Berenschot



EINDRAPPORT

Verkenning naar buitengerechtelijke incasso

Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW, programmadirectie Armoede en Schulden

75081 - 5 februari 2026

Bram Berkhout, Ad Baan, Julia van Neerrijnen, Bart Vertegaal en Thomas Kools

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 ... 4

Verkenning naar buitengerechtelijke incasso ... 4

1.1 Inleiding ... 4
1.2 Onderzoeksvragen ... 5
1.3 Onderzoeksaanpak ... 6
1.4 Reikwijdte en afbakening onderzoek ... 8
1.5 Leeswijzer ... 9

Hoofdstuk 2 ... 11

Wat is buitengerechtelijke incasso? ... 11

2.1 Wat is buitengerechtelijke incasso? ... 11
2.2 De incassoketen ... 12
2.3 Wettelijk kader ... 16
2.4 Reeds benoemde knelpunten in de buitengerechtelijke incasso ... 21

Hoofdstuk 3 ... 23

Ontwikkelingen buitengerechtelijke incasso ... 23

3.1 Het denken over incasso en schulden is veranderd ... 23
3.2 Steeds strengere eisen aan incassoactiviteiten ... 25
3.3 Kwaliteitsslag bij incassodienstverleners ... 26
3.4 Technologische ontwikkelingen ... 28
3.5 Consumentenvorderingen worden minder vaak voor de rechter gebracht ... 29
3.6 Verschuiving naar zelfincasso ... 32
3.7 Veranderingen in de marktstructuur ... 36
3.8 Ontwikkelingen aan de kant van consument ... 36
3.9 Onze slotbeschouwing ... 37

Hoofdstuk 4 ... 39

Buitengerechtelijke incasso in de praktijk ... 39

4.1 Zelfincassanten versus uitbestedende schuldeisers ... 40
4.2 Zelf doen versus uitbesteden ... 42
4.3 In rekening brengen incassokosten ... 47
4.4 Overdracht naar gerechtelijk traject ... 48
4.5 Kostendekkendheid van het incassoproces voor schuldeisers ... 51

Hoofdstuk 5 ... 52

Verkopen en kopen van vorderingen ... 52

5.1 Maatschappelijk debat over het verkopen van consumentenvorderingen ... 52
5.2 Hoeveel schuldeisers zeggen vorderingen te verkopen? ... 53
5.3 Factoren die de verkoopprijs beïnvloeden ... 55
5.4 Motieven om te verkopen ... 55
5.5 Wat zijn de gevolgen van verkoop voor de debiteur? ... 57

Hoofdstuk 6 ..... **58**

Over de contractering van incassodienst-verleners **58**

6.1 Hoe worden de incassodienstverleners gevonden? **58**
6.2 Waarover worden afspraken gemaakt **60**
6.3 Wat voor prijsafspraken worden er gemaakt? **64**
6.4 Kostenverdeling schuldeiser en opdrachtnemers **67**

Hoofdstuk 7 ..... **69**

Ruimte voor een duurzame minnelijke oplossing **69**

7.1 Omgang met betalingsregelingen **69**
7.2 Borging van het bestaansminimum **71**
7.3 Knelpunten voor duurzame minnelijke oplossingen **72**

Hoofdstuk 8 ..... **76**

Leerpunten uit het onderzoek **76**

8.1 Er is een onmiskenbare trend ingezet naar meer minnelijk oplossen **76**
8.2 Verbetering van betaalgedrag blijft achter **77**
8.3 Beeldvorming vanuit verschillende invalshoeken **77**
8.4 Positionering van typen incassodienstverleners in de incassoketen **80**

Bijlage 1. Onderzoeksvragen van de verkenning **82**
Bijlage 2. Samenstelling klankbord-groep **84**
Bijlage 3. Geraadpleegde documenten **85**
Bijlage 4. Geïnterviewde landelijke stakeholders **86**
Bijlage 5. Data over omvang markt incassodienst-verlening **87**
Bijlage 6. Respons-verantwoording enquêtes **91**

HOOFDSTUK 1

Verkenning naar buitengerechtelijke incasso

1.1 Inleiding

Berenschot heeft in opdracht van de programmadirectie Armoede en Schulden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: ministerie van SZW) een verkennend onderzoek uitgevoerd naar buitengerechtelijke incasso voor private consumentenvorderingen[1]. Doel van het onderzoek was inzicht te verkrijgen in de huidige praktijk en recente ontwikkelingen. De bevindingen dienen als input voor de ambitie uit het regeerprogramma van het demissionaire Kabinet Schoof om het stelsel van schuldinvordering te verbeteren. Dat houdt in: schulden vroeg oplossen en onnodige incassokosten voor consumenten[2] beperken.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) was inhoudelijk betrokken bij de voorbereiding en de begeleiding van het onderzoek, maar was formeel geen mede-opdrachtgever.

Buitengerechtelijke incasso, ook vaak aangeduid als een 'minnelijk incassotraject' voorkomt het snel oplopen van kosten voor de schuldenaar. Zodra een gerechtelijk traject wordt ingezet, waarbij een gerechtsdeurwaarder betrokken wordt, versnelt namelijk de oploop van de kosten voor de schuldenaar.

De programmadirectie wil meer kennis opbouwen over de praktijk van buitengerechtelijke incasso. Het gaat de directie daarbij om inzicht in de keuzes en motieven van schuldeisers, de inzet van incassodienstverleners inclusief opdrachtverlening en prijsafspraken, en de invloed van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen op betaalgedrag. Het ministerie wil bijvoorbeeld graag meer inzicht krijgen in:

- de verschillen in de uitvoering van incassoactiviteiten tussen schuldeisers die zelf incasseren en incassodienstverleners die opgekochte vorderingen behandelen
- de knelpunten bij het realiseren van duurzame minnelijke oplossingen
- de ruimte die er is voor het treffen van betalingsregelingen.

Ook is er bij de programmadirectie behoefte aan kennis over de verkoop van vorderingen op consumenten (in het vervolg consumentenvorderingen) door primaire schuldeisers[3] en de effecten hiervan op schuldenaren. Ons onderzoek had als doel kennis te verzamelen om de hierboven

[1] Incasso van vorderingen van de overheid op burgers valt buiten de scope van het onderzoek.
[2] Een consument is op basis van het Burgerlijk Wetboek een natuurlijke persoon die niet handelt (hier producten of diensten koopt) in uitoefening van beroep of bedrijf.
[3] Een schuldeiser is de oorspronkelijke partij bij wie de consument een schuld heeft, ontstaan doordat een product of dienst op rekening is afgenomen. De schuldeiser kan ervoor kiezen de incasso van de vordering zelf uit te voeren, uit te besteden, of de vordering te verkopen.

beschreven informatiebehoeften van het ministerie over buitengerechtelijke incasso zoveel als mogelijk te vervullen. In dit rapport presenteren wij de resultaten.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt:

Hoe geven schuldeisers en incassodienstverleners invulling aan hun incassoactiviteiten, hoe krijgt de samenwerking in de keten vorm en hoe worden afspraken over opdrachten en prijzen gemaakt?

De ministeries van SZW en JenV hebben, in relatie tot de centrale probleemstelling, negentien onderzoeksvragen (zie bijlage 1 voor de volledige lijst vragen) opgesteld waarop het onderzoek bij voorkeur een antwoord moest geven. De onderzoeksvragen die opgesteld zijn voor dit onderzoek, zijn door de opdrachtgever onderverdeeld naar de volgende vier thema's:

1. algemene ontwikkelingen buitengerechtelijke incasso;
2. kenmerken en ontwikkelingen van zelfincassanten;
3. specifieke vragen over de opdrachtovereenkomst tussen schuldeiser en incassodienstverlener die in opdracht van de schuldeiser het incassoproces verzorgt;
4. ruimte voor een duurzame minnelijke oplossing.

Voor thema 2 geldt dat we voor ons onderzoek het begrip 'zelfincassanten' hebben gedefinieerd als de groep schuldeisers die zelf de 14-dagenbrief versturen en daarmee de meeste stappen in het minnelijke deel van het incassoproces zelf uitvoeren. Zij besteden dus geen of relatief weinig onderdelen daarvan uit aan incassodienstverleners.

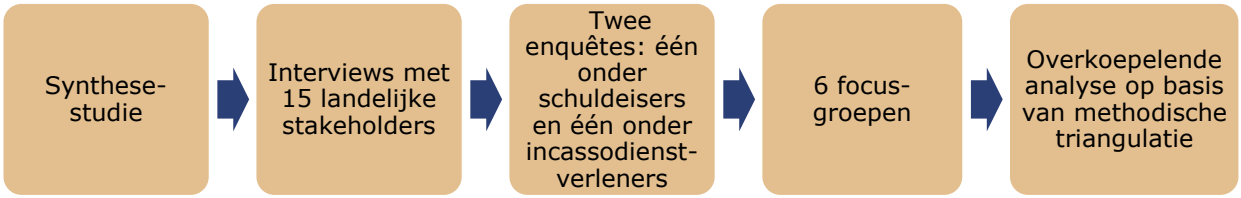
Toelichting op de begrippen '14-dagenbrief' en 'ingebrekestelling' (zoals aangegeven in artikel 6:96 lid 6 BW):

- De natuurlijke persoon die niet handelt in uitoefening van beroep of bedrijf (consument) moet eerst in verzuim zijn. Zie artikel 6:81 lid 1 e.v. BW. Verzuim treedt in als de schuldenaar in gebreke is gesteld (artikel 6:82 lid 1 BW) of in bepaalde gevallen zonder ingebrekestelling (artikel 6:83 BW).
- In het geval de schuldenaar een consument is, bepaalt artikel 6:96 lid 6 BW dat, nadat het verzuim is ingetreden, eerst een kosteloze aanmaning moet worden verstuurd. De consument moet daarbij nog minimaal 14 dagen vanaf de dag na ontvangst krijgen om de betaling te voldoen. Pas na afloop van die termijn mogen incassokosten in rekening worden gebracht. Deze aanmaning wordt in de praktijk de '14-dagenbrief' genoemd.

Voor de vragen onder de bovenstaande thema's geldt dat het niet alleen gaat om kennis over de huidige situatie, maar ook om de veranderingen die er in de incassoketen hebben plaatsvonden sinds 2016, kijkend naar taakverdeling en contractering en (markt) posities.

1.3 Onderzoeksaanpak

Figuur 1 geeft een overzicht van onze onderzoeksaanpak. Deze bestond uit vijf onderzoeksmethoden, uitgevoerd in de periode van eind april tot medio november 2025.



Figuur 1. Schematische samenvatting van in te zetten onderzoeksinstrumenten.

Het zwaartepunt van onze dataverzameling lag bij **twee grote enquêtes** onder schuldeisers en incassodienstverleners. Om voor beide enquêtes de vragenlijst behapbaar te houden voor de respondenten, is daarin niet gevraagd naar veranderingen in de buitengerechtelijke incasso over de tijd en naar verschuivingen in de incassoketen; deze onderwerpen zijn onderzocht via interviews, focusgroepen en gesprekken met de door de opdrachtgever ingestelde klankbordgroep (zie bijlage 2 voor de samenstelling van deze klankbordgroep).

Ter voorbereiding van de twee enquêtes gebruikten we twee onderzoeksmethoden: een **synthesestudie van bestaande onderzoeksrapporten** en een **interviewronde met vijftien landelijke stakeholders**. De synthesestudie had tot doel om relevante en actuele inzichten over buitengerechtelijke incasso uit eerder onderzoek te verzamelen. Daarbij bleek echter dat veel beschikbare studies verouderd waren of slechts gedeeltelijk ingingen op de praktijk van buitengerechtelijke incasso. Slechts een deel van de documenten leverde bruikbare en actuele informatie op; deze selectie is opgenomen in bijlage 3.

De selectie van de vijftien landelijke stakeholders, met wie wij voor de zomer van 2025 een online interview hielden, is gemaakt in overleg met de opdrachtgever en de ingestelde klankbordgroep. De samenstelling van deze groep was gericht op het verkrijgen van zoveel mogelijk verschillende perspectieven op buitengerechtelijke incasso. In bijlage 4 hebben we een overzicht opgenomen van geïnterviewde personen.

De inzichten uit de synthesestudie en interviews zijn direct toegepast bij het beantwoorden van een deel van de negentien onderzoeksvragen en bij het opstellen van een gerichte vragenlijst voor beide enquêtes. Hierdoor konden minder relevante of al voldoende beantwoorde vragen bij het maken van de enquêtevragenlijsten worden weggelaten, wat de lengte van deze vragenlijst en daarmee de responskans verbeterde.

Voor het uitvoeren van de **enquête onder schuldeisers** hebben we gebruik gemaakt van het Business to Business-panel van onderzoeksbureau PanelWizard. Dit bureau heeft voor ons werkende Nederlanders uit dit panel geselecteerd die binnen hun organisatie (mede)beslissend of eindverantwoordelijk zijn voor financiën. De respondenten die aan dit criterium voldoen, hebben vervolgens twee selectievragen voorgelegd gekregen. De eerste vraag betreft het (mede)beslissend of eindverantwoordelijk zijn voor incasso- en debiteurenbeheer. De tweede vraag betreft leveringen aan consumenten. De selectie van paneldeelnemers die na deze selectievragen overbleef, is vervolgens gevraagd om onze inhoudelijke vragenlijst in te vullen. Uiteindelijk hebben 516 panelleden de vragenlijst (geheel of gedeeltelijk) ingevuld. Naast de 516 panelleden hebben 63 respondenten van schuldeisers onze vragenlijst via een open link ingevuld. Deze link is gedeeld door enkele organisaties uit de door de opdrachtgever ingestelde klankbordgroep, die schuldeisers in hun achterban hebben.

De **tweede enquête, gericht op incassodienstverleners**, is via verschillende kanalen verspreid. Berenschot heeft alle incassodienstverleners aangeschreven die in augustus 2025 waren geregistreerd in het incassoregister van Justis[4]. Daarnaast hebben de Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso-ondernemingen (NVI) en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) de oproep binnen hun achterban verspreid, respectievelijk onder incassobureaus en gerechtsdeurwaarderskantoren. Een week na de eerste oproep hebben beide organisaties hun leden een reminder gestuurd. Dit heeft geresulteerd in een brutorespons van 83 ingevulde vragenlijsten: 35 van incassobureaus, 44 van gerechtsdeurwaarderskantoren en 4 van overige incassodienstverleners.

Ook gerechtsdeurwaarderskantoren zijn bevraagd.

Uit paragraaf 2.3 zal blijken dat gerechtsdeurwaarders naast 'ambtelijke werkzaamheden' ook bevoegd zijn tot het verrichten van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden (niet-ambtelijke werkzaamheden). De KBvG heeft ons aangegeven dat in de praktijk bijna alle gerechtsdeurwaarderskantoren ook actief zijn in buitengerechtelijke incasso. Om die reden hebben we ook gerechtsdeurwaarderskantoren gevraagd onze enquête over buitengerechtelijke incasso in te vullen.

In het rapport onderscheiden we enerzijds incassobureaus die primair buitengerechtelijke incassodienstverlening aanbieden, en anderzijds gerechtsdeurwaarderskantoren die dergelijke dienstverlening als nevenactiviteit uitvoeren. In de praktijk werken sommige incassobureaus wel structureel samen met een gerechtsdeurwaarderskantoor om dossiers waar nodig in het rechtelijke traject af te handelen.

De veldwerkperiode voor beide enquêtes vond plaats van woensdag 27 augustus tot en met vrijdag 12 september 2025. Na afloop is de respons geanalyseerd en vergeleken met de inzichten uit de eerdere onderzoeksactiviteiten. Deze gecombineerde bevindingen zijn vervolgens verdiept op specifieke thema's via **zes online focusgroepen,** in de vorm van groepsgesprekken met schuldeisers en incassodienstverleners. Concreet gaat het om de volgende zes focusgroepen:

- **Focusgroep 1.** Gesprek met 3 zelfincassanten over de uitvoering van buitengerechtelijke incasso en hun redenen om (nauwelijks) uit te besteden aan incassodienstverleners.
- **Focusgroep 2.** Gesprek met 8 schuldeisers die buitengerechtelijke incasso deels uitbesteden, over de samenwerking met dienstverleners en de motivatie voor uitbesteding.
- **Focusgroep 3.** Gesprek met 5 gerechtsdeurwaarderskantoren over de uitvoering van buitengerechtelijke incasso voor opdrachtgevers.
- **Focusgroep 4.** Gesprek met 3 incassobureaus over hun aanpak van buitengerechtelijke incasso voor opdrachtgevers.
- **Focusgroep 5.** Gezamenlijk gesprek met 3 incassobureaus en 2 gerechtsdeurwaarderskantoren over verschillen in dienstverlening met betrekking tot buitengerechtelijke incasso voor opdrachtgevers.
- **Focusgroep 6.** Gesprek met een schuldeiser die consumentenvorderingen verkoopt en een incassodienstverlener die dergelijke vorderingen opkoopt, over de redenen voor verkoop en de invulling van buitengerechtelijke incasso na eigendomsoverdracht.

We hebben de zes focusgroepen gehouden tussen 29 oktober en 12 november 2025. De deelnemers voor de focusgroepen zijn hoofdzakelijk geworven via onze twee enquêtes. De laatste vraag van beide enquêtes was of men bereid zou zijn mee te doen aan een focusgroep. Omdat het

[4] Justis is een overheidsorganisatie, onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

aantal deelnemers aanvankelijk lager was dan verwacht, zijn via de leden van de klankbordgroep, LinkedIn en het eigen netwerk extra oproepen verspreid voor deelname aan de focusgroepen. Hierdoor konden alle zes groepen worden gevuld, zij het met minder deelnemers dan vooraf gewenst, zonder dat dit afbreuk bleek te doen aan de kwaliteit en opbrengst van de gesprekken.

De basisinformatie voor ons onderzoek komt uit de twee grote enquêtes die we hebben gehouden onder schuldeisers en incassodienstverleners. In deze enquêtes is vooral gevraagd naar de huidige praktijk van buitengerechtelijke incasso en maar heel beperkt naar de ontwikkelingen. In de zes focusgroepen hebben we wel doorgevraagd op die ontwikkelingen. Met uitzondering van focusgroep 6 (maar 2 deelnemers), waren de overige focusgroepen breed samengesteld. We hebben echter geen maatstaf voor de representativiteit van de zienswijzen die door de deelnemers aan deze focusgroepen met ons zijn gedeeld. In dit rapport hebben we de zienswijzen als onderzoekers zelf zo goed mogelijk naast elkaar gezet en gewogen.

Na afronding van de laatste focusgroep heeft het onderzoeksteam een **overkoepelende analyse** gemaakt van alle verzamelde feiten en meningen. De resultaten van deze analyse vormen de basis voor de inhoud van dit rapport.

Onze begeleiding tijdens het onderzoek

Gedurende het hele onderzoekstraject hebben we de voortgang van ons onderzoek periodiek besproken met de onze opdrachtgever. De opdrachtgever heeft ook feedback gegeven op concepten van in te zetten onderzoeksinstrumenten.

Naast de afstemming met de opdrachtgever zijn wij tijdens het onderzoek begeleid door een klankbordgroep. Deze groep stond op grotere afstand van de uitvoering en werd op vier momenten gevraagd te reflecteren op de onderzoeksaanpak, voortgang, tussentijdse resultaten en de conceptversie van het eindrapport. De klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van landelijke stakeholders die nauw betrokken zijn bij het vraagstuk van buitengerechtelijke incasso. Daarmee fungeerde zij als inhoudelijk panel met brede kennis van en ervaring met de incassopraktijk en bood zij toegang tot relevante netwerken. De samenstelling van de klankbordgroep is opgenomen in bijlage 2.

