b>
<b>Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum</b>										
Nibud-uitgaven minimum-voorbeeldbegrotingen	1.633	2.110	2.493	2.928	2.400	2.739	3.100	3.522	1.649	2.408
Effect huurverlaging via lagere huur	0	-76	-76	-76	-18	-104	-104	-104	0	-54
Flexbudget 6%	98	122	145	171	143	158	180	205	99	141
<b>Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum</b>	<b>1.731</b>	<b>2.156</b>	<b>2.562</b>	<b>3.023</b>	<b>2.525</b>	<b>2.792</b>	<b>3.176</b>	<b>3.623</b>	<b>1.748</b>	<b>2.495</b>
<b>Saldo per maand</b>	<b>-94</b>	<b>70</b>	<b>-52</b>	<b>-229</b>	<b>-195</b>	<b>-220</b>	<b>-320</b>	<b>-483</b>	<b>114</b>	<b>42</b>
<b>Saldo per maand, in procent inkomens landelijke regelingen</b>	<b>-6%</b>	<b>3%</b>	<b>-2%</b>	<b>-8%</b>	<b>-8%</b>	<b>-8%</b>	<b>-11%</b>	<b>-15%</b>	<b>6%</b>	<b>2%</b>

Toereikendheid is het saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6% in een ondergemiddelde gemeente (bedragen in euro's per maand). De rode cirkels markeren de huishoudtypen die ook zonder flexbudget in de min staan. Bron: Commissie Sociaal Minimum 2023

Bij de huishoudens waar sprake is van een ontoereikende beslagvrije voet ontstaat de situatie zoals weergegeven in onderstaande figuur 11.

**Figuur 11** Verschil tussen onvermijdelijke uitgaven en beschikbaar inkomen neemt toe na loonbeslag



# Hoofdstuk 8.

# Doelmatigheid en doeltreffendheid van invordering

*In dit hoofdstuk is uitgewerkt wat er bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van invordering. Voor beide onderwerpen geldt dat er in openbare bronnen weinig informatie over te vinden is.*

---

## 8 Doelmatigheid en doeltreffendheid van invordering

In dit hoofdstuk is uitgewerkt wat er bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van invordering. Voor beide onderwerpen geldt dat er in openbare bronnen weinig informatie over te vinden is.

### 8.1 Samenvatting

In dit hoofdstuk staan inzichten over de doelmatigheid en doeltreffendheid van incasso. De belangrijkste inzichten in dit kader zijn:

- Er is geen beeld van het percentage vorderingen in de private markt dat wordt geïnd *dankzij* bepaalde invorderingsactiviteiten.
- Het ontbreekt ook aan een beeld welk percentage van de openstaande bedragen gemiddeld wordt geïnd of beelden bij spreiding of andere variabelen.
- Er is weinig bekend in openbare bronnen over manieren waarop het nakomen van betalingsverplichtingen kan worden vergroot.
- Er zijn geen onderzoeken bekend die ingaan op de kwantitatieve of monetaire baten en kosten van invordering.

### 8.2 Doeltreffendheid

Doeltreffendheid heeft betrekking op de mate waarin incasso leidt tot inning van een vordering. Er is geen beeld van het percentage vorderingen in de private markt dat wordt geïnd *dankzij* bepaalde invorderingsactiviteiten. Het ontbreekt ook aan een beeld welk percentage van de openstaande bedragen gemiddeld wordt geïnd of beelden bij spreiding of andere variabelen. Vanuit schuldeisers, incassobureaus en deurwaarderskantoren worden wel diverse experimenten en pilots uitgevoerd om sneller en effectiever met debiteuren in contact te komen. De bevindingen van dergelijke projecten worden echter nauwelijks systematisch onderzocht en de resultaten worden niet gepubliceerd in openbare (wetenschappelijke) bronnen.<sup>202</sup> Ook bij de overheid ontbreekt het aan een totaalbeeld. Bij de overheid is er wel meer zicht op deelgebieden en het rendement van de incasso daar. Zo is er bijvoorbeeld wel zicht op de mate waarin gemeenten erin slagen om bijstandsuitkeringen te innen<sup>203</sup> of de mate waarin het CJIB er in slaagt de boetes op verkeersovertredingen te innen.<sup>204</sup>

Er zijn daarnaast enkele inzichten over wat effectief is om debiteuren 'in beweging' te krijgen (hen tot betaling te laten overgaan), over de effectiviteit van verschillende vormen van contact, en wat de effecten zijn van druk uitoefenen versus 'verleiden' mensen bepaald gedrag te laten vertonen door gedragsinterventies<sup>205</sup>. Onderzoek door Goosen en Van Geuns (2019) heeft dergelijke inzichten uit bestaande bronnen gebundeld. Zij concluderen dat er weinig wetenschappelijke publicaties bestaan over onderzoeken naar interventies om het contact tussen debiteur en schuldeiser te bevorderen. Er zijn weliswaar onderzoeksrapporten beschikbaar waarin de effecten van interventies zijn beschreven, maar het manco van deze studies is dat de interventies niet altijd geïsoleerd zijn onderzocht. Dit bemoeilijkt het trekken van heldere conclusies. Een andere beperking van huidige studies is dat de meeste interventies gericht zijn op het aanpassen van brieven, terwijl er ook andere mogelijkheden zijn om met debiteuren in contact te komen. Ook komt uit de huidige onderzoeken naar het in contact komen met mensen met een betalingsachterstand geen eenduidige conclusie naar voren, omdat verschillende onderzoeken in verschillende contexten verschillende effecten laten zien.<sup>206</sup>

Systematisch uitgevoerde studies door Keizer (2016) laten zien dat wanneer de schuld nog relatief klein is en de schuldsituatie nog oplosbaar is, het benadrukken van de positieve gevolgen van het zoeken van contact met de schuldeiser positieve effecten heeft. Debiteuren reageren dan bijvoorbeeld vaker op een betalingsherinnering.

<sup>202</sup> Goosen, J. G., & van Geuns, R. C. (2019). Effectieve communicatie met mensen met een betalingsachterstand: Onderzoek voor de Schuldeisercoalitie. (1.0 redactie) Hogeschool van Amsterdam, Lectoraat Armoede Interventies.

<sup>203</sup> <https://www.divosa.nl/publicaties/factsheet-debiteuren/factsheet-debiteuren>

<sup>204</sup> Van Dantzig, L., Korn, F., Kuipers, J. & Van Rij, J. (2023) Betalingsregelingenbeleid CJIB – Toepassing bevoegdheden. Cebeon p 6

<sup>205</sup> Michie, S., L. Atkins, R. West, H. van Goosen, K. van 't Hof & S. Mehra. (2018). Het gedragsveranderingswiel: 8 stappen naar succesvolle interventies. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press

<sup>206</sup> Goosen, J. G., & van Geuns, R. C. (2019). Effectieve communicatie met mensen met een betalingsachterstand: Onderzoek voor de Schuldeisercoalitie. (1.0 redactie) Hogeschool van Amsterdam, Lectoraat Armoede Interventies.