1.4 Reikwijdte en afbakening onderzoek

Alleen incasso van consumentenvorderingen van private partijen

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op buitengerechtelijke incasso van consumentenvorderingen (B2C). Consumentenvorderingen zijn vorderingen van schuldeisers op natuurlijke personen, voor producten of diensten die zij op rekening hebben afgenomen, niet in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Incasso van vorderingen tussen bedrijven (B2B) viel buiten de scope. Belangrijk is verder dat de opdrachtgever heeft gekozen om dit onderzoek uitsluitend te richten op buitengerechtelijke incasso van consumentenvorderingen van private partijen, en niet op vorderingen van overheidsorganisaties op burgers.

Buitengerechtelijke incasso in volle breedte

Buitengerechtelijke incasso betreft alle activiteiten om achterstallige betalingen van consumenten te innen vóór tussenkomst van de rechter, uitgevoerd door schuldeisers of door hen ingeschakelde incassodienstverleners.

Verkennend karakter van het onderzoek

Het onderzoek heeft een verkennend karakter en heeft als doel inzicht te krijgen in de buitengerechtelijke incassopraktijk van schuldeisers en hun eventuele incassodienstverleners, evenals in ontwikkelingen binnen de incassoketen en de belangrijkste beïnvloedende factoren. De beoogde verkenning was per definitie niet uitputtend. Vanwege de voorwaarden en de korte beschikbare doorlooptijd was namelijk vooraf al duidelijk dat mogelijk niet alle negentien onderzoeksvragen (volledig en even diepgaand) zouden worden beantwoord. In overleg met de opdrachtgever en in afstemming met de ingestelde klankbordgroep is gestreefd naar zo volledig mogelijke beantwoording van de negentien onderzoeksvragen.

De opdrachtgever heeft verder verzocht om bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen een retrospectief beeld te schetsen van de praktijk van buitengerechtelijke incasso over de periode 2016 tot heden. Dit betekent dat het niet tot onze opdracht behoorde om op basis van de verkregen inzichten vooruit te kijken of beleidsaanbevelingen te formuleren. Wel hebben wij, vanuit onze rol als onderzoekers, in het slothoofdstuk enkele lessen en observaties opgenomen die wij hebben opgedaan tijdens deze verkenning.

Representativiteit onderzoeksbevindingen

Hoewel de respons op beide enquêtes, bezien op enkele kenmerken van de vertegenwoordigde bedrijven (zoals omvang, branche en hoogte van vorderingen, wel of geen vastelastenpartners[5]), voldoende variatie vertoont, kan niet worden vastgesteld in hoeverre deze respons representatief is voor alle incassodienstverleners en private schuldeisers met consumentenvorderingen. Voor de totale populatie zijn er namelijk geen gegevens beschikbaar over de verdeling naar deze kenmerken, waardoor ook niet bepaald kan worden of onze respons representatief is.

Het ministerie van SZW heeft geen onderzoeksvraag geformuleerd over de mate waarin het feitelijk handelen van incassodienstverleners spoort met regelgeving en zorgvuldigheidseisen. Wel zijn hierover vragen gesteld in de reacties van de klankbordgroep op de conceptversie van deze rapportage. Doordat een dergelijke onderzoeksvraag ontbrak, is in dit onderzoek niet specifiek gezocht naar of bevraagd op mogelijk onzorgvuldig handelen door of misstanden bij incassodienstverleners. Daardoor is onbekend of zich onder de respondenten van onze enquête incassodienstverleners bevinden die in de praktijk onzorgvuldig handelen bij buitengerechtelijke incasso, bijvoorbeeld door een te agressieve benadering van schuldenaren of onnodige kostenstapeling. Evenmin kan worden vastgesteld of de respons representatief is voor bedrijven die wel of niet zorgvuldig incassodiensten verlenen.

1.5 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport bestaat uit zeven hoofdstukken en vijf bijlagen. Hieronder leest u wat u in welk hoofdstuk aantreft:

- Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van buitengerechtelijke incasso, het wettelijke kader en de opbouw en werking van de incassoketen, inclusief de betrokken partijen.
- In hoofdstuk 3 behandelen we de belangrijkste ontwikkelingen in de buitengerechtelijke incasso sinds 2016.
- Hoofdstuk 4 gaat voor een aantal aspecten in op de huidige praktijk van buitengerechtelijke incasso.
- Hoofdstuk 5 gaat over de koop en verkoop van consumentenvorderingen en wat de verkoop van vorderingen betekent voor buitengerechtelijke incasso.

[5] Vastelastenpartners zijn op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) als volgt gedefinieerd: woningcorporaties, energie- en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars.

- In hoofdstuk 6 staat de contractering van incassodienstverlening centraal. Welke afspraken worden er tussen schuldeisers en incassodienstverleners hierover gemaakt en welke ontwikkeling is er in deze afspraken te zien?
- Hoofdstuk 7 richt zich op de mogelijkheden voor duurzame minnelijke oplossingen bij consumentenvorderingen, inclusief de knelpunten die daarbij spelen.
- Hoofdstuk 8 presenteert tot slot de belangrijkste inzichten en lessen die wij als onderzoeksteam hebben getrokken uit dit verkennende onderzoek.

Kanttekening

Bij het beschrijven van onze bevindingen over buitengerechtelijke incasso streven we er naar steeds voldoende context te bieden en geven we nauwkeurig weer welke vragen zijn gesteld en hoe verschillende spelers (schuldeisers, incassobureaus, gerechtsdeurwaarders, overheid en toezichthouders) handelen en hun zienswijzen formuleren. Waar mogelijk zijn door partijen gedane beweringen over het incassogedrag van andere partijen getoetst aan feiten. Omdat partijen binnen de incassoketen logischerwijs de ontwikkelingen vaak vanuit hun eigen invalshoek waarnemen en interpreteren, was het voor dit onderzoek uitermate belangrijk om steeds scherp te kijken naar het onderscheid tussen beeldvorming en feitelijke ontwikkelingen. Zowel de opdrachtgever als de klankbordgroep hebben ons daarbij scherp gehouden. Beweringen die niet konden worden onderbouwd, zijn daarom niet opgenomen in de eindtekst van dit rapport.

Zowel het aantal onderzoeksvragen als het aantal betrokken partijen was groot. Het was daarom een uitdaging om alle informatie volledig en overzichtelijk weer te geven. In het rapport is steeds een balans gezocht tussen volledigheid en leesbaarheid. Om herhaling te voorkomen, geven we bij de eerste vermelding van een begrip of speler in de keten direct een nadere definitie.

HOOFDSTUK 2

Wat is buitengerechtelijke incasso?

In dit hoofdstuk beschrijven we wat buitengerechtelijke incasso inhoudt, binnen welk wettelijk kader deze activiteiten plaatsvinden, en welke partijen hierbij een rol spelen.

2.1 Wat is buitengerechtelijke incasso?

Dit onderzoek focust zich op de buitengerechtelijke incasso van consumentenvorderingen (zie de definitie in paragraaf 1.3). Indien vorderingen op consumenten niet op tijd en/of niet volledig betaald worden, heeft een schuldeiser verschillende privaatrechtelijke mogelijkheden om een vordering te innen. Buitengerechtelijke incasso is het proces waarbij een schuldeiser probeert een openstaande rekening (in dit onderzoek bij consumenten) te innen zonder tussenkomst van de rechter. De schuldeiser heeft in deze fase geen dwangmiddelen, maar probeert de schuldenaar ervan te overtuigen de vordering te betalen. Dit kan de opdrachtgever doen door bijvoorbeeld een of meer van de volgende activiteiten uit te voeren:

- het versturen van betalingsherinneringen (via mail, sms, of post)
- telefonisch contact zoeken met de schuldenaar over de openstaande vordering
- het versturen van de zogenaamde 14-dagen brief
- het versturen van een formele ingebrekestelling
- het afleggen van een huisbezoek
- het (alsnog) aanbieden en afsluiten van betalingsregelingen
- het in rekening brengen van incassokosten
- het proactief doorverwijzen naar schuldhulpverlening.

Let op: De hierboven genoemde buitengerechtelijke-incasso-activiteiten hoeven niet altijd in een vaste volgorde plaats te vinden. Soms moeten bepaalde stappen worden herhaald. Bijvoorbeeld: een consument betaalt na een herinnering eerst weer, maar stopt later toch weer met betalen. In dat geval kan de schuldeiser opnieuw dezelfde incasso-activiteiten inzetten.

In paragraaf 2.3 van dit hoofdstuk lichten we toe wanneer schuldeisers, onder de gestelde voorwaarden, incassokosten aan de schuldenaar in rekening mogen brengen.

Belangrijk is dat een schuldeiser de buitengerechtelijke incasso zelf mag uitvoeren, maar ook één of meer activiteiten kan uitbesteden aan een incassodienstverlener. Indien een schuldeiser ervoor kiest om vorderingen op consumenten te verkopen aan een derde partij, dan is het aan deze nieuwe schuldeiser om ervoor te kiezen het incassoproces zelf uit te voeren, dan wel op zijn beurt het (deels) uit te besteden aan een incassodienstverlener. Wanneer de opkopende partij ervoor kiest het incassoproces zelf uit te voeren, valt deze evenals de incassodienstverlener die (een deel van) de buitengerechtelijke incassoactiviteiten voor de opkopende partij verzorgt, onder de reikwijdte van de Wet kwaliteit incassodienstverlening (zie paragraaf 2.3).

Indien, ondanks alle inspanningen, in de buitengerechtelijke incassofase de schuldenaar niet tot betaling overgaat, kan een schuldeiser ervoor kiezen om vonnis te halen bij de rechter. Daarmee gaat een vordering over van buitengerechtelijke incasso naar gerechtelijke incasso. Voor het doorlopen van een rechtelijke procedure dient een schuldeiser een gerechtsdeurwaarder in te schakelen. Een gerechtsdeurwaarder kan op basis van een gerechtelijk vonnis betaling afdwingen, bijvoorbeeld door het leggen van een loonbeslag.

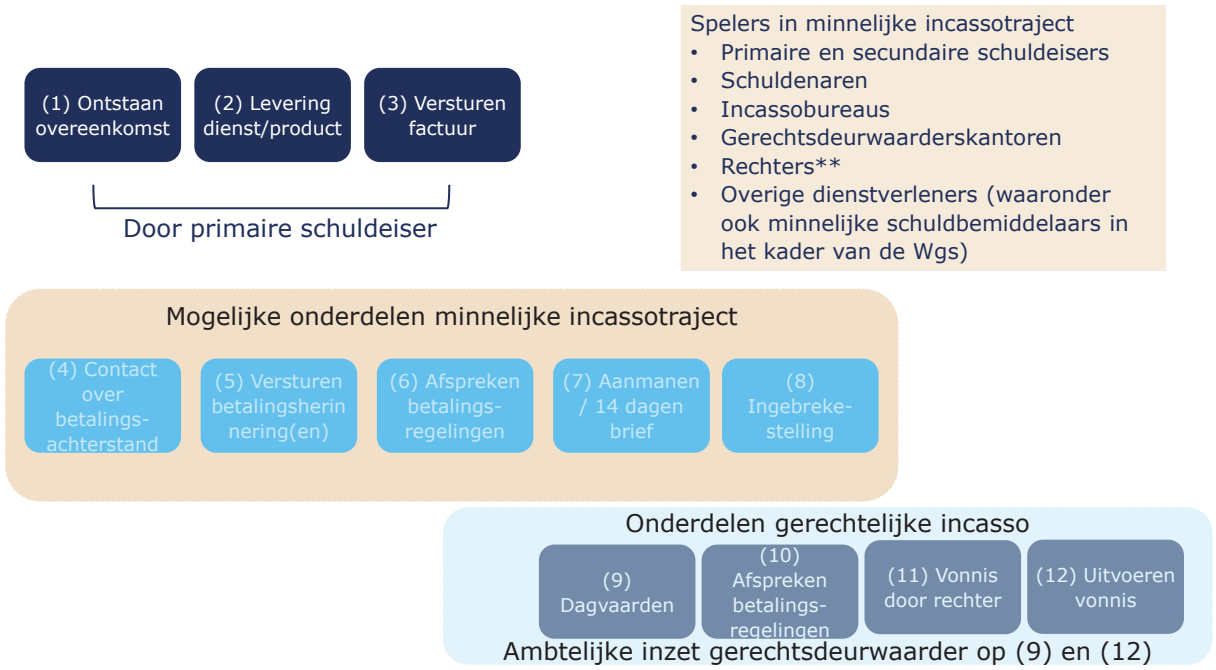
2.2 De incassoketen

Figuur 2 toont een schematische weergave van de verschillende onderdelen uit het incassoproces; van het ontstaan van een leveringsovereenkomst tot en met de executie van een gerechtelijk vonnis om een openstaande factuur te betalen. In de figuur zijn ook de uitvoerders van de verschillende procesonderdelen opgenomen. De onderdelen 1 tot 3 (het ontstaan van een vordering tot en met het versturen van de factuur) worden in veel gevallen uitgevoerd door de schuldeiser. Het is echter mogelijk dat een derde partij het facturatieproces overneemt, denk hiervoor bijvoorbeeld aan de tandartsrekening die in veel gevallen door Infomedics wordt verstuurd en niet door de eigen tandarts. De overname van het facturatieproces vindt in toenemende mate plaats bij webshops al dan niet in combinatie met 'Buy Now Pay Later' (BNPL)[6].

Bij de onderdelen 9 en 12 gaat het om een ambtshandeling en die moeten altijd worden uitgevoerd door een gerechtsdeurwaarder, en is het een rechter die het vonnis uitspreekt (onderdeel 11). Het treffen van betalingsregelingen in de gerechtelijke fase (onderdeel 10) is mogelijk zowel na de dagvaarding door de gerechtsdeurwaarder als na de uitspraak van het vonnis door de rechter.

Op de onderdelen 4 tot en met 8 kunnen, afhankelijk van keuzes die de schuldeisers maken, verschillende spelers naast elkaar opereren. Het gaat hierbij om schuldeisers, opkopers van consumentenvorderingen (secundaire schuldeisers), incassobureaus, gerechtsdeurwaarders en overige spelers (bijvoorbeeld gespecialiseerde bureaus die uitsluitend op openstaande vorderingen nabellen).

[6] Zie recente kamervragen naar aanleiding van een publicatie van FTM. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2025D46249&did=2025D46249Bij.



Figuur 2. Overzicht van de verschillende onderdelen uit het incassoproces.

Toelichting op de in figuur 2 genoemde actoren:

1. **Primaire en secundaire schuldeisers.** In dit onderzoek onderscheiden we primaire en secundaire schuldeisers. **Primaire schuldeisers** zijn bedrijven of organisaties die zelf het product hebben geleverd of de dienst hebben verricht waarop de vordering betrekking heeft. Zij kunnen ervoor kiezen de buitengerechtelijke incasso van hun vorderingen geheel of grotendeels zelf uit te voeren. In dat geval noemen we hen **zelfincassanten**. Primaire schuldeisers die zelf incasseren (zelfincassanten) vallen niet onder de reikwijdte van de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki, zie voor toelichting paragraaf 2.3). Wanneer zij (delen van) de buitengerechtelijke incasso uitbesteden aan een professionele incassodienstverlener, dan valt deze incassodienstverlener wél onder de Wki, maar de primaire schuldeiser zelf niet. Primaire schuldeisers kunnen hun vorderingen ook overdragen, bijvoorbeeld door verkoop. In dat geval wordt de nieuwe eigenaar van de vordering in dit onderzoek aangemerkt als **secundaire schuldeiser**. Een secundaire schuldeiser heeft het product of de dienst die aan de vordering ten grondslag ligt niet zelf geleverd. De vorderingen waarop de secundaire schuldeiser buitengerechtelijke incasso uitvoert of laat uitvoeren, zijn door hem verworven via verkoop door één of meer andere schuldeisers. Secundaire schuldeisers vallen onder de Wki voor zover zij buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten. Dat gebeurt namelijk na overdracht van de vordering.
2. **Incassobureaus**. Dit zijn commerciële dienstverleners die voor opdrachtgevers een of meer activiteiten kunnen uitvoeren om alsnog betaling van een consument op een openstaande vordering te innen. Incassobureaus zijn vooral actief in de buitengerechtelijke fase van vorderingen, maar mogen in zaken tot €25.000 en in huur- en arbeidszaken ook namens hun schuldeisers zelf procederen bij de kantonrechter. Dit omdat hiervoor geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt; de dagvaarding moet wel altijd door een gerechtsdeurwaarder worden betekend. Een incassobureau kan ook consumentenvorderingen opkopen en wordt in dat geval aangemerkt als secundaire schuldeiser. Voert het incassobureau de buitengerechtelijke incasso van de opgekochte consumentenvordering grotendeels zelf uit, dan geldt het als zelfincassant die onder de reikwijdte van de Wki valt, aangezien het gaat om buitengerechtelijke incassowerkzaamheden na overdracht van de vordering.

Het incassobureau kan er echter ook voor kiezen een andere incassodienstverlener of een gerechtsdeurwaarder (zie hieronder) in te schakelen om de buitengerechtelijke incasso van de opgekochte vordering uit te voeren. Een gerechtsdeurwaarder mag geen vorderingen opkopen en kan daarom niet als zelfincassant optreden.

3. **Gerechtsdeurwaarders.** Een gerechtsdeurwaarder is een openbaar ambtenaar met wettelijke bevoegdheden om incassotaken uit te voeren in het gerechtelijke incassotraject. De taken en bevoegdheden van de gerechtsdeurwaarder zijn vastgelegd in de Gerechtsdeurwaarderswet en in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Deze wetten regelen onder meer hoe en wanneer een gerechtsdeurwaarder zogenaamde executiemaatregelen mag inzetten waarmee de debiteur kan worden gedwongen te betalen. Uit paragraaf 2.3 zal blijken dat gerechtsdeurwaarders op basis van de Gerechtsdeurwaarderswet naast 'ambtelijke werkzaamheden' ook bevoegd zijn tot het verrichten van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden (niet-ambtelijke werkzaamheden). De KBvG heeft ons aangegeven dat in de praktijk bijna alle gerechtsdeurwaarderskantoren ook actief zijn in buitengerechtelijke incasso. Het uitvoeren van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden door gerechtsdeurwaarderskantoren gebeurt in de praktijk op verschillende manieren. Sommige kantoren bieden deze werkzaamheden direct zelf aan hun klanten aan. Andere werken hiervoor structureel samen met een incassobureau. Soms kiezen kantoren ervoor om hun buitengerechtelijke activiteiten onder te brengen in een aparte juridische entiteit. In dat geval werkt het gerechtsdeurwaarderskantoor samen met het eigen incassobureau, waardoor er feitelijk sprake is van samenwerking 'met zichzelf'.
   Dit maakt duidelijk dat de gerechtsdeurwaarder een (formeel toegestane) hybride positie heeft met betrekking tot incasso van vorderingen: hij of zij kan zowel optreden als openbaar ambtenaar in de gerechtelijke fase als incassoactiviteiten uitvoeren in de buitengerechtelijke fase.
4. **Overige incassodienstverleners.** Schuldeisers besteden in de praktijk buitengerechtelijke-incasso-activiteiten ook (deels) uit aan andere incassodienstverleners dan incassobureaus of gerechtsdeurwaarderskantoren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan advocatenkantoren.
5. **Rechters.** Als een schuldeiser of incassodienstverlener via een gerechtelijke procedure betaling van een openstaande vordering wil afdwingen, moet de rechter beoordelen of de vordering rechtmatig is, en indien dat zo is, wordt een executoriale titel afgegeven. Ons onderzoek laat zien dat rechters door schuldeisers ook indirect als actor in de buitengerechtelijke incassofase worden gezien. De rechter werkt door de ambtelijke toetsing namelijk normerend. Jurisprudentie geeft invulling aan de open normen voor behoorlijke incasso. Als de rechter ook nog aan onzorgvuldige incasso gevolgen verbindt door proceskostenveroordeling niet of beperkt te honoreren, vervult de rechter in feite ook nog een 'toezichthoudende' rol. Als bij schuldeisers, ondanks beschikbare jurisprudentie, nog onduidelijkheid bestaat over welke onderbouwing bij ambtshalve toetsing precies volstaat, kan dat de vrees voeden dat een vordering wordt afgewezen. Die vrees (dat afwijzing mogelijk gevolgen heeft voor alle vorderingen van een schuldeiser) versterkt volgens de respondenten vervolgens de terughoudendheid om zaken gerechtelijk aan te brengen. Hierdoor lijkt het belang van de buitengerechtelijke incassofase toegenomen. Belangrijk om hier nog te benoemen is dat de overheid als schuldeiser in de incassofase niet altijd de gang naar de rechter hoeft te maken om betaling op een openstaande vordering af te dwingen; het CJIB heeft bijvoorbeeld de bijzondere incassobevoegdheid om bij een openstaande vordering direct een dwangbevel uit te vaardigen.

6. **De consument.** De natuurlijke persoon die bij een schuldeiser producten of diensten op rekening heeft afgenomen. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, is dit volgens het Burgerlijk Wetboek iemand die niet handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf. Het vermogen van de consument om te betalen en zijn feitelijke betaalgedrag bepalen hoeveel inspanning een schuldeiser of incassodienst moet leveren om een vordering betaald te krijgen. Daarbij spelen verschillen tussen typen consumenten en redenen voor wanbetaling een rol (zie paragraaf 3.3).

Kanttekening bij voorgaande opdeling naar de spelers in de incassoketen is, dat afhankelijk van het construct, de eerste twee genoemde actoren in de praktijk ook kunnen samenkomen bij één partij. Bijvoorbeeld wanneer een incassobureau, als incassodienstverlener, een vordering heeft gekocht/in eigendom heeft overgenomen van een primaire schuldeiser en als secundaire schuldeiser het buitengerechtelijke incassotraject grotendeels zelf verricht, inclusief de ingebrekestelling en desgewenst de incassokosten in rekening brengt dan wel deze werkzaamheden uitbesteedt aan een derde/andere incassodienstverlener.

We benoemen hier ook dat gerechtsdeurwaarders voor het verrichten van ambtshandelingen toegang hebben tot specifieke publieke registers, zoals de Basisregistratie Personen (BRP). Voor het voornemen om een dagvaarding uit te brengen is bijvoorbeeld het actuele woonadres van een schuldenaar nodig. Deze toegang mogen gerechtsdeurwaarders echter niet gebruiken voor buitengerechtelijke incassodiensten tenzij de deurwaarder voornemens is een ambtshandeling te verrichten. Bij oneigenlijk gebruik van deze bevoegdheid kunnen gerechtsdeurwaarders voor de tuchtrechter worden gedaagd)[7]. Incassobureaus hebben helemaal geen toegang tot het BRP. Veel incassodienstverleners – zowel incassobureaus als gerechtsdeurwaarderskantoren – willen ook voor buitengerechtelijke incasso echter graag toegang hebben tot publieke registers. Buitengerechtelijke incasso wordt namelijk ook vaak bemoeilijkt doordat er geen contact kan worden gelegd met de schuldenaar, bijvoorbeeld omdat het juiste woonadres niet bekend is.

Uit meerdere interviews blijkt tot slot dat er sinds 2016 meer partijen actief zijn geworden in de incassoketen, vaak in nieuwe samenwerkingen. Grote schuldeisers schakelen naast de gebruikelijke incassodienstverlening bijvoorbeeld steeds vaker meerdere gespecialiseerde partijen in. Deze kunnen bijvoorbeeld gericht zijn op:

1. het beïnvloeden van het gedrag of het trekken van de aandacht van de schuldenaar, en/of
2. het toepassen van data-analyse en profilering.

[7] In het kader van ons onderzoek hebben wij enkele openbare websites van grote gerechtsdeurwaarderskantoren geraadpleegd. Op twee van deze websites troffen wij een tarievenlijst aan voor buitengerechtelijke incassodiensten, waarin ook werd vermeld dat bij het raadplegen van de Basisregistratie Personen (BRP) de externe kosten hiervoor worden doorberekend. Dit zou kunnen suggereren dat het raadplegen van het BRP onderdeel uitmaakt van buitengerechtelijke incassodienstverlening. Ter verduidelijking hebben wij de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) om een reactie gevraagd. De KBvG heeft aangegeven dat het in deze gevallen gaat om BRP-raadplegingen ter voorbereiding van een ambtshandeling. Indien deze ambtshandeling uiteindelijk niet wordt uitgevoerd – bijvoorbeeld wanneer een persoon VOW (vertrokken onbekend waarheen) blijkt te zijn en er geen gerechtelijke procedure volgt – worden de eventuele kosten wel aan de opdrachtgever doorbelast, terwijl het dossier in de buitengerechtelijke fase blijft. Daarbij geldt dat de afspraken over welke kosten aan de opdrachtgever mogen worden doorberekend, onderwerp zijn van vrije onderhandeling tussen gerechtsdeurwaarder en opdrachtgever.

2.3 Wettelijk kader

In 2024 is de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) in werking getreden. Deze wet is van toepassing op incassodienstverleners die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten in opdracht van een schuldeiser ("voor een derde") en op schuldeisers die zelf vorderingen hebben overgenomen en deze incasseren (in dit onderzoek aangeduid als "secundaire schuldeisers"). Voor de inwerkingtreding van deze wet waren "incassowerkzaamheden" of "incassobureaus" niet als zodanig gedefinieerd in wetgeving. Hieronder volgt een beschrijving van het wettelijke kader dat tot dan toe van toepassing was, zoals opgenomen in de Memorie van Toelichting bij de Wki.[8]

Voor incassodienstverleners golden tot dat moment geen specifieke regels en daarmee dus ook geen wettelijke kwaliteitseisen. Incassowerkzaamheden moesten natuurlijk wel altijd worden uitgevoerd binnen bestaande wettelijke kaders voor zover die van toepassing zijn, zoals de Wet handhaving consumentenbescherming (hierna: Whc), het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft). Sinds 1 juli 2012 zijn in het BW en 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 incassodienstverlener inschakelt.

Gerechtsdeurwaarders zijn, zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, openbaar ambtenaren die als nevenactiviteit ook buitengerechtelijke incassowerkzaamheden mogen uitvoeren. Bij deze werkzaamheden zijn zij gehouden aan de beroepsregels die zijn gesteld bij en krachtens de Gerechtsdeurwaarderswet uit 2001. In geval van overtreding van deze regels kunnen zij door de toezichthouder worden aangesproken en tuchtrechtelijk ter verantwoording worden geroepen. In het uiterste geval kan dat leiden tot verwijdering uit hun beroepsregister.

Het is belangrijk om te benoemen dat een deel van de incassomarkt zich al ruim voor invoering van de Wki vrijwillig heeft onderworpen aan zelfregulering, onder meer onder invloed van de NVI. Leden van de NVI hebben zich onderworpen aan de eisen van het Incasso Keurmerk, waarop ook wordt toegezien door een onafhankelijk auditbureau. Ook op andere wijzen is sprake van zelfregulering. Zo bestaat er een keurmerk Sociaal Verantwoord Incasseren waaraan incassobureaus en gerechtsdeurwaarders zich kunnen verbinden indien zij voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. Ook verschillende primaire schuldeisers, die veelal een deel van het incassoproces zelf uitvoeren, maar deels ook overdragen aan incassodienstverleners, staan al langere tijd een maatschappelijk verantwoorde incasso voor. Zo heeft een groep schuldeisers zich verenigd in de Schuldeiserscoalitie[9] en heeft deze groep al in 2017 een ethisch manifest opgesteld en ondertekend. Hierin staat in 10 regels verwoord hoe aangesloten schuldeisers klanten met betalingsachterstanden willen helpen en voorkomen dat er financiële problemen ontstaan. Incassobureaus zijn daarbij niet rechtstreeks aangesloten, maar worden wel nadrukkelijk als ketenpartners gezien. Ketenpartners ondertekenen het manifest als onderdeel van de incassoprocedure van hun opdrachtgever. Op 12 november 2025 is de Stichting Financieel Gezond Nederland (SFGN) gelanceerd, ontstaan uit SchuldenlabNL en de Nationale Coalitie Financiële Gezondheid. Door deze bundeling van expertise en netwerken richt SFGN zich op de gehele schuldhulpketen én op het structureel verbeteren van financiële gezondheid. Hierdoor kunnen meer mensen in schuldsituaties sneller, beter en duurzamer worden geholpen.

---

[8] *Kamerstukken II* 2020-2021, 35733, nr. 3, p. 5. Kamerstuk 35733, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen.

[9] De Schuldeiserscoalitie is een collectief van schuldeisers die een sociaal incassobeleid willen bevorderen.

Hierna gaan we dieper in op de wet- en regelgeving die bepaalt hoe buitengerechtelijke incasso van consumentenvorderingen zou moeten plaatsvinden.

Burgerlijk Wetboek (BW):

Het Burgerlijk Wetboek (BW) legt de algemene rechten en plichten vast tussen schuldeiser en schuldenaar. Het gaat dan onder andere om bepalingen over wanneer iemand moet betalen, wanneer sprake is van verzuim, wanneer rente is verschuldigd, en wanneer iemand in aanmerking komt voor schadevergoeding. Relevante artikelen uit het BW zijn bijvoorbeeld:

- Artikel 6:2 lid 1 BW: 'Schuldeiser en schuldenaar zijn verplicht zich jegens elkaar te gedragen overeenkomstig de eisen van redelijkheid en billijkheid.'
- Artikel 6:96 lid 2 onder c BW: Als vermogensschade komt mede voor vergoeding in aanmerking 'de redelijke kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte'.

Als een schuldenaar kan de rechter vragen te toetsen of de schuldeiser in het incassotraject op zijn of haar vordering bepaalde geldende normen heeft geschonden. Het BW biedt zelf echter geen concrete handvatten voor het toetsen op redelijkheid en billijkheid. Wat in een concreet geval van een schuldeiser verwacht mag worden, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Wel bevat het BW bepalingen ter implementatie van het Europees consumentenrecht die zien op de verhouding tussen een consument en een handelaar die iets verkoopt of levert of beoogt te leveren aan de consument, zoals artikel 6:193a e.v. BW (Oneerlijke handelspraktijken) en artikel 6:233 e.v. BW (Oneerlijke bedingen). Deze zijn erop gericht de consument te beschermen.

In het BW is ook opgenomen dat een schuldeiser recht heeft op de vergoeding van schade door niet-nakoming van een verplichting door de schuldenaar (artikel 6:74 BW). Artikel 6:96 lid 2 onder c BW bepaalt vervolgens dat onder schade ook wordt verstaan de kosten die nodig waren voor voldoening buiten rechte. Daaronder vallen de incassokosten. De regels uit de in 2012 ingevoerde Wet normering buitengerechtelijke incassokosten (WIK, zie verderop in deze paragraaf) zijn dan ook als aanvulling hierop opgenomen in het BW.

In het BW is ook als algemeen beginsel opgenomen dat iemand die iets jegens een ander verplicht is (bijvoorbeeld betaling van een vordering) daartoe ook moet overgaan, zonder vertraging. Tot slot volgt uit artikel 6:29 BW dat een schuldenaar in beginsel, zonder toestemming van de schuldeiser, niet bevoegd is de vordering in delen te betalen (hij moet in principe dus in één keer voldoen).

Gerechtsdeurwaarderswet (juli 2001)

In de Gerechtsdeurwaarderswet zijn de officiële taken van gerechtsdeurwaarders te vinden. Om deze taken te mogen uitvoeren moet de gerechtsdeurwaarder bij koninklijk besluit zijn benoemd, kandidaat- of toegevoegd gerechtsdeurwaarder zijn. Een persoon mag enkel de titel 'gerechtsdeurwaarder' dragen indien hij als zodanig is ingeschreven in het gerechtsdeurwaardersregister en niet geschorst of ontslagen is.[10] Dit register wordt beheerd door de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG). Wie zich 'deurwaarder' noemt maar niet voorkomt in het door de KBvG beheerde register, is geen gerechtsdeurwaarder. Naast gerechtsdeurwaarders zijn er belastingdeurwaarders. Een belastingdeurwaarder wordt door de overheid ingezet voor de invordering van belastingen (zie art. 2 lid 1 aanhef en onder j IW 1990).

[10] Artikel 4 lid 2 Gerechtsdeurwaarderswet.

De wettelijke taken die horen bij het ambt van gerechtsdeurwaarder worden ambtshandelingen genoemd.[11] Naast de ambtshandelingen zijn gerechtsdeurwaarders ook bevoegd tot het verrichten van incassowerkzaamheden (niet-ambtelijke werkzaamheden), zoals het versturen van incassobrieven.[12] Daarnaast kunnen ze bijvoorbeeld optreden als procesgemachtigde in een gerechtelijke procedure.

Gerechtsdeurwaarders dragen een grote verantwoordelijkheid. Er wordt in de beroepsgroep dan ook veel aandacht besteed aan het bewaken van de kwaliteit van de ambtsuitoefening en dienstverlening (deels ook in relatie tot niet-ambtelijke werkzaamheden zoals incassowerkzaamheden). Het bewaken van de kwaliteit van de ambtelijke werkzaamheden gebeurt op verschillende manieren:

- Met de Kwaliteitstoets heeft de KBvG een eigen standaard neergezet voor bedrijfsvoering en dienstverlening. Gerechtsdeurwaarders worden onder meer iedere drie jaar getoetst door een externe auditor, die daarvan een toetsingsverslag opmaakt, en tussentijds vindt een zelfevaluatie plaats. Daarin staat hoe de gerechtsdeurwaarder presteert op het gebied van bijvoorbeeld onafhankelijkheid, risicobeheersing en personeelsbeleid.
- De Gerechtsdeurwaarderswet regelt dat de beroepsgroep onder toezicht staat van het Bureau Financieel Toezicht (BFT). Het BFT controleert de financiële huishouding, de naleving van wettelijke voorschriften en de in verordeningen vastgelegde beroeps- en gedragsregels. De toezichthouder zorgt ervoor dat normovertredingen vroegtijdig worden gesignaleerd en waar mogelijk worden voorkomen. Het BFT kan klachten indienen bij de kamer voor gerechtsdeurwaarders, of in opdracht van die kamer (nader) onderzoek doen naar de kantoor- en privéadministratie van de gerechtsdeurwaarder.
- In de Gerechtsdeurwaarderswet is tevens geregeld dat de kamer voor gerechtsdeurwaarders belast is met de tuchtrechtspraak over de gerechtsdeurwaarders. Tuchtrecht is een vorm van rechtspraak waarbij een speciale instantie, het tuchtcollege, beoordeelt of iemand in een specifiek geval heeft gehandeld volgens de geldende beroeps- en gedragsregels. Dit gebeurt altijd naar aanleiding van een klacht.

Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) – 1 juli 2008

De Wet handhaving consumentenbescherming geeft toezichthouders, zoals de Autoriteit Consument & Markt (ACM), bevoegdheden om regels voor consumentenbescherming te handhaven. Het gaat om wetten die consumentenrechten beschermen, zoals bepaalde delen van het Burgerlijk Wetboek, waaronder de regels die consumenten beschermen bij het sluiten van een overeenkomst of afstand of buiten de verkoopruimte, of tegen oneerlijke handelspraktijken. De ACM kan bijvoorbeeld boetes opleggen of bedrijven verplichten om hun handelspraktijken aan te passen. Voor incassodienstverleners betekent de Whc dat ze zich moeten houden aan eerlijke en transparante handelspraktijken richting consumenten.

Voor incassoprocessen van financiële instellingen die op basis van de Wet op het financieel toezicht (Wft) vergunningsplichtig zijn[13], geldt dat hierop door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) toezicht wordt gehouden.

---

[11] Artikel 1 jo. artikel 2 Gerechtsdeurwaarderswet.
[12] Artikel 20 Gerechtsdeurwaarderswet.
[13] Een financiële instelling is vergunningsplichtig en valt onder AFM-toezicht wanneer ze financiële diensten verricht zoals adviseren of bemiddelen in financiële producten (beleggingen, kredieten, verzekeringen), het aanbieden van beleggingsobjecten, crowdfunding of crypto-diensten, en ook voor budgetbeheer en het beheren van niet-renderende leningen; dit is geregeld in de Wet op het financieel toezicht (Wft) en omvat activiteiten die de klant raken, waarbij een vergunning nodig is, tenzij er een specifieke vrijstelling geldt.

Wet normering buitengerechtelijke incassokosten (WIK) – sinds 1 juli 2012

In 2012 is de WIK ingevoerd met als doel om schuldenaren te beschermen tegen onevenredig hoge incassokosten en om zowel schuldenaar en schuldeiser op voorhand duidelijkheid te geven over de kosten die in rekening mogen worden gebracht.

Met de invoering van de WIK is feitelijk de norm van artikel 6:96 lid 2 onder c BW (zie eerder in deze paragraaf) nader ingevuld, door een grondslag te creëren om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor de vergoeding van buitengerechtelijke incassokosten (huidige art. 6:96 lid 5 BW). Hieraan is uitwerking gegeven in het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten (BIK). In het BIK is een forfaitair systeem uitgewerkt, waarin het percentage van de hoofdsom dat – onder voorwaarden – als vergoeding in rekening mag worden gebracht afneemt naarmate de hoofdsom toeneemt (art. 2 lid 1) met een maximum van € 6.775.

Met de WIK is tevens een verplichting in het leven geroepen om, nadat een schuldenaar in verzuim is en indien de schuldenaar een consument is, kosteloos een betalingsherinnering te sturen (14-dagenbrief). Als de consument binnen de gestelde 14 dagen niet alsnog betaalt, mogen pas incassokosten in rekening worden gebracht (huidige art. 6:96 lid 6 BW). Bovendien volgt uit de WIK de verplichting om in het geval dat een schuldenaar voor meer dan één vordering kan worden aangemaand dit in één aanmaning dient te geschieden en voor de berekening van de incassokosten de hoofdsommen bij elkaar op moeten worden geteld (huidige art. 6:96 lid 7 BW).

Kernpunten WIK/BIK

- Toepassing: primair op consumentenvorderingen.
- 14-dagenbrief (ook wel WIK-brief genoemd): de schuldeiser moet – nadat de schuldenaar in verzuim is - eerst een schriftelijke aanmaning sturen met een laatste betalingstermijn van 14 dagen voordat incassokosten mogen worden gerekend. De 14-dagenbrief wordt in de praktijk ook wel aangeduid als 'laatste aanmaning' of 'sommatie'.
- Inhoud van de 14-dagenbrief:
    - specificatie van de hoofdsom
    - vermelding van de incassokosten bij uitblijvende betaling
    - minimaal 14 dagen betalingstermijn (start de dag na ontvangst).
- Berekening kosten: wettelijke staffel op basis van de hoofdsom:
    - 15% over de eerste € 2.500, enz.
    - Minimum € 40, maximum € 6.775.
- Geen cumulatie van kosten: het stapelen van incassokosten is niet toegestaan indien een schuldenaar voor meer dan één vordering door een schuldeiser kan worden aangemaand. In dat geval dient dit in één aanmaning te geschieden. Voor de berekening van de vergoeding worden de hoofdsommen van deze vorderingen bij elkaar opgeteld.
- Aantoonbaarheid: de schuldeiser moet kunnen bewijzen dat de 14-dagenbrief is verstuurd (bijvoorbeeld aangetekend of met digitale ontvangstbevestiging). De rechter zal, als de schuldenaar bezwaar maakt en aangeeft de brief niet te hebben ontvangen, de incassokosten afwijzen.

Bij de invoering van de Wki in 2024 zijn nog enkele wijzigingen in de WIK/BKI aangebracht. De belangrijkste is een bepaling om de stapeling van incassokosten bij '*terugkerende vorderingen*'[14] te

[14] Terugkerende vorderingen zijn in dit verband verschuldigde termijnbedragen die periodiek of regelmatig terugkomen op basis van een contractuele verplichting, zoals maandelijkse (zorg)verzekeringspremies, abonnementskosten, huurtermijnen of energierekeningen.

beperken. De incassokosten mogen maximaal € 140 per zes maanden bedragen als de maandelijkse vordering of het termijnbedrag lager is dan € 266,67.

Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) – sinds 2024

De Wki stelt kwaliteitseisen aan incassodienstverleners en het incassoproces. Deze eisen zijn deels van bovenaf opgelegd en verschillen per type speler in de incassoketen.

Kernpunten

- Reikwijdte: de wet geldt voor professionele incassodienstverleners die vorderingen innen voor een derde, en voor bedrijven die consumentenvorderingen opkopen en deze vervolgens zelf (laten) incasseren. De wet geldt dus niet voor primaire schuldeisers die zelf hun vordering incasseren (zelfincassanten).
- De wet bepaalt ook dat incassodienstverleners zich moeten registreren in het landelijk Register incassodienstverlening voordat zij incassowerkzaamheden mogen uitvoeren. Justis beheert dit landelijke incassoregister en controleert of incassodienstverleners aan de wettelijke eisen van de Wki voldoen (zie hieronder) voordat zij worden ingeschreven. Gerechtsdeurwaarders en advocaten die buitengerechtelijke incassodiensten verlenen, vallen wel onder de Wki, maar hebben geen registratieplicht. Zij hoeven zich niet te registreren, omdat zij al verplicht in een eigen beroepsregisters staan.
- Wettelijke kwaliteitseisen:
  - transparante communicatie met debiteur
  - betrouwbare dossiervorming
  - verbod op misleidende of agressieve methoden
  - aandacht voor kwetsbare groepen en sociaal maatschappelijk verantwoord incasseren.
- Met de invoering van de Wki is tot slot de Inspectie Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor het toezicht op de in het Register Incassodienstverlening opgenomen incassodienstverlener. Wanneer de regels worden overtreden kan de Inspectie JenV een waarschuwing geven, een last onder dwangsom of een geldboete opleggen. Bovendien kan een incassodienstverlener worden geschorst en kan er doorhaling in het Register plaatsvinden. Het toezicht op gerechtsdeurwaarders die buitengerechtelijke incassodiensten verlenen, verloopt via hun eigen toezichthouder, het BFT. Het toezicht op incassoadvocaten verloopt via de Deken.

Andere algemeen geldende wetgeving

Naast de bovengenoemde wet- en regelgeving spelen in het incassoproces ook andere wetten en regels een rol:

- Ambtshalve toetsing[15]: bij rechtszaken tussen een consument-schuldenaar en een handelaar-schuldeiser toetst een rechter ambtshalve of de schuldeiser zich heeft gehouden aan de verplichtingen die volgen uit meerdere Europese richtlijnen op het gebied van het consumentenrecht, zoals de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken. De rechter kijkt daarmee of de overeenkomst bijvoorbeeld wel eerlijk tot stand is gekomen of dat er oneerlijke bedingen in staan, zoals een onredelijk hoge rente. Indien de rechter constateert dat er sprake is van voldoende ernstige schendingen van de essentiële informatieplichten, kan dat ertoe leiden dat een vordering (deels) wordt afgewezen.
- Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De AVG stelt eisen aan:
  - de verwerking van persoonsgegevens bij incasso

[15] Ambtshalve toetsing door de rechter is door het Hof van Justitie van de Europese Unie geïntroduceerd in het Océano-arrest (2000). Het hof oordeelde toen dat de verplichting tot ambtshalve toetsing door de rechter voortvloeit uit het Europees consumentenrecht en heeft zich vervolgens in de rechtspraak ontwikkeld.

  - de aanpassing van processen en systemen die daarvoor nodig zijn.
    De AVG bracht restricties met zich mee voor het delen van informatie binnen de incassoketen. Die restricties werkten daarmee ook door in de mogelijkheden van partijen om schuldenaren te helpen.
- Vroegsignalering (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening):
  - De zogenaamde 'vastelastenpartners', zoals energiebedrijven en zorgverzekeraars, zijn op basis van de Wgs wettelijk verplicht betalingsachterstanden vroegtijdig te signaleren en te melden bij de gemeenten. Gemeenten hebben vervolgens de plicht om (schuld)hulp aan te bieden aan de betreffende huishoudens.

Branchespecifieke regels

Voor bepaalde sectoren (zoals zorgverzekeringen, pensioenfondsen) gelden voor buitengerechtelijke incasso aanvullende en zwaardere vereisten via eigen wetgeving (bijvoorbeeld pensioenwetgeving en de Zorgverzekeringswet) en voorwaarden.

2.4 Reeds benoemde knelpunten in de buitengerechtelijke incasso

Staatssecretaris Struycken informeerde het parlement op 20 mei 2025 over de aanpak van de civiele invordering[16]. Buitengerechtelijke incasso is een onderdeel van civiele invordering. De drie knelpunten uit deze kamerbrief die ook relevant zijn voor de buitengerechtelijke incasso, zijn als volgt:

1. In een situatie met meerdere schuldeisers is er in de buitengerechtelijke en gerechtelijke fase geen coördinatie op alle vorderingen van een debiteur. Een individuele schuldeiser of incassodienstverlener heeft veelal geen of beperkt zicht op de omstandigheden en de financiële positie van de schuldenaar en stuurt daardoor deels 'in de mist'. De schuldeiser of incassodienstverlener is in de buitengerechtelijke invorderingsfase grotendeels afhankelijk van de informatie die de schuldenaar deelt, terwijl die mogelijk beperkt in staat is adequate informatie te delen. Hierdoor zet het huidige stelsel schuldeisers ertoe aan met elkaar te concurreren om de afloscapaciteit van de debiteur. Dit kan ertoe leiden dat schuldeisers eerder een gerechtelijke procedure starten met als gevolg oplopende kosten en langere aflostermijnen.
2. Er is sprake van overschatting van het vermogen van mensen om in actie te komen. Het systeem vraagt echter wel om actief handelen van een debiteur, terwijl deze in een situatie van stress, en zeker bij het bestaan van meerdere schulden vaak niet het (doen)vermogen heeft om met alle afzonderlijke schuldeisers realistische afspraken te maken. Ook is het voor een schuldenaar vaak lastig om goed inzicht te krijgen in zijn afloscapaciteit en in de totale omvang van de schuldenlast, waardoor schulden over het hoofd worden gezien. Hoewel er verschillende initiatieven gericht zijn op het overzichtelijk maken van openstaande schulden, zoals het Vorderingenoverzicht Rijk en de Schuldenwijzer, is er niet één totaaloverzicht. Pas als mensen zich melden bij schuldhulpverlening of beschermingsbewind is er sprake van hulp door deze bevoegde professional.
3. De maximale afloscapaciteit is niet in de gehele invorderingsketen geborgd. Er is geen expliciete wettelijke verplichting voor private schuldeisers om in de buitengerechtelijke fase

[16] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/05/20/tk-aanpak-civiele-invordering

rekening te houden met de afloscapaciteit van de debiteur. Er zijn ook geen instrumenten waarmee private invorderaars in de buitengerechtelijke fase rekening kunnen houden met een ondergrens. Wanneer er meerdere betalingsregelingen worden getroffen, is het risico groot dat een schuldenaar meer aflost dan gezien het budget verantwoord is, waardoor mogelijk weer nieuwe schulden ontstaan of betalingsregelingen niet nagekomen kunnen worden.

HOOFDSTUK 3

Ontwikkelingen buitengerechtelijke incasso

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste veranderingen in buitengerechtelijke incasso sinds 2016 en de oorzaken daarvan. De informatie komt uit documenten, interviews met landelijke stakeholders en zes focusgroepen. Aan het eind van het hoofdstuk vatten we de veranderingen samen en tonen hun samenhang.

3.1 Het denken over incasso en schulden is veranderd

In alle interviews en focusgroepen is nadrukkelijk benoemd dat het maatschappelijk denken over incasso en schulden de afgelopen tien jaar ingrijpend is veranderd. Waar het incassoproces voor 2012 (invoerjaar van de WIK) vooral draaide om snelle en strikte inning van vorderingen, verschuift de nadruk vanuit schuldeisers (en daarmee in opdrachten aan incassodienstverleners) steeds meer naar een sociaal verantwoord en duurzaam omgaan met schulden. Dit sluit aan bij een bredere politieke en maatschappelijke tendens waarin armoede- en schuldenproblematiek meer aandacht krijgt, zowel vanuit de overheid als vanuit toezichthouders en bedrijfsleven. De toeslagenaffaire heeft hierin als een belangrijke katalysator gewerkt. Dat komt naar voren uit recente kamerbrieven, uit onderzoeken en uit onze interviews met landelijke stakeholders.

Schuldeisers en incassodienstverleners signaleren dat er een cultuuromslag gaande is: van het rigide ‘betaal nu’-principe naar een houding van ‘hoe kunnen we je helpen?’. Het vinden van passende betaaloplossingen wordt belangrijker dan het afdwingen van betaling via gerechtelijke stappen, mede om onnodige kosten voor schuldenaren te voorkomen. Veel opdrachtgevers sturen nadrukkelijk aan op het beperken van gerechtelijke procedures en het maximaliseren van de inzet op het buitengerechtelijke traject, juist om tot duurzame oplossingen te komen.

Ook blijkt uit de interviews en focusgroepen dat in de maatschappij en de politiek het beeld van de schuldenaar is veranderd. Er is meer aandacht voor de oorzaken van schulden, zoals inkomensproblemen of onverwachte levensgebeurtenissen, en voor vroege signalering van betaalachterstanden om problematische escalatie te voorkomen. De toegenomen aandacht voor de positie van de schuldenaar komt eveneens tot uiting in de verantwoordelijkheid die met name grote schuldeisers de afgelopen jaren nadrukkelijk hebben genomen. In interviews is gewezen op

diverse initiatieven, waaronder de Schuldeiserscoalitie, de Nationale Coalitie Financiële Gezondheid (NCFG)[17] en publiek-private samenwerkingen zoals het Schuldenknooppunt[18].

Daarnaast maken investeringen en donaties van schuldeisers het mogelijk dat door SchuldenlabNL gecoördineerde projecten kunnen worden uitgevoerd. Volgens geïnterviewden zijn de grote schuldeisers die bij deze initiatieven zijn aangesloten vaak ook partijen die in de praktijk uit eigen beweging geen (volledige) incassokosten doorberekenen aan schuldenaren.

De in deze paragraaf geschetste ontwikkeling gaat samen met bredere opgelegde eisen zoals de Wet kwaliteit incassodienstverlening, maar ook met een gegroeide mate van zelfregulering door incassodienstverleners (zoals ook al beschreven in paragraaf 2.3 van dit rapport). Daarnaast heeft er een professionalisering plaatsgevonden binnen de incassomarkt: en is er gewerkt aan hogere kwaliteit van dossiers, transparantie naar opdrachtgevers, en een respectvolle omgangsvorm in klantcontact – die steeds meer wordt gezien als een vorm van 'hygiëne' die vanzelfsprekend zou moeten zijn. Technologie speelt hierbij ook een rol: voorspelmodellen en datadeling helpen om incassotrajecten effectiever en selectiever in te zetten, waardoor onnodig contact vermindert en capaciteit vrijkomt voor situaties waarin persoonlijk maatwerk nodig is.

In onze interviews en focusgroepen werden door onze gesprekspartners ook kanttekeningen geplaatst bij het veranderende denken over incasso en schulden. Sommige deelnemers vinden dat maatschappelijk verantwoord incasseren door sommige schuldenaren verkeerd geïnterpreteerd kan worden, bijvoorbeeld als een vrijbrief om niet te betalen, terwijl het in feite gaat om het zoeken naar haalbare betalingsregelingen en het liefst volledig voldoen van de vordering. Ook werd in meerdere focusgroepen aangegeven dat het begrip 'sociale incasso' geen eenduidige definitie kent. Iedereen die de term gebruikt, geeft er een eigen invulling aan. Dit brengt het risico met zich mee van een soort 'greenwashing' zoals dat wordt gebruikt waar het om milieuvraagstukken gaat: het inzetten van sociale incasso als middel om het eigen imago te verbeteren, zonder te toetsen of de gekozen aanpak daadwerkelijk bijdraagt aan een structurele verbetering van de positie van kwetsbare debiteuren.

In reactie op de conceptversie van dit rapport hebben VNO-NCW en MKB-Nederland aangegeven dat de huidige maatschappelijke discussie over schulden en incasso naar hun oordeel een te sterke focus legt op bescherming van schuldenaren en op risico's van incasso voor deze groep. Volgens beide organisaties komt de positie van schuldeisers, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar omvang van de onderneming, onvoldoende tot uiting in het debat. Zij signaleren dat een verschuiving in het denken over de omgang met vorderingen negatieve gevolgen kan hebben voor schuldeisers, en in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf. Mogelijke gevolgen die zij noemen zijn:

- oplopende kosten die een schuldeiser maakt en niet of slechts beperkt kunnen worden doorberekend aan debiteuren
- een afname van de betaaldiscipline bij consumenten door verminderde prikkels tot tijdige betaling
- stijgende administratieve lasten door aangescherpte compliance-eisen
- toenemende liquiditeitsdruk, met name bij mkb-ondernemers.

[17] De NCFG is eind 2025 samen met SchuldenlabNL opgegaan in de Stichting Financieel Gezond Nederland (SFGN).
[18] Het Schuldenknooppunt faciliteert gestandaardiseerde en geautomatiseerde uitwisseling van gegevens en verbindt daarmee alle partijen in de schuldenketen.

VNO-NCW en MKB-Nederland pleiten dan ook om een bredere afweging in het beleids- en maatschappelijke debat, waarbij naast de belangen van schuldenaren ook die van verschillende typen schuldeisers expliciet worden meegenomen.

Samenvattend is het maatschappelijk denken over incasso verschoven naar een bredere verantwoordelijkheid van schuldeisers (en door hen ingehuurde incassodienstverleners): het incassotraject moet niet alleen juridisch correct, maar ook sociaal doordacht en efficiënt zijn. De nadruk ligt op het voorkomen van nieuwe schulden, het beperken van kosten voor kwetsbare groepen en het respectvol omgaan met debiteuren, in plaats van uitsluitend op snelle en harde inning. Deze verschuiving wordt gestimuleerd door wetgeving, maatschappelijke druk en veranderende verwachtingen van schudeisers (en dus opdrachtgevers van incassodienstverleners), en wordt ondersteund door technologische vernieuwingen die maatwerk en preventie mogelijk maken. In het vervolg van dit hoofdstuk worden enkele van de hiervoor genoemde ontwikkelingen ook nog apart toegelicht.

3.2 Steeds strengere eisen aan incassoactiviteiten

In de interviews en focusgroepen – zoals ook beschreven in paragraaf 2.3 van dit rapport – komt naar voren dat de (wettelijke) eisen aan het incassoproces in de afgelopen tien jaar aanzienlijk zijn aangescherpt. Deze aanscherping heeft direct invloed op de manier waarop schuldeisers en incassodienstverleners hun werkzaamheden kunnen en mogen uitvoeren. De ontwikkeling staat in nauw verband met het in de vorige paragraaf beschreven veranderde denken over schulden en incasso, de toegenomen politieke en maatschappelijke aandacht voor zorgvuldige invordering, en spraakmakende gebeurtenissen zoals de toeslagenaffaire, die als katalysator hebben gewerkt voor verdere wettelijke en beleidsmatige vernieuwing. Kernontwikkelingen in de waargenomen aanscherping zijn:

1. Strengere kwaliteits- en procesvereisten

Wetgeving zoals de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) verplicht incassopartijen sinds 2024 tot uitgebreide dossieronderbouwing, borging van processen en kwaliteitsnormen. Rechters toetsen na de invoering van de ambtshalve toetsing scherper bij consumentenvorderingen of deze voldoen aan wet- en regelgeving (waaronder het Europees consumentenrecht), waardoor vooraf door schuldeisers meer bewijs en documentatie moet worden aangeleverd en buitengerechtelijke incassotrajecten zorgvuldiger moeten worden doorlopen.

2. Invloed van Europese en nationale toezichthouders

In november 2016 heeft de Autoriteit Financiële Markt (AFM)[19] in de leidraad Consument en Incassotrajecten uiteengezet waar kredietaanbieders bij incasso op moeten letten en welke verantwoordelijkheid ze hebben, ook als een klant wordt overgedragen aan een incassobureau. Deze leidraad heeft geleid tot bredere reikwijdte in normen voor kredietbeheer en incasso.

3. Opdrachtgevers stellen strengere contracteisen aan incassodienstverleners

Aanbestedingen van en contracten voor buitengerechtelijke incasso leggen steeds vaker vast dat sociaal verantwoord incasseren en individuele dossierbeoordeling verplicht zijn vóórdat er gerechtelijke stappen worden gezet. Incassopartijen moeten aantonen dat ze zoveel mogelijk minnelijk oplossen en zorgvuldig omgaan met kwetsbare schuldenaren.

[19] De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is een zelfstandig bestuursorgaan dat toezicht houdt op de financiële markten. Voor dit onderzoek is het belangrijk dat de AFM toezicht houdt op incassoprocessen bij financiële producten, maar alleen als de incassopartij een vergunning nodig heeft.

4. Sociaal incasseren als wettelijk en contractueel thema

Wettelijke eisen versterken de nadruk op sociaal incasseren, maar definities daarvan verschillen sterk tussen partijen. Sommige invullingen beperken zich tot minimumnormen, anderen gaan verder door intensief contact te leggen en maatwerkoplossingen te zoeken.

5. Koppeling met maatschappelijk verantwoord werken en duurzaamheid

De aangescherpte eisen sluiten aan bij de trend waarin schuldeisers meer oog hebben voor de maatschappelijke schade van schulden en de noodzaak om zelf duurzaam betalingsgedrag bij hun kopers te bevorderen. De toeslagenaffaire wordt door velen genoemd als katalysator voor deze bewustwording en voor de wettelijke en contractuele verplichting om maatschappelijke schade te voorkomen.

Gevolgen aanscherpingen

In de interviews en focusgroepen zijn een aantal gevolgen benoemd die respondenten koppelen aan de genoemde aanscherpingen in de manier van werken. Deze zijn

- Verzwaarde administratieve lasten: meer bewijsstukken, procesvastlegging en compliance-controle vergroten de complexiteit en kosten van het werk. Dit beperkt de handelingsvrijheid van incassodienstverleners en legt meer nadruk op zorgvuldige procesafhandeling in de buitengerechtelijke fase.
- Veranderde balans schuldeiser–schuldenaar: wettelijke kaders hebben de positie van de schuldenaar versterkt. In de gesprekken wordt gewaarschuwd dat de balans soms doorslaat richting overbescherming, met als gevolg daarvan risico op afhankelijke houding en terugval in schulden bij de schuldenaar.
- Structurele verschuiving naar preventie en maatwerk: de eisen bevorderen een oplossingsgerichte benadering, waarin contact en maatwerk centraal staan. Training van medewerkers en procesaanpassingen zijn nodig om aan de hogere kwaliteitsnormen te voldoen.

De toename in (wettelijke) eisen heeft bijgedragen aan de verandering van het incassoproces van een voornamelijk op inning gericht systeem dat beweegt naar een strikter gereguleerd, sociaal verantwoord en kwaliteitsgedreven proces, waarin juridische zorgvuldigheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid expliciet geborgd moeten zijn.

3.3 Kwaliteitsslag bij incassodienstverleners

In veel interviews en focusgroepen is door uitbestedende schuldeisers en incassodienstverleners benoemd dat de incassodienstverlening in het afgelopen decennium een duidelijke kwaliteitsslag heeft doorgemaakt. Deze ontwikkeling is niet alleen een interne verbeteractie, maar het resultaat van een samenspel van de hiervoor al beschreven strenger wordende wet- en regelgeving, maatschappelijke bewustwording, veranderde opvattingen bij schuldeisers en technologische vernieuwing (volgt later). De professionalisering beslaat meerdere dimensies, van inhoudelijke verfijning van dienstverlening tot structurele procesverbeteringen, en wordt zichtbaar in zowel strategische keuzes als de dagelijkse uitvoering.