Een strengere toon - en dus het verhogen van de incassodruk - is contraproductief als de debiteur niet beschikt over voldoende afloscapaciteit. Het effectief beïnvloeden van het gedrag van debiteuren door nadruk te leggen op nadelige uitkomsten, zoals het overhandigen van een dagvaarding of het aankondigen van een ontruiming, werkt vooral goed in situaties waarin de gevolgen hiervan groot zijn en te overzien zijn voor de schuldenaar.<sup>207</sup>

208

Onderzoek uit 2017 uitgevoerd in opdracht van de ACM naar invordering door incassobureaus concludeert dat faciliterend incasseren (vriendelijk, transparant en hulpvaardig) hangt samen met een hoger percentage incassotrajecten dat leidt tot volledige betaling en een lager percentage dat uitloopt op een gerechtelijk traject. Daarbij hangt agressief incasseren (gebruik van pressie, manipulatief en norm-overschrijdend) samen met meer klachten.<sup>209</sup> Meer algemeen onderzoek naar gedragsverandering toont dat zowel het opleggen van druk alsmede het werken met verleidingstechnieken effectief kunnen zijn om de motivatie voor gedrag te bevorderen. Dit zou betekenen dat bijvoorbeeld het tonen van empathie en sympathie in de communicatie, of de positieve consequenties van het gewenste gedrag te benadrukken, debiteuren sneller met bijvoorbeeld de schuldeisers in contact gaan of overgaan tot betaling.<sup>210</sup>

In 2019 onderzocht Decisio de effecten van het gebruik van betaalprofielen op het betaalgedrag van debiteuren. Zij concluderen dat het gebruik van betaalprofielen kan leiden tot drie positieve effecten, zowel voor de persoon met schulden als voor de schuldeiser, evenals voor het gerechtsdeurwaarderskantoor of incassobureau dat namens de schuldeiser werkt. Ten eerste kan het helpen bij het aanbieden van meer gerichte diensten aan de persoon met schulden, wat kan helpen bij het voorkomen of verminderen van verdere financiële problemen. Ten tweede kan het gebruik ervan bijdragen aan een verbeterde financiële inning van de schuld. Ten derde kan het gebruik van betaalprofielen het inningproces efficiënter maken, wat betekent dat hetzelfde of zelfs een beter resultaat wordt behaald met minder inzet van personeel en middelen. Hoewel het gebruik van betaalprofielen het inningsproces doeltreffender, kostenbesparender en maatschappelijk verantwoord kan maken, zijn er volgens de onderzoekers ook aandachtspunten. Om ervoor te zorgen dat dit op grotere schaal kan worden toegepast, moeten enkele belangrijke overwegingen worden gemaakt. Deze overwegingen hebben betrekking op het delen van informatie en het waarborgen van privacy, evenals het uitwisselen van kennis en ervaring bij zowel de implementatie als het gebruik van betaalprofielen.<sup>211</sup> Een beperking bij het uitgevoerde onderzoek is dat inzichten uitsluitend op basis van gesprekken zijn verkregen. Dit maakt er geen 'harde' conclusies over de effectiviteit van betaalprofielen kunnen worden getrokken.

*Pacta sunt servanda* vormt een belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse invorderingsstelsel. Op basis van de literatuurstudie kan echter worden geconstateerd dat er weinig bekend is in openbare bronnen over manieren waarop het nakomen van betalingsverplichtingen kan worden vergroot. Private partijen hebben een marktbelang om geen kennis te delen over wat effectief is bij incasso, omdat deze inzichten een concurrentievoordeel kunnen opleveren. Dit kan een potentiële verklaring vormen voor de beperkte kennis die beschikbaar is over de effectiviteit van verschillende vormen van invorderingen.

<sup>207</sup> Keizer, M. (2016). De psychologie van de wanbetaler: Psychologische inzichten om debiteuren te motiveren om te betalen. Cees Badoux Drukkerij.

<sup>208</sup> BIN NL. (2017). Rijk aan gedragsinzichten. Editie 2017. Behavioural Insights Network Nederland.

<sup>209</sup> Denkers, A. (2017). Incasso. Faciliterend of agressief? p. 13. Den Haag: Autoriteit Commerciële Markten.

<sup>210</sup> Michie, S., L. Atkins, R. West, H. van Goosen, K. van 't Hof & S. Mehra. (2018). Het gedragsveranderingswiel: 8 stappen naar succesvolle interventies. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.

<sup>211</sup> Broer, J., S. Bleker, I. Laane & L. Tilburgs. (2019). Onderzoek gebruik betaalprofielen. Amsterdam: Decisio.

## 8.3 Doelmatigheid

Doelmatigheid heeft betrekking op de verhouding tussen de kosten en de baten van incasso.

### 8.3.1 Baten

In de media en het publieke en politieke debat wordt geregeld de negatieve werking of impact van de incassoketen belicht.<sup>212</sup> Hoewel het noodzakelijk is om met elkaar te constateren waar invordering debiteuren ernstig in de knel kan brengen, is het ook belangrijk om niet voorbij te gaan aan de zogenoemde baten van incasso. De baten van incasso verwijzen in dit kader naar de voordelen of positieve resultaten die worden behaald door het succesvol innen van openstaande schulden of vorderingen. Voor verschillende belanghebbenden kunnen de baten van incasso variëren. Mogelijke baten van incasso:

- *Bevorderen van contractuele naleving*

Incasso helpt bij het afdwingen van contractuele verplichtingen. Dit is belangrijk voor het handhaven van de integriteit van transacties en overeenkomsten.

- *Verhogen liquiditeit*

SEO constateert dat gerechtsdeurwaarders, incassobureaus en incassoadvocaten in 2018 in totaal ruim 3 miljard euro hebben teruggevorderd in het voordeel van schuldeisers (hun klanten); omzet die anders niet gerealiseerd zou zijn. Hiermee verhoogt incasso de financiële stabiliteit en liquiditeit van bedrijven;<sup>213</sup> geld dat eerder vastzat in onbetaalde rekeningen komt weer beschikbaar voor bedrijfsactiviteiten.

- *Verminderen wanbetaling*

Incassokosten worden in rekening gebracht om noodzakelijke extra werkzaamheden te vergoeden. Deze kosten zijn weliswaar niet gericht op het verhogen van de incassodruk, maar kunnen bij tijdige aankondiging wel dat effect hebben.<sup>214</sup> Een actieve – maar verantwoorde – incassostrategie kan in potentie bijdragen aan het minimaliseren van toekomstige wanbetalingen, omdat debiteuren weten dat hun betalingsverplichtingen serieus worden genomen. En hoewel het WODC-rapport naar de inning van verkeersboetes betrekking heeft op overheidsvorderingen in plaats van privaatrechtelijke vorderingen, toont het onderzoek wel aan dat de invorderingsactiviteiten van het CJIB het inningspercentage bij verkeersboetes deed stijgen van 84% (betaling initiële vordering) tot in totaal 94% (na fase van aanmaningen, verhoging boete, fase van verhaal, en fase van dwang). Tegelijkertijd wordt in dit WODC-onderzoek naar de effectiviteit van overheidsinvordering opgemerkt dat de zogenoemde ‘afschrikwekkende’ of ‘schaduw’ werking van inningsinstrumenten niet of moeilijk aantoonbaar is.<sup>215</sup>

Er zijn geen onderzoeken bekend die ingaan op de kwantitatieve of monetaire baten (dat wil zeggen, uitgedrukt in euro's) van invordering.

### 8.3.2 Kosten

Het systeem van invordering biedt schuldeisers zowel in de incasso- als executiefase de bevoegdheid om debiteuren kosten in rekening te brengen. De gedachte bij die bevoegdheid luidt dat de bevoegdheid compensatie biedt voor de kosten die de schuldeiser moet maken om de vordering te innen.