De volgende verbeteraspecten worden in ons onderzoek benoemd:

1. Betere aansluiting op wensen van opdrachtgevers

Waar aanbestedingen enkele jaren geleden nog grotendeels prijsgericht waren, verschuift de nadruk naar inhoudelijke kwaliteit. Opdrachtgevers eisen nauwkeurige dossieropbouw, volledige compliance en het vermijden van onnodige gerechtelijke escalaties. KPI’s zijn verbreed van louter

incassoscore naar indicatoren als het naleven van betalingsregelingen, warme doorverwijzing naar schuldhulpverlening en het realiseren van duurzame oplossingen. Grote publieke en commerciële opdrachtgevers belonen steeds vaker ook maatschappelijke waarde, bijvoorbeeld door prijsafspraken die sociaal incasseren stimuleren.

2. Duurzaamheid en sociaal incasseren

Er is in de dienstverlening door incassodienstverleners meer aandacht gekomen voor het voorkomen van maatschappelijke schade en voor een zorgvuldige omgang met kwetsbare doelgroepen. Het tweestapsmodel – eerst contact leggen en de situatie beoordelen, daarna een passende, haalbare oplossing bieden – is breed ingeburgerd. In maart 2025 is er, zoals al aangestipt in paragraaf 3.1, een afsprakenkader sociaal incasseren ondertekend door 28 grote publieke en private partijen en initiatieven vanuit toezichthouders.

In de incassopraktijk wordt volgens de meeste respondenten in de wijze van benaderen van debiteuren om goede redenen onderscheid gemaakt tussen verschillende typen debiteuren:

- Niet-willers, waarbij gerechtelijke stappen wel passend kunnen zijn bij een binnen een redelijke termijn oplosbare betalingsachterstand.
- Kwetsbaren, die baat hebben bij maatwerk en hulpverlening.
- Betalers met tijdelijke achterstand, waarbij het vooral gaat om betaalgemak en flexibiliteit.

3. Versterkt minnelijk instrumentarium

Er is door veel schuldeisers en incassodienstverleners geïnvesteerd in middelen en processen om zaken buiten de rechter om op te lossen: snelle betalingsregelingen, bundeling van achterstanden, gerichte communicatiestrategieën en inzet van voorspelmodellen om betaalgedrag te voorspellen. Klantportalen en selfservice-opties vergroten het betaalgemak, terwijl persoonlijke interventie belangrijk blijft bij complexe of kwetsbare gevallen. In sommige interviews is naar voren gebracht dat de effectiviteit van sommige maatregelen die zijn genomen in het kader van het nieuwe incasseren vooraf niet met zekerheid kan worden vastgesteld. De uiteindelijke waarde en impact van deze maatregelen zal moeten blijken uit de toepassing en ervaringen in de praktijk.

Oorzaken van kwaliteitsverbetering

In de verschillende interviews en focusgroepen waarin gesproken is over de kwaliteitsslag die incassodienstverleners hebben doorgevoerd, zijn de volgende oorzaken benoemd voor de kwaliteitsverbetering:

- Wet- en regelgeving: nieuwe normen en verplichte toetsingen hebben geleid tot strengere eisen aan aantoonbaarheid, dossierkwaliteit en transparantie. Dit heeft structurele procesverbeteringen afgedwongen, waaronder betere documentatie, uniformering van werkprocessen en een hoger complianceniveau.
- Maatschappelijke bewustwording en attitudeverandering: in de publieke opinie en bij schuldeisers is het accent verschoven in de opdrachtverlening aan incassodienstverleners van louter inning naar zorgvuldige behandeling, preventie en bescherming van schuldenaren. Contracten en interne instructies leggen vast dat sociaal incasseren verplicht is in de buitengerechtelijke fase, en sommige sectoren hanteren opdrachtgevers eigen sociale normen (bijvoorbeeld het voorkomen van huisuitzettingen).
- Marktdruk en concurrentie: in veel interviews met landelijke stakeholders is benoemd dat krimp in volumes van consumentenvorderingen, prijsdruk en scherpe concurrentie ertoe hebben geleid dat kwaliteit een belangrijk onderscheidingspunt is geworden voor incassodienstverleners. Grote partijen in de incassobranche benutten schaalvoordelen en geïntegreerde trajecten; kleine partijen richten zich op niches of samenwerking.

- Samenspel tussen maatschappelijke en commerciële factoren: kwaliteitsprikkels ontstaan door de wisselwerking tussen overheid, schuldeisers en dienstverleners. Contracten bevatten steeds vaker eisen rond duurzaamheid en sociale verantwoordelijkheid, terwijl overheidskaders sturen op het beperken van oplopende kosten en het optimaal benutten van minnelijke oplossingen.

Dit maakt volgens ons duidelijk dat er in de werkpraktijk van incassodienstverleners over het afgelopen decennia een duidelijke verschuiving gaande is naar duurzaam, sociaal en maatwerkgericht werken. Er wordt meer ingezet op preventie en maatwerk, met vroegtijdige interventies en aangepaste benaderingen voor verschillende typen debiteuren. Ook worden prestaties niet alleen financieel gemeten, maar tellen sociale effecten voor opdrachtgevers mee, zoals doorverwijzingen naar hulpverlening.

3.4 Technologische ontwikkelingen

Technologische ontwikkelingen hebben het incassoproces de afgelopen jaren ingrijpend veranderd, met duidelijke effecten op efficiëntie, maatwerk en klantbeleving. Uit de gesprekken blijkt dat digitalisering en nieuwe tools meer ruimte bieden voor proactief en persoonsgericht werken, maar ook spanningen oproepen over de balans tussen automatisering en menselijke maat.

Belangrijke technologische ontwikkelingen die in ons onderzoek naar voren zijn gekomen, zijn:

1. Digitalisering van klantomgevingen

Online portalen en ‘mijn domein’-omgevingen geven schuldenaren meer inzicht, flexibiliteit en controle over hun betalingen. Zelfservicefuncties maken het mogelijk dat consumenten direct betalingsregelingen kunnen treffen en hun situatie monitoren, wat het betaalgedrag volgens grote geïnterviewde schuldeisers aantoonbaar heeft verbeterd.

2. Data-analyse en datasturing

Geavanceerde dataverwerking maakt vroegsignalering en segmentatie van schuldenaren door schuldeisers mogelijk. Door klantprofielen en betaalgedrag te analyseren, kan de buitengerechtelijke incasso-aanpak beter worden afgestemd op het type vordering en doelgroep. Dit leidt tot meer maatwerk in de incassobenadering.

3. Voorspelmodellen

Sommige schuldeisers en grote incassobureaus zetten algoritmes in voor hun debiteurenbeheer. Algoritmes voorspellen welke schuldenaren het meeste baat hebben bij een persoonlijke benadering in plaats van standaardprocedures. Hierdoor kan capaciteit worden gericht op dossiers met de grootste behoefte aan ondersteuning om betaalachterstanden te voorkomen of succesvolle minnelijke afhandeling van al ontstane achterstanden te bereiken.

4. Inzet van kunstmatige intelligentie (AI)

AI-tools worden door schuldeisers en grotere incassobureaus in de buitengerechtelijke incasso ingezet voor inbound en outbound communicatie, zoals chatfuncties, gepersonaliseerde berichten en gesimuleerde telefoongesprekken. Door verschillende respondenten gemaakte kanttekening bij de inzet van AI is dat de menselijke maat behouden moet blijven, vooral bij kwetsbare doelgroepen.

5. Automatisering van incasso-activiteiten

Steeds meer incasso-activiteiten, zoals het versturen van betalingsherinneringen, worden kort na het verstrijken van de betaaltermijn automatisch uitgevoerd. Automatisering helpt repeterende

taken efficiënt en dus goedkoper voor de schuldeiser of de incassodienstverlener af te handelen, maar moet afgestemd worden op de schuldenaar om effectief te zijn.

6. Integratie met systemen van opdrachtgevers

Koppelingen van interne systemen van incassobureaus met die van schuldeisers maken realtime datadeling mogelijk, waardoor inzichten uit het incassotraject terugvloeien naar de 'voorkant' van het proces. Opdrachtgevers kunnen zo hun facturatie en betaalprocessen verbeteren en het ontstaan van betalingsachterstanden reduceren. Hierdoor zal ook minder inzet nodig zijn op buitengerechtelijke incasso.

7. Verbetering van klantervaring

Technologie ondersteunt het behoud van de klantrelatie en verhoogt de tevredenheid, bijvoorbeeld door flexibele betaalafspraken en snelle reactietijden via digitale kanalen. Kleine bureaus onderscheiden zich hier soms door nichemarkten te bedienen waar persoonlijk contact nog nadrukkelijk wordt gewaardeerd.

Invloed op het incassoproces

Uit onze interviews en focusgroepen komt overwegend het beeld dat technologie het buitengerechtelijke incassoproces sneller, efficiënter, goedkoper en beter meetbaar heeft gemaakt. Er is meer ruimte voor proactieve interventie en maatwerk op basis van data. Dit kan leiden tot minder achterstallige vorderingen en zeker ook minder gerechtelijke trajecten, omdat problemen eerder worden gesignaleerd en worden opgelost in de buitengerechtelijke fase.

Tegelijkertijd geven gesprekspartners ook aan dat er een spanningsveld ontstaat: de effectiviteit van technologie verschilt per doelgroep en type vordering, en zonder goede inrichting kan automatisering leiden tot afstandelijkheid of onbegrip bij debiteuren. Voorstanders zien vooral verbeteringen, mits technologie wordt ingezet als aanvulling op persoonlijk contact; critici waarschuwen voor verlies van de menselijke dimensie en juist dat kan de betalingsdiscipline juist negatief beïnvloeden.

De technologische transformatie van de incassosector draait om digitalisering, datagedreven werken, AI-ondersteuning en klantgerichte online omgevingen. Daarbij wordt er door meerdere gesprekspartners op gewezen dat hierbij de balans bewaard moet worden tussen schaalvoordelen en individuele benadering.

3.5 Consumentenvorderingen worden minder vaak voor de rechter gebracht

In veel interviews en focusgroepen is aangegeven dat er over de afgelopen tien jaar steeds minder consumentenvorderingen voor de rechter worden gebracht[20]. Hiervoor zijn door respondenten verschillende verklaringen gegeven: de toegenomen aandacht voor schuldeisers om de incassokosten voor consumenten te beperken (partijen vermijden bij voorkeur gerechtelijke procedures vanwege de hoge kosten, waarbij vooral de griffierechten kostenverhogend werken), technologische vernieuwingen, juridische aanscherpingen en marktveranderingen. In interviews is benadrukt dat de griffiekosten de afgelopen jaren sterk zijn gestegen. Hierdoor zijn gerechtelijke procedures voor schuldeisers aanzienlijk duurder geworden. Volgens respondenten die deze stijging aanhaalden, leidt dit ertoe dat schuldeisers minder vaak tot een gerechtelijke procedure overgaan, of dit uitsluitend doen wanneer de kans op verhaal van de vordering groot is.

[20] In paragraaf 3.7 lichten we toe dat wij geen data hebben gezien die de volumedaling in de markt voor incassodiensten op consumentenvorderingen feitelijk aantonen.

Digitale klantomgevingen, flexibele incassomomenten en betere betaalmogelijkheden zorgen dat vorderingen vaker in een vroeg stadium worden geïnd. Hierdoor blijven er in absolute zin minder vorderingen over voor gerechtelijke procedures. Ook externe gebeurtenissen in het afgelopen decennium hebben invloed op de afname in de overdacht van consumentenvoorderingen naar gerechtelijke procedures. Hierbij is in de interviews met landelijke stakeholders bijvoorbeeld het faillissement van een grote schuldopkoper (Direct Pay Services) in 2023 genoemd. Dit was een incassodienstverlener die veel vorderingen opkocht en volgens de respondenten vaak gebruikmaakte van gerechtelijke procedures om gekochte vordering te innen. Het wegvallen van deze partij heeft volgens de respondenten die dit aangaven, geleid tot een substantiële daling in het aantal gerechtelijke trajecten. Wij hebben dit niet zelf vastgesteld.

Daarnaast vormt momenteel volgens veel van onze respondenten de ambtshalve toetsing een rem op het aantal consumentenvorderingen dat voor de rechter wordt gebracht. In paragraaf 2.3 van dit rapport hebben we al toegelicht dat het bij ambtshalve toetsing gaat over de toetsing door de rechter op oneerlijke bedingen van de schuldeiser ter bescherming van de consument. Indien de rechter van oordeel is dat de consument bij het aangaan van de overeenkomst onvoldoende is beschermd, kan dit gevolgen hebben voor het toewijzen van buitengerechtelijke kosten en proceskosten, of zelfs leiden tot verlaging van de hoofdsom. De resultaten van onze enquête onder incassodienstverleners geven een wisselend beeld van het effect van ambtshalve toetsing op het aantal consumentenvorderingen dat aan de rechter wordt voorgelegd, zoals blijkt uit tabel 1.

Tabel 1. Wat is het effect van de ambtshalve toetsing door de rechter op het aantal vorderingen dat van het buitengerechtelijke traject doorstroomt naar het gerechtelijke traject?

	Volgens incassobureaus (n=34)	Volgens gerechtsdeurwaarderskantoren (n=42)
Er is een effect, maar het is nog onduidelijk welke kant het opgaat	14,7%	7,1%
Geen effect: het aantal vorderingen waarmee we gerechtelijke procedure ingaan, is relatief gelijk gebleven	38,2%	28,6%
Ik heb onvoldoende zicht op dit effect om de vraag te beantwoorden	14,7%	0,0%
Verhogend effect: het aantal vorderingen waarmee we gerechtelijke procedure ingaan, is relatief gestegen	2,9%	2,4%
Verlagend effect: het aantal vorderingen waarmee we gerechtelijke procedure ingaan, is relatief gedaald	29,4%	61,9%

In de interviews en focusgroepen is aangegeven dat de invoering van de ambtshalve toetsing eerst veel onzekerheid opleverde bij schuldeisers en incassodienstverleners of op hun consumentenvorderingen wel of geen gerechtelijke procedures gestart kunnen worden. Hierbij is bijna ook altijd benoemd dat deze onzekerheid extra groot was omdat rechters in de verschillende arrondissementen verschillend oordelen over wanneer de dossiervorming rondom een vordering compliant is. De onzekerheid over de ambtshalve toetsing en het mogelijke kostenrisico heeft er volgens veel respondenten toe geleid dat grote schuldeisers terughoudend zijn in het voor de rechter brengen van grote hoeveelheden geschillen over hun consumentenvorderingen. Men wacht liever af op meer duidelijkheid, waardoor vorderingen die eigenlijk geschikt zijn voor gerechtelijke incasso vaker nog even worden aangehouden. In één focusgroep is aangegeven dat dit voor vorderingen van zorgverzekeraars kan betekenen dat de betrokken consumenten langer dan nodig in de wanbetalersregeling moeten blijven en daarmee de hogere boetepremie moeten betalen.

In het algemeen geven verschillende respondenten van grote schuldeisers aan dat een ongewenst neveneffect van de ambtshalve toetsing is dat het aantal zaken dat schuldeisers voor de rechter

brengen afneemt, waardoor er risico ontstaat op bewust wanbetalingsgedrag. In enkele interviews en focusgroepen hebben schuldeisers en incassodienstverleners aangegeven dat zij signaleren dat sommige consumenten zich bewust zijn van het feit dat schuldeisers bij wanbetaling minder vaak tot gerechtelijke vervolgstappen overgaan. Ons onderzoek bevat echter geen gegevens die dergelijke gedragseffecten kunnen bevestigen of ontkrachten. Het verder onderzoeken van dit mogelijke gedrag maakte geen deel uit van onze onderzoeksopdracht.

Daarnaast werkt de ambtshalve toetsing volgens verschillende geïnterviewden kostenverhogend voor de schuldeiser. Dagvaardingen worden steeds uitgebreider en complexer, omdat schuldeisers (of door hen ingehuurde incassodienstverleners) moeten anticiperen op elke mogelijke tegenwerping van de rechter.

Effect op gerechtsdeurwaarders

In het veranderende speelveld, met een afnemend aantal vorderingen dat wordt overgedragen voor gerechtelijke incasso, positioneren gerechtsdeurwaarders zich over de afgelopen tien jaar volgens verschillende geïnterviewde stakeholders steeds actiever in het buitengerechtelijke traject. Hun kantoren bouwen eigen incassoafdelingen op om al vóór hun inzet op ambtelijke handelingen in het gerechtelijke traject voor opdrachtgevers waarde te kunnen toevoegen. De KBvG heeft in dat verband aangegeven dat in de praktijk inmiddels bijna alle gerechtsdeurwaarderskantoren ook actief zijn in buitengerechtelijke incasso.

In de focusgroepen en interviews met verschillende marktpartijen gaven incassobureaus aan dat de combinatie van ambtelijke en commerciële activiteiten bij sommige gerechtsdeurwaarders-kantoren aanleiding kan geven tot strategische keuzes in het verwerven van opdrachten. Zo is volgens deze respondenten van incassobureaus het buitengerechtelijke traject bij gerechtsdeurwaarderskantoren in bepaalde gevallen relatief scherp geprijsd, waarbij door incassobureaus vermoed wordt dat de financiële opbrengsten voor de gerechtsdeurwaarderskantoren vooral liggen in de omzet uit de daaropvolgende ambtelijke handelingen met betrekking tot gerechtelijke trajecten.

Deze observatie van de geïnterviewde incassobureaus is mede gevormd op basis van hun ervaringen met omvangrijke aanbestedingen voor buitengerechtelijke incassodiensten waaraan zij zelf ook deelnamen. Volgens hen speelde de geboden prijs daarin herhaaldelijk een doorslaggevende rol bij de uiteindelijke gunning aan een gerechtsdeurwaarderskantoor. De resultaten van dergelijke private aanbestedingen worden normaliter vertrouwelijk verstrekt aan de inschrijvende partijen; Berenschot heeft deze documenten daarom ook niet ontvangen en kan de analyses van de incassobureaus daarom niet verifiëren.

In reactie op de eerdergenoemde veronderstelling van incassobureaus heeft de KBvG ontkend dat gerechtsdeurwaarderskantoren buitengerechtelijke trajecten bewust laag geprijsd aanbieden om zo omzet uit ambtelijke werkzaamheden te genereren. De KBvG benadrukt dat gerechtsdeurwaarders een poortwachtersfunctie vervullen. Zij moeten de opdrachtgever voorafgaand aan een ambtshandeling informeren over de kosten en over de kans dat de vordering en de kosten niet verhaalbaar blijken. Deze beoordeling wordt aangeduid als de zogenoemde opportuniteitstoets. Ter uitvoering van deze functie wordt onder meer via het Digitaal Beslagregister gecontroleerd of er bestaande beslagen zijn en of binnen drie jaar verhaal op een nieuwe vordering mogelijk is. Wanneer blijkt dat verhaal ontbreekt, adviseert de gerechtsdeurwaarder de opdrachtgever negatief. Indien de opdrachtgever dat advies opvolgt, worden geen ambtelijke kosten in rekening gebracht bij de schuldenaar. Zowel het BFT als externe KBvG-auditoren zien toe op de naleving van deze poortwachtersfunctie.

3.6 Verschuiving naar zelfincasso

Sinds de invoering van de Wet incassokosten (WIK) in 2012, zoals beschreven in het IBO-rapport 'problematische schulden' (Rijksoverheid, 2024), is in de wet vastgelegd wanneer schuldeisers incassokosten bij debiteuren mogen rekenen en wat de maximale hoogte daarvan is. Voor 2012 was het op basis van het BW al mogelijk dat schuldeisers zelf incassokosten in rekening brachten, maar er was nergens expliciet omschreven onder welke voorwaarden dat mocht en wat redelijk is. De invoering van de WIK heeft volgens dat IBO-onderzoek een belangrijke verschuiving teweeggebracht in de incassoketen. Waar schuldeisers voorheen relatief snel gebruikmaakten van incassobureaus of gerechtsdeurwaarderskantoren, kiezen zij na de invoering van de WIK veel vaker om (eenvoudig te innen) vorderingen zelf af te handelen.

De bevindingen uit het IBO-onderzoek worden bevestigd door onze eigen deskresearch en interviews en focusgroepen met schuldeisers, incassobureaus, gerechtsdeurwaarders en andere inhoudsdeskundigen. Uit deze interviews en focusgroepen komt een duidelijke trend naar voren: schuldeisers nemen buitengerechtelijke incasso steeds meer in eigen beheer. Waar voorheen dossiers met betaalachterstand snel werden overgedragen aan een incassobureau of gerechtsdeurwaarder, wordt nu vaker het volledige buitengerechtelijke traject – van herinnering tot het in rekening brengen van incassokosten – intern uitgevoerd. Pas als gerechtelijke stappen nodig zijn, vindt overdracht plaats. Ons onderzoek heeft helaas geen cijfers opgeleverd die dit feitelijk onderbouwen. Ook hebben we geen data of informatie weten te vinden over de vraag of de ontwikkeling naar meer zelfincasso zich zowel bij primaire als secundaire schuldeisers (schuldeisers die incasso plegen op opgekochte consumentenvorderingen) voordoet. De interviews en focusgroepen leverden in algemene zin wel het beeld op dat men de verschuiving naar meer zelfincasso door schuldeisers overwegend als een positieve ontwikkeling ziet, omdat het de betrokkenheid van primaire schuldeisers vergroot bij een zorgvuldige afhandeling van hun eigen consumentenvorderingen.

De belangrijkste kenmerken van deze verschuiving die door de geïnterviewde stakeholders werden genoemd, zijn:

- Langer intern beheer: dossiers met betaalachterstand blijven langer binnen de interne organisatie, zelfs na meerdere interne incassopogingen.
- Selectief uitbesteden: alleen buitengerechtelijke dossiers die geacht worden wel de ambtelijke toetsing te kunnen doorstaan, worden overgedragen aan incassodienstverleners.
- Beperkingen in het gerechtelijke traject: gerechtelijke stappen worden pas gezet wanneer interne mogelijkheden uitgeput zijn om kosten, reputatieschade en escalatie te voorkomen.

In ons onderzoek zijn daarbij ook de volgende kanttekeningen door verschillende respondenten gemaakt:

- Het minimum van € 40 aan incassokosten voor de debiteur per vordering is sinds de invoering van de WIK niet verhoogd.
- Opdrachtgevers sturen bij incassodienstverleners steeds actiever op het laag houden van de kosten voor de consument.
- Wettelijke maxima voor incassokosten die bij consumenten in rekening mogen worden gebracht, beperken de ruimte om kosten te verhogen. Hierbij maakt het niet uit of de kosten worden doorberekend door de schuldeisers, een incassodienstverlener of een opkopende partij van consumentenvorderingen.

Redenen voor meer zelfincasso

In lijn met de bevindingen uit het IBO problematische schulden en de gesprekken in onze focusgroepen en interviews noemen respondenten de volgende redenen voor deze verschuiving:

- Stimulans door de WIK: vooral grotere schuldeisers hebben de duidelijkheid die de WIK geeft over de voorwaarden voor het rekenen van incassokosten aangegrepen om zelf meer incassoactiviteiten uit te voeren, zelf incassokosten te innen en daarmee te besparen op externe kosten.
- Professionalisering van interne processen: strengere kwaliteits- en bewijsvereisten (bijvoorbeeld ambtshalve toetsing) hebben geleid tot beter ingerichte interne incassoafdelingen; investeringen worden nu maximaal intern benut.
- Privacywetgeving (AVG): beperkingen op gegevensuitwisseling maken het aantrekkelijker om contact en data in eigen beheer te houden.
- Kostenbeheersing: zelf innen voorkomt het afstaan van opbrengsten aan externe dienstverleners.
- Strengere eisen die incassobureaus stellen aan de dossierkwaliteit van een vordering maken interne uitvoering aantrekkelijker.
- Relatie- en reputatiemanagement: interne teams kunnen betalingsherstel combineren met klantbehoud.
- De filosofie van de organisatie om sociaal te incasseren. Intern incasseren past beter bij een sociale-incasso-aanpak, omdat je meer grip houdt op de manier waarop je met klanten over betalingsachterstanden communiceert en ondersteuning biedt.
- Digitale innovaties: klantportalen en geautomatiseerde aanmaningssystemen bieden snelheid, flexibiliteit en lagere operationele kosten.
- Data-analyse en voorspelmodellen: deze tools stellen organisaties in staat om hun inspanningen te richten op schuldenaren met de grootste kans op betaling. Belangrijk daarbij is dat primaire schuldeisers vaak zelf de meeste data hebben over hun klanten en dat ze die data niet willen/kunnen delen met een incassodienstverlener.

Gevolgen voor incassodienstverleners

Volgens zowel het IBO problematische Schulden als de stakeholders die aan onze interviews en focusgroepen hebben deelgenomen, heeft de hiervoor geschetste ontwikkeling dat schuldeisers meer zelf aan buitengerechtelijke incasso zijn gaan doen, geleid tot een merkbare krimp van het beschikbare volume van consumentenvorderingen voor externe incassodienstverleners, vooral in sectoren met grote aantallen consumentenvorderingen zoals telecom, energie en financiële dienstverlening. Waar voorheen consumentenvorderingen in bulk automatisch werden uitbesteed aan incassodienstverleners, houden schuldeisers deze nu vaker en langer in eigen beheer. De dossiers die wel worden uitbesteed zijn daardoor doorgaans complexer of vragen om een specialistische aanpak. Het is relevant om te benadrukken dat ons onderzoek geen informatie heeft opgeleverd over de mogelijke tegenstelling tussen de hiervoor beschreven bevindingen en recente berichtgeving over bulkincasso in Nederland, die volgens mediaberichten samenhangt met het grote aantal kleine consumentenaankopen bij buitenlandse webwinkels.

Uit de focusgroepen komt naar voren dat individuele incassodienstverleners de krimp in de markt niet altijd direct ervaren of benoemen als bepalende factor voor hun handelen. Tegelijkertijd is volgens deze focusgroepdeelnemers wel zichtbaar dat er, in de markt als geheel, consolidatie plaatsvindt en kleinere bedrijven worden overgenomen. Uit de interviews met de landelijke stakeholders komen ook wisselende signalen: enerzijds dat krimp doorwerkt in competitiever gedrag, wat soms het gezamenlijke belang – zoals het voorkomen van maatschappelijke schade – kan ondermijnen; anderzijds dat momenteel de eerder in dit hoofdstuk beschreven verandering in

het maatschappelijk denken over schulden en incasso een belangrijkere drijfveer is voor het handelen van incassodienstverleners dan de krimp in de markt.

De focusgroepen en de landelijke interviews maken verder duidelijk dat, door de krimp in de volumes, de concurrentie tussen incassodienstverleners om de resterende opdrachten is toegenomen. Deze toegenomen concurrentie heeft tot gevolg dat de incassodienstverleners zich steeds meer profileren via:

- Het bedienen van nichemarkten of het oppakken van kansarme dossiers die interne teams van opdrachtgevers niet willen of kunnen behandelen
- Specialisatie in complexe dossiers of op juridisch complexe en specifieke sectoren waar interne incasso minder efficiënt is. Hierbij verschuift de rol van een incassodienstverlener van bulkverwerker naar gespecialiseerde ketenpartner
- Hybride dienstverlening, zoals een gecombineerd aanbod van een incassobureau dat structureel samenwerkt met een gerechtsdeurwaarderskantoor, of samenwerkingsvormen met schuldeisers waarbij een deel van de vorderingen door hen zelf wordt geïnd en het restant door het incassobureau.
- Een advies- en voorbereidingsrol met sectorspecifieke expertise.

Volumedaling kwantitatief niet aantoonbaar

Eerder is aangegeven dat het zelf uitvoeren van buitengerechtelijke incasso door schuldeisers heeft geleid tot een merkbare afname van het aantal consumentenvorderingen voor externe incassodienstverleners. We zijn als onderzoekers ook nagegaan of deze vermeende krimp ook kwantitatief is aan te tonen. Hiervoor hebben we openbare data van NVI en KBvG verzameld en geanalyseerd over de periode 2018-2024. De geanalyseerde data geven inzicht in de kwantitatieve ontwikkeling in de buitengerechtelijke en gerechtelijke incassomarkt over deze periode. De gebruikte data zijn opgenomen in bijlage 5 van dit rapport. In de datareeksen zien wij de volgende ontwikkelingen:

- De omvang van de buitengerechtelijke incasso bij incassobureaus vertoont over de periode 2018–2024 duidelijke schommelingen. Het aantal incassozaken bleef tot en met 2021 relatief stabiel. In 2022 daalde het aantal aanzienlijk, waarna in 2023 een stijging optrad tot boven het niveau van 2018. In 2024 volgde opnieuw een duidelijke daling, waarmee het aantal weer op het niveau van 2022 uitkwam. Opvallend in de cijferreeks is bovendien dat de totale waarde van de door incassobureaus in behandeling genomen zaken – met uitzondering van 2023 – jaarlijks is afgenomen tot en met 2024.
- De gemiddelde waarde van een door een incassobureau in behandeling genomen incassozaak is berekend op basis van andere door de NVI gepubliceerde gegevens. Over de periode 2016–2023 is een dalende trend zichtbaar, waarbij de sterkste daling plaatsvond in 2023. Deze daling viel samen met een toename van het aantal zaken in dat jaar. In 2024 ligt de gemiddelde waarde iets boven het niveau van 2023. Een vergelijkbare ontwikkeling is zichtbaar wanneer uitsluitend naar nieuwe incassozaken per jaar wordt gekeken.
- In absolute zin is het *aantal ambtshandelingen* dat de gerechtsdeurwaarderskantoren per jaar verrichten, gedaald tot 2022. In 2023 en 2024 stijgt het aantal ambtshandelingen weer. De omzet van de ambtelijke werkzaamheden is het laagst in 2021, en stijgt daarna weer. De omzet blijft wel 7% onder het omzetniveau van de ambtelijke werkzaamheden in het kalenderjaar 2018. Op basis van onze interviews lijkt het lage aantal ambtelijke werkzaamheden in 2021 in belangrijke mate samen te hangen met de coronapandemie. In de betreffende periode gaven consumenten minder geld uit en hadden zij tijdelijk minder betalingsachterstanden. Daarnaast vertelde een vertegenwoordiger van de Schuldeiserscoalitie dat veel grote schuldeisers – doorgaans met veel consumentenvorderingen – toen nauwelijks

incassoactiviteiten of gerechtelijke procedures tegen klanten met achterstanden startten. In de jaren daarna trad een duidelijk inhaaleffect op, wat de latere stijging in het aantal zaken verklaart. Volgens dezelfde bron probeerden incassoafdelingen van grote schuldeisers in de coronaperiode bovendien langer zelf tot inning over te gaan op vorderingen waarvoor zij in normale omstandigheden sneller een gerechtelijke procedure zouden hebben gestart.

- De omzet van gerechtsdeurwaarderskantoren over de niet-ambtelijke werkzaamheden (waaronder buitengerechtelijke incassoactiviteiten) volgt ongeveer hetzelfde patroon, maar is in 2024 ten opzichte van 2018 in zijn geheel wat sterker gedaald dan de ambtelijke werkzaamheden.
- Op basis van de openbare gegevens van de KBvG is niet vast te stellen hoe de gemiddelde waarde van de vorderingen waarop gerechtsdeurwaarders ambtshandelingen verrichten zich in de tijd heeft ontwikkeld. De Schuldeiserscoalitie geeft echter aan dat de gemiddelde waarde mogelijk is gedaald. Zij leggen hierbij een directe relatie met de verhoging van het griffiegeld: hoewel bij lagere vorderingen het griffiegeld lager uitvalt, is door de verhoging procederen in alle gevallen duurder geworden, waarbij de kostenstijging voor hogere vorderingen het grootst was. Volgens de Schuldeiserscoalitie heeft dit ertoe geleid dat vooral grote schuldeisers selectiever zijn gaan bepalen voor welke hoge vorderingen zij nog een gerechtelijke procedure starten. Dit wijst op een verschuiving in de praktijk richting een groter aandeel kleinere vorderingen.

Samenvattend kan gesteld worden dat uit de cijfers van NVI en KBvG blijkt dat tussen 2018 en 2024 het aantal incassozaken na een periode van stabiliteit en een korte daling weer toenam, waarbij het niveau in 2024 hoger lag dan in 2018. Tegelijkertijd daalde de gemiddelde waarde per zaak structureel, wat duidt op een verschuiving naar een groter volume van kleine vorderingen. Voor gerechtsdeurwaarderskantoren geldt dat de dossiervolumes licht zijn afgenomen over de hele periode, ondanks een recente stijging. Kortom: de markt voor incassodienstverlening is qua aantallen weer gegroeid na 2023, maar de financiële omvang per zaak is blijvend teruggelopen, wat wijst op een veranderde samenstelling van de incassomarkt. Deze ontwikkeling (teruglopende omvang van in behandeling genomen vorderingen) kan er tevens op wijzen dat het aanbieden van buitengerechtelijke incassodiensten, ook bij kleinere vorderingen, voor incassodienstverleners nog steeds een zekere mate van financiële aantrekkelijkheid heeft.

Een belangrijke kanttekening bij de door ons geanalyseerde data is dat deze betrekking hebben op dienstverlening op vorderingen van schuldeisers op zowel consumenten als bedrijven. Ons onderzoek heeft echter alleen betrekking op buitengerechtelijke incasso van consumentenvorderingen. We hebben helaas niet kunnen vaststellen of de volumeontwikkeling in de incassodienstverlening voor beide marktsegmenten identiek was.

Het is daarnaast belangrijk om te benoemen dat het aantal mensen met schulden direct van invloed is op het aantal incassozaken. Uit de daling van het aantal negatieve BKR-registraties blijkt dat er minder mensen met betalingsproblemen zijn. Dit impliceert dat het aantal incassozaken in theorie ook lager zou moeten liggen. Op dit effect hebben we de data van NVI en KBvG niet geschoond.

Ook geldt voor de gepresenteerde volumeontwikkelingen in euro’s dat deze niet gecorrigeerd zijn voor inflatie, terwijl er sinds corona juist wel sprake is van hoge inflatiecijfers.

Tot slot is het belangrijk te vermelden dat de gepresenteerde data van de NVI afkomstig zijn uit onderzoek onder de eigen leden. Volgens de eigen inschatting van de NVI hebben deze leden gezamenlijk een marktdekking van circa 65% van de totale incassobranche.

3.7 Veranderingen in de marktstructuur

Uit onze interviews en focusgroepen blijkt dat, mede als gevolg van de zojuist benoemde ontwikkelingen, de structuur van de incassomarkt verandert. De belangrijkste genoemde veranderingen zijn:

- Concentratie van marktposities: een beperkt aantal grote incassodienstverleners, vaak gerechtsdeurwaarderskantoren, weet aanbestedingen te winnen met scherpe tarieven en biedt geïntegreerde dienstverlening waarbij buitengerechtelijke en gerechtelijke incasso in één hand zijn. Kleinere kantoren fuseren, worden overgenomen of richten zich op niches met minder concurrentiedruk. We hebben geen cijfers gevonden om dit te onderbouwen.
- Nieuwe spelers en hybride modellen: naast traditionele incassobureaus en gerechtsdeurwaarderskantoren betreden ook datagedreven en AI-gebaseerde bedrijven de incassomarkt, met name in segmenten met lage vorderingsbedragen. Zij werken met digitale profilering en geautomatiseerde processen. Vanwege hun incassowerkzaamheden vallen deze bedrijven ook onder de Wki. Samenwerkingen tussen technologiebedrijven, incassobureaus en gerechtsdeurwaarders worden ingezet om schaalvoordelen, specialisatie en flexibiliteit te combineren.

3.8 Ontwikkelingen aan de kant van consument

Binnen dit onderzoek kon niet objectief worden vastgesteld of het betalingsgedrag van consumenten in de loop der tijd als geheel is verbeterd. Sommige partijen zien geen structurele verbetering, terwijl anderen slechts een kortstondige positieve invloed van de coronapandemie constateren, toen consumenten minder uitgaven en tijdelijk minder betalingsachterstanden hadden.

Verschillende respondenten geven aan dat er wel meer mogelijkheden zijn om consumenten gericht te benaderen, maar dat dit niet automatisch leidt tot beter betaalgedrag. Een deel van de consumenten lijkt volgens sommige respondenten geboden hulp voor lief te nemen zonder structureel hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Ontbreekt deze wederkerigheid, dan is volgens deze respondenten terugval in problematische schulden groot. Wetgeving heeft op dit punt een dubbele werking: enerzijds biedt het belangrijke bescherming aan consumenten die wel bereid zijn te betalen maar daartoe tijdelijk niet in staat zijn. Anderzijds kan de wetgeving, volgens verschillende betrokken partijen, ook ruimte laten voor strategisch uitstelgedrag bij consumenten die wel kunnen maar niet willen betalen. In hun reactie op de conceptversie van dit rapport hebben VNO-NCW en MKB-Nederland benadrukt dat juist dit laatste punt voor veel schuldeisers een groeiende zorg vormt; in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf, dat kosten en risico’s van onbetaalde vorderingen minder eenvoudig kan opvangen dan grote organisaties.

Nieuwe consumptie- en betaaltrends veranderen het betaalgedrag merkbaar. Uit eerdere analyses (zoals de ‘Kennisanalyse invordering’ van de Hogeschool Utrecht en het ‘IBO problematische schulden’ van de Rijksoverheid) blijkt dat verruimde kredietmogelijkheden, zoals ‘buy now, pay later’ (BNPL), consumenten aanzetten tot meer aankopen. Dat creëert enerzijds nieuwe verdienmodellen voor incassodienstverlening, waarbij incassokosten een belangrijke factor zijn, maar vergroot ook de kans op schuldopbouw en ‘schuldengewenning’.

BNPL is sterk in opkomst (8% van alle aankopen in 2021, met 18% groei in gebruikersaantallen). Deze methode werkt disciplinerend voor betalingen aan de kredietverstrekker, omdat consumenten hun kredietrechten niet willen verliezen. De keerzijde is dat vastelastenpartners – zoals energie- of waterbedrijven – hierdoor juist lager in de betalingsprioriteit komen. Vooral jongeren, die BNPL snel omarmen, hebben hierdoor volgens geïnterviewde landelijke stakeholders vaker betalingsachterstanden in essentiële uitgaven. BNPL-aanbieders gebruiken data-analyse om slechte betalers vooraf uit te sluiten, maar het product leidt volgens meerdere respondenten toch tot meer betalingsproblemen in jongere doelgroepen.

3.9 Onze slotbeschouwing

De in de vorige paragrafen geschetste ontwikkelingen in de buitengerechtelijke incasso laten, ons inziens, een patroon zien van maatschappelijke, wettelijke en marktgedreven veranderingen die elkaar wederzijds beïnvloeden en versterken. Er is sprake van een verschuiving van een puur resultaatgerichte benadering naar een meer maatschappelijk verantwoorde, zorgvuldig gereguleerde en strategisch uitgevoerde incassopraktijk. Deze transformatie heeft gevolgen voor zowel de wijze van werken van schuldeisers als voor de marktstructuur van incassodienstverleners.

Keten van beïnvloeding en wisselwerking

De motor achter veel veranderingen is volgens ons een toegenomen maatschappelijk bewustzijn rond schuldenproblematiek en de rol van incasso. Incidenten zoals de toeslagenaffaire hebben geleid tot meer politieke en publieke aandacht voor zorgvuldige behandeling van schuldenaren. Dit heeft rechtstreeks invloed gehad op wet- en regelgeving, waarbij strengere kwaliteitsnormen, procesvereisten en verplichte toetsingen zijn ingevoerd. Voorbeelden zijn aangescherpte eisen aan aantoonbaarheid, dossierkwaliteit en transparantie. We constateren daarnaast dat steeds meer schuldeisers, vanuit intrinsieke motivatie en onafhankelijk van politieke of toezichthoudende druk, hun incassoprocessen met meer aandacht voor de klant inrichten.