In een studie uit 2020, op initiatief van de Argumentenfabriek en de Rabobank, wordt gesteld dat er jaarlijks ongeveer 17 miljard aan kosten wordt gemaakt, om 3,5 miljard aan private schulden (uiteindelijk niet) te innen.<sup>216</sup> Deze stelling is echter gebaseerd op een onderzoek van APE (2011) naar de kosten en baten van

<sup>212</sup> Zie bijvoorbeeld: [De incasso-industrie - Zembla - BNNVARA, Wat niet mag, doet de incasso-industrie elke dag - De Correspondent, ChristenUnie wil af van perverse incassopraktijk bij schuldenaren | Noordhollands Dagblad, https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D32543](https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D32543)

<sup>213</sup> Rougoor, W., N. Verheuveel, J. Hers & Va. Van Spijker. (2020). De economische waarde van creditmanagement. Amsterdam: SEO, p. 10, 13

<sup>214</sup> Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een verhoging van de verkeersboete van het CJIB, die wel bedoeld is om de incassodruk te verhogen zodat een burger snel betaalt.

<sup>215</sup> Eshuis, R. (2020). Het innen van verkeersboetes op basis van de Wahv. Den Haag: WODC.

<sup>216</sup> Fransman, R & Bakker, T. (2020) Minder schade door schuld. Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen. Argumentenfabriek, p. 34.



schuldhulpverlening; een onderzoek waarin *niet* is onderzocht welke kosten gemoeid zijn met de inning van vorderingen. Uit het APE-onderzoek – dat in opdracht van het ministerie van SZW werd uitgevoerd – valt uitsluitend op te maken welke kosten gemaakt worden in geval van problematische schulden. Denk hierbij onder andere aan extra uitkeringen, gemiste economische groei door verzuim, en uitvoeringskosten.<sup>217</sup>

Er is in bestaande bronnen ook geen openbaar zicht op de verhouding tussen kosten en baten ten aanzien van specifieke groepen vorderingen, zoals bijvoorbeeld de inning van zorgpremie, lidmaatschap van een sportschool of rekeningen bij de dierenarts.

Er zijn geen onderzoeken bekend die ingaan op de kwantitatieve of monetaire kosten (dat wil zeggen, uitgedrukt in euro's) van invordering.

<sup>217</sup> Aarts, L., K. Douma, R. Friperon, C. Schrijvershof & M. Schut. (2011). Kosten en baten van schuldhulpverlening. Den Haag: APE.

# Hoofdstuk 9. Misstanden in incasso- en executiefase

*In elke branche komen misstanden voor. In dit hoofdstuk is op een rij gezet wat er in openbare bronnen is gedocumenteerd over misstanden in de incasso- en executiefase. Onder misstand wordt in dit hoofdstuk verstaan de situatie waarin regels niet worden nagekomen. Dit hoofdstuk heeft dus geen betrekking op situaties die maatschappelijk als onwenselijk worden beschouwd.*

---

## 9 Misstanden in incasso- en executiefase



### 9.1 Incassofase

In 2014 gaf 7,8% van de Nederlandse bevolking van 18 tot en met 75 jaar aan de afgelopen 12 maanden te maken te hebben gehad met een incassopartij. Hiervan gaf 69% aan in dat contact één of meerdere problematische ervaringen te hebben gehad. Omgerekend naar de Nederlandse bevolking had in 2014 dus ongeveer 5% één of meerdere problemen met een incassopartij. Hierbij valt op dat consumenten met een benedenmodaal inkomen meer problematische ervaringen hadden dan consumenten met een (boven)modaal inkomen. Er is niet objectief vastgesteld of een probleem ervaren betekent dat een incassobureau de regels overtreedt. Het is ook mogelijk dat deze groep minder goed op de hoogte is van de bevoegdheden van incassobureaus en/of weten minder goed weten waar ze terecht kunnen met hun problemen.<sup>218</sup> In het betreffende onderzoek wordt in algemene zin gesproken over 'incassobureaus', terwijl het onderzoek betrekking heeft op de totale incassomarkt, waarop ook gerechtsdeurwaarders actief zijn. Dit maakt dat onduidelijk is wat het aandeel is van de verschillende partijen die actief zijn op de incassomarkt.

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) concludeerde in 2015 dat consumenten financieel gedupeerd kunnen raken door de manier waarop sommige incassobureaus handelen bij invordering. Ook kunnen zij daar stress van ondervinden. Dit treft vooral consumenten met een lagere opleiding dan wel een laag inkomen. De ACM constateerde drie problemen:

1. Incassobureaus confronteren consumenten met **onterechte of verjaarde vorderingen**. Dit kan spelen als een overeenkomst tussen de consument en de onderneming ontbreekt, bijvoorbeeld bij een zending die volgt op een 'gratis' proefpakket.
2. Consumenten worden door incassobureaus geconfronteerd met **onterechte kosten en/of niet inzichtelijke kosten**. Het kan zijn dat de berekeningswijze van het totaalbedrag van de vordering niet goed is (onterechte kostenpost, kostenpost met te hoge kosten), de algemene voorwaarden onredelijke bedingen bevatten (zoals directe opeisbaarheid van de resterende termijn van een abonnement) en ontbrekende kostenspecificaties.
3. Incassobureaus die consumenten 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.<sup>219</sup>

De ACM (2015) stelt dat er voldoende aanwijzingen zijn dat de problemen op regelmatige basis voorkomen, zowel bij leden van de Nederlandse Vereniging voor gecertificeerde Incasso-ondernemingen (NVI) als bij niet-leden. De ACM concludeert dat de precieze omvang van de problematiek lastig is vast te stellen. De ACM stelt vast dat de markt van openstaande consumentenvorderingen met € 5 miljard (in 2014) "omvangrijk" is en potentiële consumentenproblematiek daarmee eveneens groot is.<sup>220</sup> Het is niet duidelijk welke ontwikkeling er in de afgelopen 8 jaar was op dit vlak en in hoeverre het bovenstaande nog praktijk is.

Panteia constateerde in 2019 dat het aantal gemelde klachten bij de ACM tussen de 0,04% en 0,03% van het geschatte totaal aantal vorderingen ligt. Hierbij is uitgegaan van een totaal aantal vorderingen binnen de private buitengerechtelijke incassomarkt van tussen de 6,5 en 8,8 miljoen.<sup>221</sup>

Hoeveel misstanden er jaarlijks plaatsvinden in de private incassomarkt bij het incasseren van vorderingen op consumenten zijn, afgezet tegen het totaal aantal vorderingen, is niet bekend. In vervolgonderzoek naar de incassobranche door Panteia werd geconcludeerd dat om een betrouwbaar inzicht te verkrijgen in de misstanden in de private buitengerechtelijke incassomarkt, klachten zodanig moeten worden geregistreerd dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen gegronde en ongegronde klachten. Dat is nu niet het geval. Het is ook niet bekend in hoeverre consumenten weten wat hun rechten zijn en waar zij een klacht kunnen melden.

<sup>218</sup> Motivacion. (2014). Kwantitatief onderzoek naar de aard en omvang van incassoproblematiek onder consumenten.

<sup>219</sup> ACM. (2015). Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureau. Den Haag: ACM, p. 2

<sup>220</sup> ACM. (2015). Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureau. p. 12. Den Haag: ACM.

<sup>221</sup> Jacobs, W. & R. Oomkens. (2019). Misstanden in de private buitengerechtelijke incassomarkt. Zoetermeer: Panteia. p. 16

Pas als aan deze randvoorwaarde is voldaan ontstaat er een completer beeld van de ervaringen van consumenten omtrent buitengerechtelijke incasso.<sup>222</sup>

Het KIGID maakt in de registratie wel onderscheid tussen gegronde en ongegronde klachten, maar registreert uitsluitend klachten over NVI-leden. Op grond hiervan kunnen dus alleen klachten over NVI-leden inzichtelijk worden gemaakt. Verder geldt voor zowel voor de meldingen die bij de ACM als bij KIGID binnenkomen, dat niet iedere consument met een negatieve ervaring ook een melding maakt van de klacht. Het lijkt plausibel aan te nemen dat het aantal gemelde klachten een topje van de ijsberg is van het totaal aantal (ervaren) klachten.<sup>223</sup>



## 9.2 Executiefase

Uit CBS-data – gebaseerd op klachtenregistratie door gerechtsdeurwaarderskantoren – blijkt dat er in 2021 zo'n 2.300 kantoorklachten zijn ontvangen. Dit is een afname van ruim 32% in vergelijking met 2020.<sup>224</sup> Hierbij kan geen onderscheid worden gemaakt tussen klachten die betrekking hebben op de uitvoering van incassowerkzaamheden dan wel het verrichten van ambtshandelingen. Ook over de aard van de klachten is niets bekend.

Het aantal klachten per jaar is in verhouding tot het aantal dossiers dat jaarlijks behandeld wordt zeer beperkt.<sup>225</sup>

Er is geen zicht op een eventuele relatie tussen wijzigingen in de opdracht van gerechtsdeurwaarders en de ontwikkeling van klachten. Zo mochten deurwaarders tot 2020 een zogenaamde kickback fee hanteren. Een deel van het geïnde debiteurstarief werd dan betaald aan de opdrachtgever. Uit onderzoek van Pro Facto blijkt dat destijds in de hand werkte dat er meer ambtshandelingen werden verricht dan noodzakelijk was.<sup>226</sup> Door een wijziging van de verordening mogen deurwaarders geen kick back fee meer hanteren. Het is niet duidelijk of en zo ja in welke mate dit soort wijzigingen doorwerken op de ontwikkeling van klachten.

<sup>222</sup> Jacobs, W. & R. Oomkens. (2019). Misstanden in de private buitengerechtelijke incassomarkt. Zoetermeer: Panteia. p. 17

<sup>223</sup> Jacobs, W. & R. Oomkens. (2019). Misstanden in de private buitengerechtelijke incassomarkt. Zoetermeer: Panteia. p. 15-16.

<sup>224</sup> CBS. (2022). Gerechtsdeurwaarders in Nederland, kerncijfers 2021. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

<sup>225</sup> Winter, H., B. Geertsema, F. Beijaard, I. van den Berg, M. van den Brink, M. Keizer & F. Verbeeten. (2019). Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. Groningen: Pro Facto. P. 3-4.

<sup>226</sup> Winter, H., B. Geertsema, F. Beijaard, I. van den Berg, M. van den Brink, M. Keizer & F. Verbeeten. (2019). Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. Groningen: Pro Facto, p. 4

# Hoofdstuk 10.

## Informatietoegang, afstemming en samenwerking in de keten

*Om vorderingen te innen is het van groot belang dat informatie toegankelijk is en gedeeld wordt. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is uitgewerkt welke toegang er bij inning is op informatie over de schulden- en vermogenspositie van debiteuren. De tweede en afsluitende paragraaf heeft betrekking op informatie-uitwisseling en samenwerking in de keten.*

---

## 10 Informatietoegang, afstemming en samenwerking in de keten

### 10.1 Informatietoegang ten behoeve van de inning

Schuldeisers, incassobureaus en gerechtsdeurwaarders hebben beperkt toegang tot informatie. Het gevolg is dat het ontbreekt aan transparantie over schulden en vermogen van debiteuren. Dit is een probleem want daardoor is vaak niet snel inzichtelijk wat het rendement van een volgende (kostenverhogende) incassostap zal zijn.

De verantwoordelijkheid voor het aanleveren van informatie over persoonsgegevens, schulden en vermogen, en daarmee inzicht in betaalcapaciteit, ligt in het huidige stelsel grotendeels bij de debiteur. Dit levert zowel in de incasso- als de executiefase problemen op. Ook digitale communicatie verloopt hierdoor moeizaam.<sup>227</sup> Debiteuren hebben niet altijd de kunde om de gevraagde informatie aan te leveren, overzien ook niet altijd welke belangen ze daarbij hebben of hopen door geen informatie aan te leveren nog wat respijt te krijgen. In de incassofase ontbreekt het schuldeisers en incasserende partijen als gevolg van het voorgaande aan inzicht in de betaalcapaciteit. In de gerechtelijke fase mogen gerechtsdeurwaarders bronnen raadplegen zoals de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP). Zij moeten dit bijvoorbeeld doen alvorens een dagvaarding te betekenen.

Zo ontbreekt het in de incassofase aan een entiteit die onafhankelijk en volgens vaste spelregels de betaalcapaciteit van een debiteur kan vaststellen. Het gevolg is dat private schuldeisers schriftelijk en telefonisch de financiële situatie van de debiteur uitvragen. Een deel van de mensen met schulden heeft onvoldoende inzicht in hun financiële situatie. Dit maakt dat zij vragen van de schuldeiser over het mogelijk af te lossen bedrag niet goed kunnen beantwoorden. Zo kunnen zij niet altijd goed inschatten welk bedrag ze kunnen missen. Wanneer ze ook nog de druk voelen dat ze niet zeker weten of de schuldeisers een betalingsregeling gaat toestaan, stellen ze zelf al snel een te hoog bedrag voor. Als de schuldeiser wil dat de debiteur stukken aanlevert dan is het niet vanzelfsprekend dat iemand dit ook kan. De onmacht en onkunde die een debiteur geregeld voelt, kan er dus toe leiden dat er een te hoog bedrag wordt afgesproken en de betalingsregeling daarmee niet haalbaar is.<sup>228</sup>

In 2017 constateerde de WRR al dat een deel van de bevolking door onder andere (langdurige) financiële problemen een beperkt 'denk- en doenvermogen' heeft.<sup>229</sup> Chronische stress en armoede tasten het vermogen aan om goed richting te kunnen geven aan het eigen leven. Dit leidt paradoxaal genoeg tot de situatie dat mensen met geldstress doenvermogen nodig hebben om bijvoorbeeld afspraken met schuldeisers te maken, maar dat hun financiële situatie nou juist maakt dat dit vermogen beperkt inzetbaar is.<sup>230</sup>

In de gerechtelijke fase kan de gerechtsdeurwaarder executoriale titels alleen dan ten uitvoer leggen als hij de vermogensbestanddelen, of juist het ontbreken daarvan kan vaststellen. Deze weging moet nu vaak gedaan worden op grond van onvolledige en onbetrouwbare informatie die de debiteur veelal zelf aan moet leveren. Wanneer een gerechtsdeurwaarder navraag doet bij een derde partij zoals een bank, dan hoeft de bank niet te vermelden hoeveel geld er op de rekening staat. En derden die ruimten verhuren, zijn niet verplicht inzage te geven wie huurt. Dit maakt dat vermogensbestanddelen eenvoudig aan verhaal onttrokken worden, leidend tot ondermijning. Toegang tot de relevante (handels)registers – waaronder het UBO-register en de KvK-registers, is bovendien nodig om te kunnen beschikken over betrouwbare informatie.<sup>231 232</sup>

Binnen de ketens invordering en schuldhulp bestaat behoefte aan een visie over data uitwisseling en privacy.<sup>233</sup> Volgens partijen is transparantie over de aflossingscapaciteit van debiteuren nodig. Dit is onder meer nodig om

<sup>227</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: 10 oplossingen voor probleemschulden.