Schuldeisers nemen deze wettelijke en maatschappelijke verwachtingen mee in hun strategische keuzes voor invordering. Dat vertaalt zich in hogere eisen aan incassodienstverleners, contractuele verplichtingen tot sociaal incasseren en een versterkte nadruk op het benutten van het buitengerechtelijke traject om kosten en reputatierisico’s te beperken.

Sommige ontwikkelingen kennen onbedoelde neveneffecten. De toename van ambtshalve toetsing door rechters bij consumentenvorderingen leidt ertoe dat schuldeisers minder vaak besluiten hun vorderingen aan de rechter voor te leggen. Sommige geïnterviewde incassobureaus signaleren zelfs dat deze ontwikkeling onbedoeld slecht betalingsgedrag kan stimuleren, omdat schuldenaren door deze extra drempel minder druk ervaren om tot betaling over te gaan. Daarnaast kent ambtshalve toetsing volgens verschillende geïnterviewden nog andere nadelen zoals kostenverhoging voor de gehele incassoketen, wat uiteindelijk ook de schuldenaar raakt.
In paragraaf 3.5 hebben we deze andere nadelen al verder toegelicht.

Structurele marktverschuivingen

Er is volgens geïnterviewde landelijke stakeholders een duidelijke verschuiving naar zelfincasso door schuldeisers. Dossiers blijven langer intern, worden pas later of selectiever uitbesteed, en vaak alleen als ze kansrijk zijn of specialistische aanpak vereisen. Dit heeft volgens velen geleid tot een krimp van het externe incassovolume op consumentenvorderingen, vooral in sectoren met veel van dit soort vorderingen zoals telecom, energie en financiële dienstverlening.

De dossiers die wel door schuldeisers worden uitbesteed aan incassodienstverleners, zijn complexer en vragen meer specialistische kennis. Dit zet druk op prijzen en marges. Grote schuldeisers blijken bovendien in aanbestedingen beter in staat om voorwaarden te stellen die voor sommige dienstverleners, met name kleinere, moeilijk haalbaar zijn. Hierdoor ontstaan verschillen in concurrentiepositie tussen grote en kleine marktpartijen, maar ook tussen branches.

Door het afnemend aantal vorderingen dat wordt overgedragen voor gerechtelijke incasso, positioneren gerechtsdeurwaarders zich over de afgelopen tien jaar volgens verschillende geïnterviewde grote incassobureaus steeds actiever in het buitengerechtelijke traject. Hun kantoren bouwen eigen incassoafdelingen op om al vóór hun inzet op ambtelijke handelingen in het gerechtelijke traject voor opdrachtgevers waarde te kunnen toevoegen.

Samenhang en richting

De ontwikkelingen in maatschappelijk bewustzijn, wetgeving, marktverhoudingen en uitvoeringspraktijk lopen parallel en voeden elkaar. Bewustwording leidt tot nieuwe wetgeving, die wetgeving vertaalt zich in striktere eisen van schuldeisers, die eisen beïnvloeden aanbestedingen en samenwerkingen, en de dynamiek in de markt zorgt voor nieuwe specialisaties en een herverdeling van rollen. De richting lijkt duidelijk: een kleinere, competitievere en meer gereguleerde markt, waarin preventie, sociaal incasseren en compliance centraal staan, en waarin we zien dat het gerechtsdeurwaarderkantoor steeds vroeger in het proces wordt ingezet om ook voor de opdrachtgever buitengerechtelijke-incasso-activiteiten uit te voeren.

HOOFDSTUK 4

Buitengerechtelijke incasso in de praktijk

Dit hoofdstuk beschrijft op een aantal aspecten hoe schuldeisers en incassodienstverleners buitengerechtelijke incasso van consumentenvorderingen vormgeven, op basis van onze enquêtes en focusgroepen.

In dit hoofdstuk behandelen we de actuele praktijk van buitengerechtelijke incasso van drie hoofdthema's, gebaseerd op de onderzoeksvragen:

- zelf doen versus uitbesteden
- incassokosten in rekening brengen
- overdracht naar gerechtelijk traject.

Per thema beschrijven we, op basis van enquêtes en focusgroepen, waar zienswijzen verschillen tussen partijen (zoals schuldeisers, incassobureaus en gerechtsdeurwaarders) en duiden we deze waar mogelijk. Op grond van de met ons onderzoek verzamelde gegevens is het niet mogelijk te bepalen of er verschillen bestaan tussen primaire en secundaire schuldeisers in hun werkwijze bij buitengerechtelijke incasso.

In hoofdstuk 5 bespreken we de verkoop en aankoop van consumentenvorderingen. Hoofdstuk 6 gaat over contractering en afspraken in de keten, hoofdstuk 7 over de ruimte voor buitengerechtelijke incasso.

Om onderscheid te kunnen maken in de omvang van primaire schuldeisers en incassodienstverleners, is in de enquêtes gevraagd naar het aantal uitstaande of in portefeuille zijnde vorderingen op Nederlandse consumenten per eind 2024. Op basis van de gegeven antwoorden hebben we voor dit rapport de grootte van primaire schuldeisers en incassodienstverleners als volgt gecategoriseerd:

- klein: 1–500 vorderingen
- middelgroot: 501–10.000 vorderingen
- groot: 10.001 en meer vorderingen.

4.1 Zelfincassanten versus uitbestedende schuldeisers

Voordat we in de volgende subparagrafen op de inhoud ingaan, lichten wij eerst de opdeling toe die wij in dit hoofdstuk hebben toegepast op de schuldeisers als groep. Schuldeisers met consumentenvorderingen zijn namelijk geen homogene groep en kennen een enorme variatie kijkend naar bedrijfsomvang, de sector waarin ze actief zijn, de hoeveelheid consumentenvorderingen, branchegebonden regels en handelswijzen, en het al dan niet zijn van een vastelastenpartner. Voor dit hoofdstuk hebben we er echter (in verband met de onderzoeksvragen) primair voor gekozen de groep schuldeisers op te delen in

1. zelfincassanten
2. uitbestedende schuldeisers.

In overleg met de klankbordgroep hebben we voor dit onderzoek het begrip **zelfincassant** als volgt gedefinieerd: 'de zelfincassant is een schuldeiser die zelf de 14-dagenbrief verstuurt aan de schuldenaar en ook de incassokosten zelf incasseert'. Aldus gedefinieerd is de zelfincassant in het algemeen daarmee een schuldeiser die die vrijwel alle stappen in het buitengerechtelijke incassoproces zelf uitvoert en die dus geen, of maar weinig onderdelen van het incassoproces uitbesteedt aan incassodienstverleners. Deze definitie van het begrip zelfincassant sluit aan bij de Memorie van Toelichting van de Wki[21]. Zowel primaire als secundaire schuldeisers kunnen zelfincassanten zijn. Opgemerkt moet worden dat de schuldeiser in de praktijk soms zelf de 14-dagenbrief verstuurt en de incasso daarna alsnog overdraagt. Op basis van de informatie van de klankbordgroep gaan wij er echter van uit dat dit relatief weinig voorkomt.

Een zelfincassant valt als primaire schuldeiser in principe buiten het directe bereik van de Wki-registratieplicht, maar moet zich nog steeds houden aan de algemene wetgeving en de principes van fatsoenlijke incassopraktijken.

De enquête laat zien dat zelfincassanten binnen de responsgroep de grootste groep (62,8%) vormen. Een veel kleinere groep responderende schuldeisers (24,5% van de responsgroep) laat een incassodienstverlener de 14-dagenbrief versturen en besteedt relatief veel incassoactiviteiten uit. Deze groepen duiden we in de rest van dit hoofdstuk als **uitbestedende schuldeisers**. Tot slot heeft nog eens 12,8% van de respondenten de vraag over wie de 14-dagenbrief verstuurt niet beantwoord. Mogelijk wisten deze respondenten het antwoord op deze vraag niet, of verstuurt men nooit dit soort brieven. Van schuldeisers uit deze groep weten we niet of zij, volgens de in dit onderzoek gehanteerde definities, zelfincassant of uitbestedende schuldeiser zijn.

Op basis van de achtergrondvragen uit onze enquête onder schuldeisers zijn hieronder voor twee groepen – zelfincassanten en uitbestedende schuldeisers – de belangrijkste kenmerken beschreven.

Een aantal karakteristieken van de **groep zelfincassanten**:

- De redenen waarom schuldeisers (meer) incasso zelf zijn gaan doen, hebben we al besproken in paragraaf 3.6. Deze informatie behandelen we daarom niet opnieuw in dit hoofdstuk.
- Grotere schuldeisers (>10.000 vorderingen), zoals energie- of telecommunicatiebedrijven, zijn vaker en of langer zelfincassanten dan kleinere bedrijven. De verklaring daarvoor is dat deze bedrijven voldoende schaal hebben om een eigen debiteurenbeheer op te kunnen zetten (Hogeschool Utrecht, Kennisanalyse invordering, 2023).

[21] In de Memorie van Toelichting (MvT) van de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) verwijst een 'zelfincassant' naar een onderneming die zelf haar eigen vorderingen (schulden) incasseert, zonder een externe incassodienstverlener in te schakelen.

- Toch laat de enquête ook zien dat de helft van de zelfincassanten behoort tot de groep met weinig vorderingen (<500 vorderingen). Kijkend naar de omvang zijn zelfincassanten vaak kleine schuldeisers: circa 72% van deze groep heeft minder dan 50 werknemers.
- Van de groep zelfincassanten geeft 30% aan vastelastenpartner te zijn.
- Zelfincassanten zijn het sterkst vertegenwoordigd in de sectoren 'industrie en productie', 'bouw en vastgoed',' detail- en groothandel', en 'horeca, recreatie en cultuur'.

Een aantal karakteristieken van de **groep uitbestedende schuldeisers:**

- De mate waarin deze groep schuldeisers hun vorderingen uitbesteedt, loopt sterk uiteen. Kijkend naar omvang van de bedrijven kennen zowel grote als kleine bedrijven die variatie, zowel in de mate van uitbesteden als in het moment van uitbesteden.
- Voor grote schuldeisers die relatief veel uitbesteden, zoals financiële instellingen en energiebedrijven, geldt dat zij door hun omvang ook in staat zouden zijn een groot deel van de incassoactiviteiten intern te regelen.
- Ook de kleine schuldeisers kennen variatie in de mate van uitbesteding en het moment waarop ze uitbesteden. Voor kleine bedrijven geldt dat ze door hun omvang minder ruimte en expertise hebben om het zelf te doen. De wettelijke kwaliteitseisen versterken dat. Uit de interviews en focusgroepen blijkt overigens dat een deel van de kleine bedrijven juist wel bewust kiest voor zelf doen, vanuit het motief van klantbehoud en het onderhouden van klantrelaties.
- Bij vastelastenpartners wegen enkele redenen om uit te besteden zwaarder dan bij de groep als totaal, namelijk: geen tijd/middelen, reputatierisico, zelf onvoldoende expertise. Vastelastenpartners scoren ook hoger op juridische complexiteit als reden om uit te besteden. Tot slot is het belangrijk te benoemen dat bij producten zoals zorgverzekeringen, uitbesteding soms verplicht is vanwege wettelijke protocollen.

4.2 Zelf doen versus uitbesteden

Welke activiteiten besteden schuldeisers uit?

In de enquête onder schuldeisers vroegen we, op basis van een lijst met mogelijke buitengerechtelijke-incasso-activiteiten[22], of zij deze uitvoeren, en zo ja, of zij dit zelf doen of uitbesteden aan een incassodienstverlener. Uit de ingevulde enquêtes ontstaat samengevat voor de totale groep van schuldeisers het volgende beeld:

Tabel 2. Kunt u voor de volgende incassoactiviteiten aangeven of deze door uw eigen organisatie, een externe incassodienstverlener of helemaal niet worden uitgevoerd?[23] (n=556).

Activiteiten die het vaakst (80% of hoger) zelf door schuldeisers worden uitgevoerd	Activiteiten die voor 50 – 60% zelf door schuldeisers worden uitgevoerd	Activiteiten die het minst door schuldeisers zelf worden uitgevoerd (45% of minder)
De laagdrempelige betalingsherinnering (via e-mail of post) (86%)	Het versturen van de ingebrekestelling (14-dagen brief) (63%)	Besluitvorming over het starten van een gerechtelijke incasso (41%)
Het telefonisch contact over een openstaande vordering (82%)	Aanbieden en afsluiten betalingsregelingen (53%)	Huisbezoeken (16%)
Het versturen van kosteloze herinneringen (86%)	Dossiervorming (55%)	Overige online-incassodienstverlening (bijvoorbeeld een chat of een app) (34%)

Uit nadere verdieping op de kenmerken van respondenten blijkt dat de wijze waarop taken worden belegd afhankelijk is van het *aantal vorderingen* dat een organisatie heeft. Zo besteden partijen met weinig vorderingen de laagdrempelige betalingsherinnering (via e-mail of post) relatief vaker uit. Het telefonisch contact over een openstaande vordering wordt daarentegen juist vaker uitbesteed door partijen met veel vorderingen.

Bij overige online-dienstverlening geldt dat partijen met veel vorderingen vaker beschikken over eigen online-incassodiensten (zoals een chat of app) en deze activiteiten daarom zelf uitvoeren.

We hebben afzonderlijk geanalyseerd of vastelastenpartners bij de keuze welke activiteiten zij zelf uitvoeren en welke zij uitbesteden, afwijken van de totale groep schuldeisers. Uit deze analyse blijkt dat vastelastenpartners vooral vaker zelf besluiten om een gerechtelijke incassoprocedure te starten.

[22] We hebben in onze enquêtes de volgende negen buitengerechtelijke incassoactiviteiten onderscheiden: (1) laagdrempelige betalingsherinnering (waarbij de klant via e-mail of post herinnerd wordt aan openstaande factuur), (2) telefonisch contact over openstaande vordering, (3) versturen van (kosteloze) herinnering(en), (4) versturen van een ingebrekestelling / 14-dagen brief, (5) afleggen huisbezoek, (6) aanbieden en afsluiten van betalingsregelingen, (7) dossiervorming (verzamelen, organiseren en archiveren van documentatie ten behoeve van een eventuele gang naar de rechter), (8) besluitvorming over het starten van een gerechtelijke procedure voor een vordering en (9) overige online incassodienstverlening (bijvoorbeeld een chat of een app). De lijst van buitengerechtelijke incassoactiviteiten is in overleg met de klankborgroep samengesteld.

[23] Het gaat hier om (mogelijke) incassoactiviteiten tussen het moment waarop de betalingstermijn van een consumentenvordering is verstreken en het moment van mogelijke overdracht van de consumentenvordering aan de gerechtsdeurwaarder voor gerechtelijke incasso.

In de enquête onder incassodienstverleners hebben we tot slot gevraagd welke activiteiten zij voor opdrachtgevers uitvoeren. Het resultaat op deze vraag is in tabel 3 weergegeven. We laten de verschillen zien tussen incassobureaus en gerechtsdeurwaarders. Er zijn vooral overeenkomsten in de antwoorden van incassobureaus gerechtsdeurwaarders. Er zijn echter ook verschillen in de activiteiten die ze aangeven uit te voeren voor hun opdrachtgevers:

- Gerechtsdeurwaarders geven aan in de buitengerechtelijke fase vaker huisbezoeken af te leggen voor opdrachtgevers. Dit past natuurlijk in het profiel van gerechtsdeurwaarderskantoor.
- Incassobureaus geven aan vaker online incassodienstverlening uit te voeren voor hun opdrachtgevers.

Tabel 3. Welke incassoactiviteiten verricht uw organisatie in opdracht van uw opdrachtgevers? [meer antwoorden mogelijk].

	Incassobureau (n=35)	Gerechts-deurwaarder (n=44)
Telefonisch contact over openstaande vordering	94,3%	90,9%
Versturen van (kosteloze) herinnering(en)	80,0%	88,6%
Versturen van een ingebrekestelling/versturen van de 14-dagen brief	91,4%	100,0%
Afleggen huisbezoeken	31,4%	75,0%
Aanbieden en afsluiten van betalingsregelingen	91,4%	97,7%
Het in rekening brengen van incassokosten	97,1%	88,6%
Dossiervorming (verzamelen, organiseren en archiveren van documentatie ten behoeve van een eventuele gang naar de rechter)	97,1%	95,5%
Besluitvorming over het starten van een gerechtelijke procedure voor een vordering	91,4%	95,5%
Overige online incassodienstverlening (bijvoorbeeld een chat of een app)	65,7%	50,0%
Anders, namelijk:	2,9%	0,0%

Aan wie besteden schuldeisers buitengerechtelijke incasso uit

Aan schuldeisers die in de enquête aangaven één of meer incassoactiviteiten uit te besteden, is ook gevraagd wat voor type bedrijf deze dienstverlening voornamelijk verzorgt. Op basis van de ingevulde enquêtes ontstaat voor de totale groep schuldeisers het volgende beeld:

Tabel 4. Tot welk type incassodienstverlener behoort de incassodienstverlener die de meeste van de door uw organisatie uitbestede incassoactiviteiten uitvoert? (n=362).

Dienstverlener	Percentage dat heeft aangegeven van deze dienstverlener gebruik te maken
Incassobureau	49,7%
Gerechtsdeurwaarder met een eigen incassoafdeling	20,7%
Gerechtsdeurwaarder	7,5%
Mix van dienstverleners	10,5%
Advocaat	5,2%
Factoringbedrijf	1,7%
Anders of weet het niet	4,7%

Op basis van nadere analyse van de enquêteresultaten en inzichten uit de overige onderdelen van het onderzoek, vallen de volgende zaken nog op:

- Er is geen verschil in het type bedrijf waaraan een zelfincassant buitengerechtelijke incasso uitbesteedt, vergeleken met een uitbestedende schuldeiser. Wel geldt uiteraard dat een zelfincassant maar een klein deel van de incassoactiviteiten uitbesteedt.
- Voor vastelastenpartners geldt dat zij relatief vaker dan de gemiddelde schuldeiser kiezen voor een gerechtsdeurwaarder met een incassoafdeling. Dat is verklaarbaar omdat het bij het niet betalen van vaste lasten uiteindelijk, in het ergste geval, kan leiden tot een ontruiming of afsluiting. Daartoe zijn ambtshandelingen ten behoeve van een gerechtelijke procedure nodig die behoren tot het domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarder.
- In de gesprekken met gerechtsdeurwaarders en incassobureaus kwam ook op dit onderwerp steeds naar voren dat het streven van schuldeisers om vorderingen minnelijk op te lossen een dominante onderliggende overweging is, ook bij de keuze voor een dienstverlener.

Schuldeisers is in de enquête ook gevraagd waarom ze juist aan een bepaald type incassodienstverlener de meeste van de uitbestede incassoactiviteiten uitbesteden. Het beeld dat hieruit naar voren komt, hebben we in tabel 5 en 6 (op de volgende pagina) opgenomen. In tabel 5 maken we geen uitsplitsing naar type incassodienstverlener; in tabel 6 doen we dat wel. Het valt op dat er zich tussen typen gekozen incassodienstverlener niet zoveel verschillen voordoen in redenen van schuldeisers om juist voor deze dienstverlener kiezen.

Tabel 5. Wat zijn de belangrijkste redenen om juist deze incassodienstverlener de meeste van de uitbestede incassoactiviteiten uit te laten voeren? (n=360).

Redenen om uit te besteden (van meest naar minst genoemd)	Percentage
Expertise van de dienstverlener	38,1%
Verwachte inningskans	35,8%
Juridische complexiteit	31,4%
De combinatie gerechtsdeurwaarder incassobureau	27,8%
Interne capaciteit, leeftijd van de vordering, lagere kosten, specifieke aanpak of profiel van de aanbieder	Minder dan 20%

Tabel 6. De belangrijkste reden per type incassodienstverlener om een bepaalde incassoactiviteiten uit te laten voeren door deze incassodienstverlener.