<sup>228</sup> Jungmann, N., M. Linssen, A. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens. (2020). Betalingsregeling. Panteia/HU/LOSR, p. 72

<sup>229</sup> WRR. (2017). Weten is nog geen doen. Den Haag: WRR.

<sup>230</sup> Jungmann, N., T.E. Madern, L.P. Wesdorp. (2020). Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor hulp en dienstverleners. Nieuwegein: Bohn, Stafleu Van loghem

<sup>231</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: 10 oplossingen voor probleemschulden.

<sup>232</sup> Oomkens, R. (2019). Verkennend onderzoek naar Europese incassomodellen. Zoetermeer: Panteia.

<sup>233</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: 10 oplossingen voor probleemschulden.

beter onderscheid te kunnen maken tussen niet-willers en niet-kunners, om vast te kunnen stellen wat een haalbare betalingsregeling is, en om beter en sneller te kunnen doorverwijzen naar bewind of schuldhulp. Aandacht voor de privacy van alle betrokkenen is daarbij essentieel.<sup>234</sup>

## 10.2 Afstemming en samenwerking in de keten

### 10.2.1 Beperkte afstemming bij invordering, beslag en doorverwijzing

Een tekort aan informatie speelt niet alleen tussen debiteuren en schuldeisers. Diverse onderzoeken lieten de afgelopen jaren zien dat er ook te weinig coördinatie en afstemming is tussen schuldeisers, incassobureaus en gerechtsdeurwaarders onderling. In 2012 werd in het rapport ‘Paritas Passé’ geconcludeerd dat in het geval er meerdere schuldeisers innen er onvoldoende afstemming plaatsvindt. De introductie van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet en het beslagregister hebben in deze afstemming veel opgeleverd. Toch komt het nog altijd voor dat mensen onder de beslagvrije voet uitkomen. Bijvoorbeeld bij de samenloop van inhoudingen op inkomen door de overheid en private schuldeisers. Het bestaansminimum van de debiteur is dan niet gegarandeerd.<sup>235</sup> Ook later onderzoek naar het Nederlandse incassostelsel bevestigden dit beeld.<sup>236</sup>

Een andere plek waar de informatie-uitwisseling beter georganiseerd kan worden is tussen schuldeisers en incasseerders enerzijds en schuldhulpverlening anderzijds. Het gevolg is dat degenen die schulden niet kunnen betalen, niet vanzelfsprekend de hulp krijgen aangeboden die zij nodig hebben.<sup>237 238 239 240</sup> Deelnemers aan de thematafels rondom privaatrechtelijke incasso en invordering stelden vast dat registers zoals het Centraal curatele- en bewindregister, de Verwijsindex schuldhulpverlening (Vish) en het Digitaal Beslagregister (DBR) nu niet of niet door alle mogelijke partijen worden gebruikt. Zo hebben incassobureaus geen inzage. Vish is gekoppeld aan BRP en DBR is van de deurwaarders. Alleen het curatele- en bewindregister is voor iedereen en dus incassobureaus via internet in te zien. Doorverwijzing naar professionele hulpverlening nu vaak lastig. Voor incasseerders niet altijd duidelijk is naar wie zij moeten doorverwijzen, omdat schuldhulpverlening per gemeente anders is georganiseerd.<sup>241</sup>

Daarnaast gebeurt het *vullen* van de registers niet consequent waardoor de registers ook onvoldoende betrouwbaar zijn. Hoewel de verschillende registers – bedoeld voor betere afstemming – er in potentie voor zorgen dat een beter onderscheid tussen niet-willers en niet-kunners kan worden gemaakt, verliezen de registers nu (deels) hun waarde door onvoldoende en niet consequent gebruik ervan. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat mensen onnodig worden geconfronteerd met incasserende partijen en gerechtsdeurwaarders wanneer een bewindvoerder of schuldhulpverlener reeds in beeld is of er al een beslag is gelegd.<sup>242</sup>

### 10.2.2 Rol overheidsincasso

Hoewel het voorliggende onderzoek zich beperkt tot de privaatrechtelijke incasso is het van belang te benoemen dat in dit kader de bijzondere incassobevoegdheden van de overheid een belangrijke rol spelen. Uit onderzoek door Berenschot (2018) kwam namelijk naar voren dat de bijzondere incassobevoegdheden van de overheid lopende betalingsverplichtingen van burgers met problematische schulden doorkruisen waardoor zij in veel gevallen onder de beslagvrije voet komen. Bij de groep die moeite heeft openstaande vorderingen te betalen, betekent het toepassen van een bijzondere incassobevoegdheid dat de debiteur het ene gat met het andere moet dichten. *“De vordering waarbij een bijzondere incassobevoegdheid wordt ingezet wordt vaak*

<sup>234</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: bloemlezing opbrengsten thematafels.

<sup>235</sup> Jungmann, N., A. Moerman, H. Schruer & I. van den Berg. (2012). Paritas Passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden. Hogeschool Utrecht, MO Groep, LOSR, KBvG.

<sup>236</sup> Oomkens, R. (2019). Verkennend onderzoek naar Europese incassomodellen. Zoetermeer: Panteia, p. 42

<sup>237</sup> Jungmann, N., T. Madern, R. van Geuns & A. Moerman. (2018). Knellende schuldenwetgeving. HU/HvA/LOSR, p. 17

<sup>238</sup> Moerman, A. (2018). Bescherming van het bestaansminimum. Van eigen belang naar gezamenlijk belang. p.47-49.

<sup>239</sup> Oomkens, R. (2019). Verkennend onderzoek naar Europese incassomodellen. Zoetermeer: Panteia, p. 41

<sup>240</sup> Schoneveld, D.J., A. Baan, B. Berkhout, J. ten Hoor & M. Bolkestein. (2018). Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties. Utrecht: Berenschot, p. 34

<sup>241</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: 10 oplossingen voor probleemschulden.

<sup>242</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: bloemlezing opbrengsten thematafels.

*weliswaar voldaan, maar tegelijkertijd ontstaat er elders een nieuwe schuld. De betalingsproblemen van huishoudens met problematische schulden worden er per saldo niet kleiner door.”<sup>243</sup>*

Ook de Nationale ombudsman stelde in 2019 vast dat burgers financieel in de knel konden komen door gebrek aan afstemming tussen schuldeisers. Volgens de Ombudsman zorgt gebrek aan afstemming en onvoldoende samenwerking tussen schuldeisers ertoe dat er te vaak invorderingsacties plaatsvinden die achteraf onnodig waren en te voorkomen waren geweest.<sup>244</sup> Zo is de overheid niet aansloten op het DBR, terwijl de schuldenpakketten van burgers veelal bestaan uit een combinatie van private en publieke schuldeisers.<sup>245</sup> Dit zorgt ervoor dat de essentiële afstemming tussen private en publieke schuldeisers om escalatie te voorkomen ontbreekt, waardoor partijen langs elkaar heen werken en zich primair richten op het innen van de eigen vordering.

### 10.2.3 Conceptwetsvoorstel stroomlijning keten derdenbeslag

Momenteel hebben schuldeisers geen of beperkt zicht op mogelijke samenloop als zij overgaan tot het leggen van beslag. Dit belemmert het uitvoeren van een opportuïteitsafweging (afweging of beslag of verrekening wordt doorgezet), het berekenen van de beslagvrije voet en het identificeren van de coördinerend deurwaarder. Er is een wetsvoorstel stroomlijning keten voor derdenbeslag in voorbereiding, waarmee geprobeerd wordt het bestaansminimum van mensen met schulden beter te borgen en ophoging van schulden met onnodige kosten te voorkomen. Met het wetsvoorstel wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor betere gegevensuitwisseling tussen beslagleggende partijen in het geval van samenloop van beslagen en verrekeningen. Tevens komt er een routeervoorziening voor de daadwerkelijke gegevensuitwisseling. Met dit wetsvoorstel en de bijbehorende routeervoorziening kan een ketenpartner (publieke organisaties of gerechtsdeurwaarders namens private of publieke schuldeisers) die een beslag of verrekening wil starten andere ketenpartners bevragen op het al dan niet voorkomen van een beslag of verrekening bij de debiteur, de hoogte van het beslag/verrekening, de duur ervan en welke partij als coördinerend deurwaarder opereert. De derde-beslagene, zoals bijvoorbeeld de werkgever, fungeert daarmee niet meer als tussenpersoon om deze informatie te delen. De informatie is daarmee eerder beschikbaar en volledig, en de ketenpartner kan bepalen of het beslag of de verrekening kan worden ingezet.<sup>246</sup>

<sup>243</sup> Schoneveld, D.J., A. Baan, B. Berkhout, J. ten Hoor & M. Bolkestein. (2018). Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties. Utrecht: Berenschot, p. 28

<sup>244</sup> Nationale ombudsman. (2019). Invorderen vanuit het burgerperspectief. Den Haag: Nationale ombudsman, p. 44

<sup>245</sup> Jungmann, N., R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch. (2021). Ophogingen. Panteia/HU, p. 9

<sup>246</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Veiligheid en Justitie, (ongedateerd) concept Wetsvoorstel stroomlijning keten voor derdenbeslag (Wskd); concept Memorie van Toelichting Wskd; Concept Besluit stroomlijning keten voor derdenbeslag; Concept Nota van Toelichting Algemene Maatregel van Bestuur Wskd



# Hoofdstuk 11.

## Rechtsgang

*Uit de literatuur komen ook enkele vraagstukken naar voren die betrekking hebben op de rechtsgang. Constateringen rondom verstekvonnissen en griffierechten worden in dit hoofdstuk beschreven.*

---

## 11 Rechtsgang

### 11.1 Verstekvonnissen

Van de dagvaardingszaken bij kanton wordt het merendeel bij verstek afgedaan. In de verstekprocedure heeft een debiteur twee verweermogelijkheden: ter gelegenheid van de oproeping om in de procedure te verschijnen en door middel van verzet na een verstekvonnis. In 2017 ging het om 353.000 dagvaardingszaken waarbij in 250.000 zaken verstek is verleend.<sup>247</sup> Meer recente cijfers over het aantal verstekvonnissen in incassozaken laten zien dat dit aantal daalde in de periode 2017-2021 (zie onderstaande tabel). Desalniettemin laat een groot deel van de debiteuren na de dagvaarding verstek gaan. Hoewel het aantal verstekvonnissen daalde, bleef het percentage verstekvonnissen gelijk.<sup>248</sup> Dit duidt erop dat het totaal aantal incassovonnissen eveneens is gedaald in de periode 2017-2021.

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Incassovonnissen verstek per week (aantallen afgrond op honderdtallen)</b>	4.800	4.440	4.500	3.500	3.330
<b>Percentage incassovonnissen verstek</b>	86%	87%	87%	85%	86%

Bron: Kamerstukken, 2020/21, 2764.

De precieze redenen waarom schuldenaren verstek laten gaan bij incassozaken zijn niet bekend. Het is problematisch wanneer de debiteur niet op de zitting verschijnt, want dan kan de rechter alleen nog ambtshalve toetsen om de rechten van de debiteur te verzekeren. De rechter moet dan zelf onderzoek doen en naar aanleiding hiervan bepalen of de vordering dient te worden afgewezen op grond van een schending van de regels. De rechter moet bijvoorbeeld toetsen, als de schuldeiser de vordering (deels) baseert op de algemene voorwaarden, of deze niet onredelijk bezwarend zijn. Als in een incassozaak door de rechter is vastgesteld dat de bepalingen van de algemene voorwaarden de ambtshalve toets niet doorstaan, kan de schuldeiser daarop in rechte geen beroep doen en dient de vordering te worden afgewezen. Tevens moet de rechter vaststellen of de schuldeiser wel de informatie aan de debiteur heeft verstrekt die volgens de wet verstrekt moet worden. In een onderzoek naar betalingsregelingen wordt op basis van gesprekken met rechters gesteld dat de indruk bestaat dat rechters zich weliswaar allemaal inspannen voor de ambtshalve toetsing, maar niet in gelijke mate.<sup>249</sup>

Als de debiteur verstek laat gaan en niet verschijnt op de rolzitting, kan de rechter niet nagaan of er andere voor de debiteur en schuldeiser geschikte oplossingen zijn, kan de rechter niet bemiddelen om een betalingsregeling te treffen en kan niet doorverwijzen naar schuldhulpverlening.<sup>250</sup> Als de gedaagde verstek laat gaan, krijgt de eiser normaliter gelijk. De rol van de rechter is daarmee lijdelijk. In die zin kan de rechter niet anders dan de vordering toewijzen en daarmee de vordering verhogen met kosten die voor rekening van de debiteur komen.<sup>251</sup>

Om vanuit de rechtspraak meer zicht te krijgen op mensen met schulden, de rechtbank te laten functioneren als een 'vindplaats' voor deze groep en mensen met problematische schulden toe te leiden naar een passend trajectaanbod voor gemeentelijke schuldhulpverlening, worden pilots met 'schuldenfunctionarissen' ingezet.<sup>252</sup> Ook hier knelt echter de lage opkomst van debiteuren tijdens de rolzitting. Uit een evaluatieonderzoek naar de inzet van schuldenfunctionarissen blijkt namelijk dat de effectiviteit van het signaleren van mensen met (problematische) schulden nauw samenhangt met de opkomst op de zittingen. Het hoge percentage

<sup>247</sup> Raad voor de Rechtspraak. (2019). Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak.

<sup>248</sup> Kamerstukken, 2020/21, 2764.

<sup>249</sup> Jungmann, N., M. Linssen, A. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens. (2020). Betalingsregeling. Panteia/HU/LOSR, p. 76

<sup>250</sup> Raad voor de Rechtspraak. (2019). Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak.

<sup>251</sup> Jungmann, N., M. Linssen, A. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens. (2020). Betalingsregelingen. Panteia/HU/LOSR, p. 77

<sup>252</sup> Bureau Bartels. (2022). Evaluatieonderzoek inzet schuldenfunctionarissen binnen de Rechtspraak. In opdracht van: Raad voor de Rechtspraak.

verstekzaken is een gemiste kans omdat rechters vermoeden dat deze groep juist baat kan hebben bij (vroegtijdige) hulp bij schulden.<sup>253</sup>

In de pilot 'Zorgzaken' bij de Rechtbank Amsterdam is gewerkt met een nieuwe procedure die stoelt op artikel 96 Wetboek van Rechtsvordering (Rv). Het doel van de pilot is om een goedkoper en effectiever alternatief te bieden dan de huidige dagvaardings-incassoprocedure. Uit de evaluatie van deze pilot blijkt dat ook de wijze van uitnodigen door de rechtbank een rol kan spelen bij het al dan niet verschijnen door de debiteur. De rechtbank neemt de verzoekschriften van Achmea in behandeling en legt deze vast in het systeem. Na ongeveer een maand krijgen de verzekerden een schriftelijke uitnodiging van de rechtbank om bij een zitting aanwezig te zijn. In deze uitnodiging staat niet alleen het verzoekschrift van Achmea, maar ook een brief van de rechtbank waarin de reden voor het verzoekschrift en het doel van de pilotprocedure worden uitgelegd. De uitnodiging is geschreven in begrijpelijke taal en benadrukt dat het doel van de procedure is om een betalingsregeling te treffen die past bij de financiële mogelijkheden van de verzekerde. Het belang van verschijnen op de zitting wordt benadrukt omdat dit kan helpen voorkomen dat de kosten voor de verzekerden verder oplopen. Bovendien wordt in de uitnodiging een telefoonnummer vermeld waar verzekerden terecht kunnen met vragen over de procedure.<sup>254</sup>

## 11.2 Griffierechten

Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming en rechtsvorming is de toegang tot de rechter essentieel. Uit de evaluatie van de Wet griffierechten in burgerlijke zaken (Wgbz) komt echter naar voren dat er sprake is van een sterke daling van het aantal kantonzaken waarmee de rechtbanken zijn geconfronteerd. Dit is grotendeels te wijten aan de verhoging van de griffierechten in 2010.<sup>255</sup> Bij relatief kleine vorderingen in consumentenzaken, vormen de griffiekosten een drempel voor de schuldeiser om zijn recht te halen.<sup>256</sup> De verhoging heeft ertoe geleid dat schuldeisers andere afwegingen maken, waardoor minder zaken voor de civiele rechter worden gebracht, omdat de kans aanwezig is dat het de schuldeiser meer kost dan oplevert. Hierdoor zijn ook minder dagvaardingen en betekeningen nodig. Volgens gegevens van de rechtspraak gaat het sinds 2011 om 40% minder dagvaardingszaken.<sup>257</sup>

Voor natuurlijke personen zijn de griffierechten weliswaar aanmerkelijk lager dan voor rechtspersonen, maar mensen met schulden hebben hier geen baat bij. De schuldeiser is immers veelal een rechtspersoon en dit maakt dat de kosten worden opgenomen in de proceskostenveroordeling.<sup>258</sup>

Om de toegang tot het recht te verbeteren werkt het demissionaire kabinet aan de Wet verlaging griffierechten, waarmee de griffierechten voor het civiele recht en het bestuursrecht voor de meeste categorieën met 25% worden verlaagd. De beoogde inwerkingtreding van deze wet is 1 januari 2024.<sup>259</sup>

## 11.3 Verjaring

Als een schuldeiser gedurende een bepaalde periode geen actie onderneemt zal een vordering verjaren. Na verjaring heeft de schuldeiser geen rechten meer om betaling af te dwingen. Er gelden bij verjaring verschillende termijnen. Bij consumentenaankopen waaronder energieschulden geldt een termijn van 2 jaar. Bij leningen, abonnementen, verzekeringen en verhuur geldt een periode van 5 jaar en na een vonnis geldt een periode van 20 jaar.<sup>260</sup>

Als een schuldeiser op tijd de debiteur weer opzoekt gaat de verjaringstermijn opnieuw lopen. Manieren om de termijn opnieuw te laten lopen zijn een schriftelijke aanmaning, of mededeling waarin het recht tot nakoming

<sup>253</sup> Bureau Bartels. (2022). Evaluatieonderzoek inzet schuldenfunctionarissen binnen de Rechtspraak. In opdracht van: Raad voor de Rechtspraak.

<sup>254</sup> Grootelaar, H. & D. Schelfhout. (2022). Evaluatie pilot 'zorgzaken'. Rechtbank Amsterdam. Utrecht: AEF.

<sup>255</sup> Croes, M., J. van der Schaaf, F. van Tulder, D. Burema, D. Moolenaar, R. van Os & M. Beerthuizen. (2017). Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken, Cahier 2017-9, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC).

<sup>256</sup> Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: 10 oplossingen voor probleemschulden.

<sup>257</sup> Commissie Oskam. (2019). Tussen ambt en markt.

<sup>258</sup> Moerman, A., S. van Muiswinkel & B. Houkes. (2020). Invordering uit balans. p. 27. Sociaal Werk Nederland/LOS.

<sup>259</sup> Kamerstukken, 2022-2023, 29 x\279, nr. 749.

<sup>260</sup> Moerman, A. & Jungmann, N. (2023) Schulden klein houden en perspectief bieden. Utrecht: Schuldingo/Hogeschool Utrecht/Losr

ondubbelzinnig wordt voorbehouden, het indienen van een dagvaarding of wanneer de debiteur de vordering erkent, bijvoorbeeld door uitstel te vragen, een betalingsvoorstel te doen, of een termijn te betalen.

Na verjaring van de vordering resteert een natuurlijke verbintenis, een soort van morele verplichting om te betalen. Eventuele betalingen op een verjaarde vordering zijn niet onverschuldigd en kunnen dus niet worden teruggevorderd.<sup>261</sup>

Debiteuren hebben vaak betrekkelijk weinig kennis over verjaring. Zeker als vorderingen verkocht zijn, is het geen vanzelfsprekendheid dat zij zicht hebben op termijnen. In het huidige stelsel mag de rechter op grond van art. 3:322 lid 1 BW niet ambtshalve het middel van verjaring toepassen. Incassopartijen zoals een incassobureau of deurwaarder mag een debiteur wijzen op het gegeven of vermoeden dat een vordering verjaard is, maar is daar niet toe verplicht.

<sup>261</sup> Zie voor meer info: <https://schuldingo.nl/verjaring>

# Bijlagen

---

## Literatuurlijst

Aarts, L., K. Douma, R. Frierson, C. Schrijvershof & M. Schut. (2011). Kosten en baten van schuldhulpverlening. Den Haag: APE.

ACM. (2015). Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureau. Den Haag: Autoriteit Commerciële Markten.

AFM. (2022). Consumentenmonitor voorjaar 2002. Den Haag: Autoriteit Financiële Markten.

AFM. (2023). Buy Now, Pay Later. Den Haag: Autoriteit Financiële Markten.

Baarsma, B. & Theeuwes, J. (2010). Kosteneffectiviteit domeinmonopolie gerechtsdeurwaarders. Ambtshandelingen tegen langere kosten bij gelijke rechtszekerheid. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Berkhout, B., A. Baan, L. Broeks, N. Jungmann & W. Wieringa. (2019). Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering. Utrecht: Berenschot/Hogeschool Utrecht.

Bureau Bartels. (2022). Evaluatieonderzoek inzet schuldenfunctionarissen binnen de Rechtspraak. In opdracht van: Raad voor de Rechtspraak.

CBS. (2022). Schuldendashboard.

CBS. (2022). Gerechtsdeurwaarders in Nederland, kerncijfers 2021. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Commissie Oskam. (2019). Tussen ambt en markt.

Commissie Van der Winkel. (2009). Noblesse Oblige. Commissie evaluatie Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders (Artikel 85 Gerechtsdeurwaarderswet).

Deloitte. (2023). Herstel van Balans. De financiële gezondheid in onzekere tijden. Deloitte

Denkers, A. (2017). Incasso. Faciliterend of agressief? p. 13. Den Haag: Autoriteit Commerciële Markten.

Divosa. (2023). Factsheet Debiteuren. Utrecht: Divosa.

European Commission on the efficiency of justice. (2009). Guidelines for a better implementation of the existing council of Europe's recommendation on enforcement.

Fransman, R & Bakker, T. (2020). Minder schade door schuld. Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen. Argumentenfabriek

Geijsen, T., A. Kerckhaert, T. Madern, J. Poot & I. van der Valk. (2019). Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen. Ecorys/HU.

Geurts. (2012). Markt van buitengerechtelijke incasso. Den Haag: WODC.

Groen, A., C. van Horssen & N. Veerman. (2022). Rondkomen en betalingsproblemen. Utrecht: Nibud.

Grootelaar, H. & D. Schelfhout. (2022). Evaluatie pilot 'zorgzaken'. Rechtbank Amsterdam. Utrecht: AEF.

Inspectie SZW (2020) Uitvoering schuldhulpverlening nader bekeken. Nota van bevindingen. Den Haag: Inspectie SZW, Ministerie van Sociale zaken en Welzijn.

Intrum. (2022). Financial wellbeing barometer 2022. Intrum.

Intrum. (2023). European Payment Report 2023 country report Netherlands. Intrum.

Jacobs, W. & R. Oomkens. (2019). Misstanden in de private buitengerechtelijke incassomarkt. Zoetermeer: Panteia.

Jungmann, N. & Keizer, M. (2023) Whats the problem? Verkenning van de verklaringen voor achterstanden van klanten die aangeven over betaalcapaciteit te beschikken. Utrecht/Groningen: Hogeschool Utrecht/Rijksuniversiteit Groningen

Jungmann, N., A. Moerman, H. Schruer & I. van den Berg. (2012). Paritas Passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden. Hogeschool Utrecht, MO Groep, LOSR, KBvG.

Jungmann, N., M. Linssen, A. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens. (2020). Betalingsregeling. Panteia/HU/LOSR.

Jungmann, N., R. Oomkens, T. Madern & M Bartsch. (2021). Ophogingen. Panteia/HU.

Jungmann, N., T. Madern, R. van Geuns & A. Moerman. (2018). Knellende schuldenwetgeving. HU/HvA/LOSR.

Jungmann, N., T.E. Madern, L.P. Wesdorp. (2020). Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor hulp en dienstverleners. Nieuwegein: Bohn, Stafleu Van loghem.

Kamerstukken, 2020/21, 2764.

Kamerstukken, 2014-2015, 34 047, nr. 6.

Kamerstukken, 35 570 XV, nr. 58.

Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: bloemlezing opbrengsten thematafels.

Kamerstukken, 3 november 2021, 35 63455. Bijlage: 10 oplossingen voor probleemschulden.

Kamerstukken, 2020/21, 24515, nr.604.

Kamerstukken, 2020/21, 35 733, nr. 3. Memorie van Toelichting. Wet kwaliteit incassodienstverlening.

Kamerstukken 2021, 3265640. Brief inzake herijking tarieven gerechtsdeurwaarders en inventarisatie beleidsopties incasso en deurwaarderij.

Kamerstukken, 2022-2023, 29 x\279, nr. 749.

Keizer, M. (2016). Afgelost = opgelost. Hoe verlagen we de drempel tot het zoeken van contact? Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

KBvG. (2006). Rapport Verantwoord Ondernemen. Den Haag: KBvG.

KBvG.(2022). Jaarverslag 2022. Initiëren en meedoen. Den Haag: KBvG.

Mak, J., Schoorl, R., Boonstoppel, E., Hees, S., & Custers, A. (2023). Samenwerken aan een optimale klantreis: Hoe kan doorverwijzing van hulpvragers met een schuld vanuit lokale informele armoede- en schuldenprojecten naar de formele professionele schuldhulpverlening worden geoptimaliseerd? Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Veiligheid en Justitie, (ongedateerd) concept Wetsvoorstel stroomlijning keten voor derdenbeslag (Wskd); concept Memorie van Toelichting Wskd; Concept Besluit stroomlijning keten voor derdenbeslag; Concept Nota van Toelichting Algemene Maatregel van Bestuur Wskd

Moerman, A., S. van Muiswinkel & B. Houkes. (2020). Invordering uit balans. Sociaal Werk Nederland/LOSR.

Moerman, A. & Jungmann, N. (2023). Schulden klein houden en perspectief bieden. Utrecht: Hogeschool Utrecht/LOSR.

Motivaction. (2014). Kwantitatief onderzoek naar de aard en omvang van incassoproblematiek onder consumenten.

Nationale ombudsman. (2019). Invorderen vanuit het burgerperspectief. Den Haag: Nationale ombudsman.

Nationale ombudsman. (2020). Hindernisbaan zonder finish. Den Haag: Nationale ombudsman.

Odekerken, M.W.A. (2017). Het incasseren van ongenoegen: deurwaarders en debiteuren, proefschrift. Universiteit Utrecht.

Oomkens, R. (2019). Verkennend onderzoek naar Europese incassomodellen. Zoetermeer: Panteia.

Oomkens, R. A. Drijvers, L. Salomé, A. Eleveld, S. Kistemaker & H. Bouma. (2022). Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid. Panteia/Muzus/VU/HU

Plantinga, A. (2019) Poor Psychology: Poverty, Shame, and Decision Making. Tilburg: Tilburg University (diss).

Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving, Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen, Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving 2017.

Rechtspraak. (2018). Incassozaken.

Research and Markets. (2022). Netherlands Buy Now Pay Later Business and Investment Opportunities Databook Q3 2022.

Research and Markets. (2023). Netherlands Buy Now Pay Later Business and Investment Opportunities Databook Q3 2022. Research and Markets.

Rougoor, W., N. Verheuveld, J. Hers & Va. Van Spijker. (2020). De economische waarde van creditmanagement. Amsterdam: SEO.

Schoneveld, D.J., A. Baan, B. Berkhout, J. ten Hoor & M. Bolkestein. (2018). Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties. Utrecht: Berenschot.

Schonewille, G., & Weijers, M. (2019). Veel schuldenaren weten schuldhulp slecht te vinden. Economisch Statistische Berichten, 104(4776), 362–364.



Staatscourant 2023, 858 | Besluit van de ledenraad van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders van 8 juli 2022 houdende de vaststelling van de Gerechtsdeurwaardersverordening (Gerechtsdeurwaardersverordening)

Tieben, B., R. Winkelmolen & N. Koeman. (2022). Marktonderzoek incassobranche. Amsterdam: SEO.

Van den Berg, I. (2015) Consequenties maatschappelijke ontwikkelingen voor de beroepsuitoefening van de (kandidaat-) gerechtsdeurwaarder en de opleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder. Utrecht: Hogeschool Utrecht

Van den Berg, I. (2015) De gerechtsdeurwaarder: ambtenaar en ondernemer. Ontwikkelingen in de beroepsuitoefening en de gevolgen voor de opleiding. Utrecht: Universiteit Utrecht Diss.

Van Dantzig, L., F. Korn, J. Kuipers & J. van Rij. (2023). Betalingsregelingenbeleid CJIB – Toepassing bevoegdheden. Amsterdam: Cebeon

Winter, H., B. Geertsema, F. Beijaard, I. van den Berg, M. van den Brink, M. Keizer & F. Verbeeten. (2019). Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. Groningen: Pro Facto.

Winter, H., G. Krol, J. Geertsema, M. Beukers & C. Boxum. (2021). Evaluatie van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG). Groningen: Pro Facto.

WODC. (2016). Juridische beroepen in de toekomst. Ontwikkelingen binnen advocatuur, notariaat en gerechtsdeurwaarderij. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum.

WODC. (2018). Omvang incassomarkt. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum.

WRR. (2017). Weten is nog geen doen. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.