	Incasso-bedrijf (n=180)	Gerechts deurwaarder (n=26)	Gerechts deur-waarder met een eigen incasso-afdeling (n=75)	Incasso-advocaat (n=18)	Factoring bedrijf (n=6)	Combi-natie van boven-staande (n=38)	Anders of weet het niet (n=17)
Hoogte van de vordering	23,3%	26,9%	9,3%	16,7%	0,0%	15,8%	5,9%
Leeftijd van de vordering	11,7%	3,8%	5,3%	5,6%	0,0%	10,5%	5,9%
Verwachte inningskans	38,9%	26,9%	34,7%	50,0%	33,3%	34,2%	11,8%
Interne capaciteit	20,6%	7,7%	9,3%	16,7%	33,3%	34,2%	11,8%
Juridische complexiteit	27,2%	30,8%	37,3%	50,0%	16,7%	31,6%	35,3%
Lagere kosten dan het zelf uitvoeren	21,1%	11,5%	9,3%	11,1%	50,0%	23,7%	11,8%
De voorgestelde aanpak/het profiel van deze incassopartner	20,0%	15,4%	25,3%	22,2%	16,7%	18,4%	0,0%
Deze incassodienst-verlener is ook gerechts-deurwaarder	22,8%	26,9%	54,7%	11,1%	0,0%	15,8%	17,6%
Deze incassodienst-verlener heeft expertise in onze sector	36,7%	34,6%	42,7%	33,3%	33,3%	52,6%	11,8%
Anders, namelijk:	3,9%	11,5%	12,0%	0,0%	0,0%	2,6%	5,9%
Weet ik niet	2,2%	3,8%	1,3%	0,0%	16,7%	2,6%	41,2%

We hebben in de enquête onder incassodienstverleners ook een vraag opgenomen waarom opdrachtgevers juist voor hun bedrijf kiezen om buitengerechtelijke-incasso-activiteiten aan uit te besteden. Het antwoord op deze vraag is opgenomen in tabel 7, waarin we direct een onderscheid maken naar of een respondent werkt voor een incassobureau of een gerechtsdeurwaarderskantoor.

Tabel 7. Wat zijn volgens u de belangrijkste redenen voor opdrachtgevers om incassoactiviteiten juist aan uw organisatie uit te besteden? [U kunt maximaal drie antwoorden selecteren].

Redenen van opdrachtgevers om juist aan hun bedrijf buitengerechtelijke incasso uit te besteden	Respondenten in dienst van een incassobureau (n=35)	Respondenten in dienst van een gerechts-deurwaarderskantoor (n=44)
Onze aanpak, ons profiel	68,6%	70,5%
Expertise van de dienstverlener in de sector van de opdrachtgever	57,1%	47,7%
Verwachte inningskans	57,1%	29,5%
Juridische complexiteit	22,9%	29,5%
De combinatie gerechtsdeurwaarder incassobureau	5,7%	75%
Interne capaciteit, leeftijd van de vordering, lagere kosten, specifieke aanpak of profiel van de aanbieder	Minder dan 20%	Minder dan 20%

Uit tabel 7 blijkt allereerst dat incassodienstverleners anders hebben gescoord op de antwoordcategorieën dan de schuldeisers, zie eerdere tabel. Eigen aanpakken en profiel wordt door de incassodienstverleners veel hoger gescoord dan door de schuldeisers.

Kijkend naar verschillen tussen incassobureau en gerechtsdeurwaarder valt vooral op de volgende punten het verschil op:

- De combinatie incassobureau en gerechtsdeurwaarder, die door gerechtsdeurwaarders zelf als heel belangrijk wordt gezien en door het incassobureau minder. Incassobureaus hebben zelf dan ook geen gerechtsdeurwaarders in dienst. Dat 5,7% van de respondenten bij incassobureaus aangeeft dat deze combinatie voor hun opdrachtgevers een belangrijke reden is om buitengerechtelijke incasso juist aan hen uit te besteden, verklaren wij uit het feit dat deze bureaus waarschijnlijk structureel samenwerken met een gerechtsdeurwaarderskantoor, en dat opdrachtgevers hiervan op de hoogte zijn.
- De verwachte inningskans wordt juist door het incassobureau weer als belangrijker gezien.

Uitsplitsing:

- Kijkend naar de grootte van de schuldeiser, valt het op dat er vooral voor mkb weinig huisbezoeken worden afgelegd of overige incassodienstverleningen worden uitgevoerd door gebruik te maken van een chat of een app.

4.3 In rekening brengen incassokosten

We hebben in beide enquêtes een vraag opgenomen of de eigen organisatie voor incassowerkzaamheden altijd direct de maximale toegestane incassokosten in rekening brengt voor de consument. De beantwoording van deze vraag door respectievelijk schuldeisers en incassodienstverleners is opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 8. Direct de maximaal toegestane incassokosten in rekening brengen bij de consument.

	Schuldeisers (n=526)	Incassodienstverleners (n=83)
Nee dat verschilt per type vordering	30,4%	13,3%
Nee dat gaat in stappen omhoog	24,1%	10,8%
Nee onze organisatie brengt nooit incassokosten in rekening	23,2%	2,4%
Ja altijd direct	12,7%	39,8%
Nee afhankelijk van de opdrachtgever		32,5%

De inzichten die wij uit bovenstaande tabel halen, zijn:

- Kijkend naar het perspectief van de schuldeisers blijkt uit de enquête dat schuldeisers slechts relatief zelden (12,7%) direct de maximale incassokosten in rekening brengen. Dit past bij het eerder genoemde beeld dat schuldeisers er over algemeen steeds meer op gericht zijn de incassokosten voor hun klanten zo laag mogelijk te houden.
- De incassodienstverleners brengen veel vaker direct de maximale incassokosten in rekening. Dit is verklaarbaar omdat veel incassodienstverleners met hun opdrachtgevers hebben afgesproken dat zij de vergoeding voor geleverde incassodienstverlening moeten halen uit de bij de consument geïnde incassokosten. Waar zij geen incassokosten in rekening brengen (32,5%) is dat vaak een andere afspraak met hun opdrachtgever. In hoofdstuk 6 gaan we hier dieper op in.

We kunnen op basis van een nadere analyse op de enquêteresultaten en inzichten uit de interviews en focusgroepen de volgende verdieping aanbrengen op het hiervoor geschetste beeld:

- Binnen de 12,7% van alle schuldeisers die altijd direct de maximale incassokosten in rekening brengen, doen vastelastenpartners dit relatief vaker (22%).
- Het nooit in rekening brengen van maximale kosten scoort het hoogst bij de groep zelfincassanten (43%)
- Verdere vergelijking tussen incassobureaus en gerechtsdeurwaarders leveren op dit punt geen grote verschillen op.
- Bij specifieke producten, zoals zorgverzekeringen, worden incassokosten soms bewust lager vastgesteld dan wettelijk is toegestaan, om vooral het contact met de klant tot stand te brengen. In de focusgroepen werd daarbij benadrukt dat verzekeraars moeten voorkomen dat schuldenaren hierdoor denken dat zij niet hoeven te betalen. Een extra prikkel voor betalingen is dat wanbetaling kan leiden tot moeilijkheden bij het afsluiten van een nieuwe verzekering elders.
- De omvang van het aantal vorderingen dat organisaties behandelen, blijkt invloed te hebben op het hanteren van maximale kosten. Dienstverleners met weinig tot middelgrote aantallen vorderingen brengen in ongeveer de helft van de gevallen de maximale incassokosten direct in rekening. Organisaties met veel vorderingen doen dit daarentegen veel minder vaak, slechts 12 % geeft aan dit direct te doen. Deze grotere organisaties laten de beslissing vaker afhangen van de opdrachtgever en het type vordering.

- Daarnaast spelen kenmerken van de opdrachtgever een grote rol. Het algemene beeld is dat grotere ondernemingen minder vaak de maximale incassokosten incasseren dan het midden- en kleinbedrijf. Tot slot blijkt dat organisaties die vastelastenpartners als opdrachtgever hebben, relatief vaak direct de maximale incassokosten in rekening brengen.

In zowel de interviews als de focusgroepen geven incassodienstverleners aan dat schuldeisers steeds vaker proberen de incassokosten voor consumenten zo laag mogelijk te houden. Volgens de geïnterviewden betekent dit dat schuldeisers vaker afspreken om de wettelijke incassokosten niet (volledig) door te berekenen aan de consument. Hoe vaak dit voorkomt, konden zij niet aangeven. Vaak geldt of gold bij incassodienstverleners de afspraak met opdrachtgevers dat de opbrengsten uit deze incassokosten dienden als vergoeding voor hun dienstverlening. Nu deze kosten niet altijd meer (volledig) worden doorberekend, maken incassodienstverleners nieuwe afspraken met opdrachtgevers over de bekostiging van hun werk.

4.4 Overdracht naar gerechtelijk traject

In paragraaf 2.1 hebben we beschreven dat een schuldeiser, indien ondanks alle inspanningen in de buitengerechtelijke incassofase de schuldenaar niet tot betaling overgaat, ervoor kan kiezen om vonnis te halen bij de rechter. Daarmee gaat een vordering over van buitengerechtelijke incasso over naar de gerechtelijke fase. We hebben daarom in de enquête onder schuldeisers ook de vraag opgenomen naar de mate waarin een bedrijf/organisatie kiest voor gerechtelijke stappen bij een uitblijvende betaling op een consumentenvordering. De beantwoording van deze vraag is opgenomen in tabel 10.

Tabel 9. In welke mate kiest uw organisatie voor gerechtelijke stappen bij een uitblijvende betaling op een consumentenvordering?[24] (n=524).

Mate voor gerechtelijke stappen	Percentage
Kiest altijd of meestal voor gerechtelijke stappen	13,7 %
In specifieke situaties en opdrachten	47,7%
Zelden of nooit	34,9%
Weet niet	3,6%

Het overgrote deel van de schuldeisers maakt bij uitblijvende betaling de stap naar gerechtelijk niet automatisch. In sommige gevallen, zoals bij terugvordering van een 'persoonsgebonden budget', is de schuldeiser echter verplicht om bij uitblijvende betaling een gerechtsdeurwaarder te betrekken.

We kunnen op basis van een nadere analyse op de enquêteresultaten de volgende verdieping aanbrengen op het hiervoor geschetste beeld:

- Aantal vorderingen. Schuldeisers met veel vorderingen zetten relatief vaker een gerechtelijk traject in. Schuldeisers met weinig vorderingen kiezen hier minder vaak voor. Ook de hoogte van de vordering speelt mee: bij kleine schulden is een gerechtelijke stap doorgaans niet rendabel, waardoor deze minder vaak wordt gezet. Deze bevinding lijkt niet geheel in lijn met bestaande jurisprudentie en berichtgeving van Follow the Money, waarin wordt gesteld dat een aanzienlijk deel van de kantonzaken betrekking heeft op bulkvorderingen onder de € 500. Dat zou juist kunnen duiden op het feit dat het starten van gerechtelijke procedures voor kleinere vorderingen in de praktijk toch rendabel kan zijn, ondanks mogelijke (kosten)drempels. De geconstateerde discrepantie kunnen wij op basis van ons huidige onderzoek niet verklaren. Om hier meer duidelijkheid over te krijgen zou aanvullend onderzoek nodig zijn. Hierin zou dan

[24] Deze vraag is alleen gesteld aan degenen die één of meerdere incassoactiviteiten zelf uitvoeren.

ook meegenomen kunnen worden wat het effect van de verhoging van de griffiegelden is op de keuze om voor een openstaande vordering een gerechtelijke procedure te starten. Aan het eind van paragraaf 3.6 hebben we aangegeven dat er mogelijk een verband is tussen de verhoging van de griffierechten en de keuzes van schuldeisers om voor grote vorderingen juist niet gerechtelijk te gaan.

- Bedrijfsomvang. Kleine schuldeisers gaan aanzienlijk minder vaak over tot een gerechtelijk traject dan grotere partijen. Onze verwachting is dat hierbij meespeelt dat voor kleine schuldeisers het voorschieten van bepaalde proceskosten budgettair zwaarder weegt en dat zij ook niet de omvang hebben om op portefeuilleniveau prijsafspraken te maken.
- Type schuldeiser. Vastelastenpartners (zoals energie- en telecombedrijven) starten vaker een gerechtelijke procedure (26%) dan niet-vastelastenpartners (9%). Dat is net als bij tabel 5 te verklaren omdat het bij het niet betalen van vaste lasten uiteindelijk, in het ergste geval, zal leiden tot een ontruiming of afsluiting. Hiervoor moet de schuldeiser een gerechtelijke procedure starten en daartoe zijn ambtshandelingen nodig die behoren tot het domeinmonopolie van de gerechtsdeurwaarder.
- Frequentie. Ongeveer 40% van de niet-vastelastenpartners geeft aan zelden of nooit gerechtelijk te gaan, tegenover 20% bij vastelastenpartners.
- Zelfincassanten. Schuldeisers die hun incasso volledig zelf uitvoeren, zetten minder vaak gerechtelijke stappen dan overige schuldeisers.

Redenen om niet gerechtelijk te gaan vanuit perspectief schuldeiser

In de enquête onder schuldeisers is ook gevraagd wat de redenen zijn om niet gerechtelijk te gaan met vorderingen waarop betaling uitblijft. De uitkomsten van de beantwoording staan in tabel 11.

Tabel 10. Wat kan voor uw organisatie een reden zijn om de consumentenvordering niet aan te bieden aan een gerechtsdeurwaarder om over te gaan tot gerechtelijke incasso?[25] (n=551) [meerdere antwoorden mogelijk].

Reden om niet gerechtelijk te gaan	Percentage
Het behoud van de klantrelatie	41,7%
De kosten, voornamelijk van griffie of advocaat	40,3%
Verwachte looptijd van de procedure	22,7%
Imago van uw organisatie in de buitenwereld	20,3%
Het moeten voorschieten van een deel van de proceskosten	10,3%

De belangrijkste redenen voor de schuldeiser om niet gerechtelijk te gaan zijn behoud van de klantrelatie (41,7%) en de hoge kosten van een gerechtelijk traject, zoals griffierechten of advocaatkosten (40,3%).

We kunnen, op basis van een nadere analyse van de enquêteresultaten en inzichten uit de interviews en focusgroepen, nog de volgende verdieping aanbrengen op het hiervoor geschetste beeld van de motieven voor schuldeisers om niet gerechtelijk te gaan.

- Hoge en snel oplopende kosten: gerechtelijke stappen brengen direct griffierechten en proceskosten met zich mee, die vaak niet in verhouding staan tot de hoogte van de vordering. Bij consumentenvorderingen kan het totaalbedrag – inclusief rente en kosten – sterk oplopen, zonder garantie op terugbetaling.
- Onzekere opbrengst: vooraf is vaak onduidelijk of een gerechtelijke procedure effectief zal zijn, zeker wanneer de verhaalsmogelijkheden van de schuldenaar beperkt zijn. Het risico op afwijzing of oninbaarheid maakt dat schuldeisers de kosten soms liever afschrijven.

[25] Deze vraag is alleen gesteld aan degenen die één of meerdere incassoactiviteiten uitbesteden.

- Strengere wet- en regelgeving: vooral de ambtshalve toetsing door rechters beïnvloedt deze keuze. Deze toetsing vereist een volledig compliant en goed onderbouwd dossier, waarbij onduidelijkheid over bewijsnormen en verschillen in toepassing tussen rechters extra onzekerheid brengen.
- Maatschappelijke en commerciële afwegingen: het streven naar duurzame oplossingen en het vermijden van maatschappelijke schade (zoals oplopende schuldposities bij kwetsbare groepen) maakt dat gerechtelijke procedures vaker wordt vermeden. Op korte termijn kan dit voordelig lijken voor schuldenaren, maar bij structurele wanbetaling mist het een corrigerend effect.
- Segmentverschillen: in de consumentenmarkt is de terughoudendheid op gerechtelijk gaan groot; in de zakelijke markt (b2b) wordt de stap naar gerechtelijk incasso wel sneller gezet omdat consumentenbescherming daar niet speelt en de kans op inning groter is.

Wie neemt beslissing om wel of niet gerechtelijk te gaan

We hebben in de enquête onder incassodienstverleners ook de vraag opgenomen wie bij uitblijvende betaling de keuze maakt of een vordering over gaat naar het gerechtelijk traject: de opdrachtgever of de incassodienstverleners zelf.

Tabel 11. Welke afspraken maakt u met uw opdrachtgevers over wie bepaalt of een vordering overgaat naar het gerechtelijke traject?

	Alle incasso-dienstverleners (n=54)	Alleen incassobureaus (n=18)	Alleen gerechtsdeurwaarder-kantoren (n=36)
Dat verschilt per opdrachtgever	42,6%	38,9%	47,2%
Wij maken meestal de afspraak dat de opdrachtgever dat bepaalt	42,6%	44,4%	38,9%
Wij maken meestal de afspraak dat wij dat bepalen	9,3%	11,1%	8,3%
Wij maken hierover nooit afspraken	5,6%	5,6%	5,6%

De tabel laat zien dat de beslissing om al dan niet gerechtelijk te gaan meestal bij de opdrachtgever ligt. Dat sluit aan bij de eerder in dit rapport beschreven bevinding dat schuldeisers om verschillende redenen streven naar een minnelijk oplossing van betalingsachterstanden. Zij vertalen dit beleid naar afspraken met hun opdrachtnemers en moeten hierover passende zakelijke afspraken maken. Tussen incassobureaus en gerechtsdeurwaarders zijn op dit punt geen opvallende verschillen in de antwoorden.

4.5 Kostendekkendheid van het incassoproces voor schuldeisers

We hebben aan schuldeisers die één of meer buitengerechtelijke-incasso-activiteiten zelf uitvoeren gevraagd of de geïnde incassokosten kostendekkend zijn voor het zelf uitvoeren van deze activiteiten. In figuur 4 staat het resultaat van deze vraag. Het beeld dat hieruit ontstaat is dat voor zo'n 70 % van de schuldeisers die incasso deels zelf uitvoeren, er geld bij moet. Het is onze verwachting dat hierbij ook meespeelt dat schuldeisers vaker afzien van het doorrekenen van de (maximale) incassokosten aan de klant.



Figuur 2. Zijn de geïnde incassokosten dekkend voor de kosten die u als organisatie maakt voor het zelf uitvoeren van de incassoactiviteiten?

Uit de gesprekken blijkt dat kostenafwegingen in het incassoproces voor alle partijen belangrijk zijn, maar dat schuldeisers en incassodienstverleners hierin verschillende prioriteiten hebben. Voor schuldeisers weegt klantbehoud en het laag houden van kosten voor de schuldenaar vaak zwaarder dan de directe opbrengst van incassokosten. Sinds 2016 nemen zij daarom vaker zelf kosten op zich. Het laag houden van kosten voor de schuldenaar is voor schuldeisers ook onderdeel van hun inzet voor sociaal incasseren.

Incassodienstverleners volgen de wensen van hun opdrachtgever, maar moeten wel kostendekkend werken en winst maken. Wanneer schuldeisers lagere kosten voor de schuldenaar verlangen, moeten dienstverleners dat elders compenseren – een punt dat in afspraken tussen beide partijen (zie hoofdstuk 6) terugkomt.

Het vermijden van oplopende kosten voor de schuldenaar sluit aan bij de wens van schuldeisers om vorderingen minnelijk te incasseren. Bij een gerechtelijk traject stijgen de kosten snel, wat ook een risico vormt als de gerechtsdeurwaarder de vordering niet kan innen.

HOOFDSTUK 5

Verkopen en kopen van vorderingen

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen over het kopen en verkopen van consumentenvorderingen. We gaan in op hoe vaak incasseerders dit doen, met welke overwegingen en voorwaarden, en welke ontwikkelingen we zien op basis van het onderzoek.

5.1 Maatschappelijk debat over het verkopen van consumentenvorderingen

De handel in consumentenvorderingen – het opkopen en doorverkopen van schulden van consumenten – staat de laatste jaren steeds nadrukkelijker in de maatschappelijke en politieke belangstelling. Aanleidingen hiervoor zijn meldingen en zorgen over mogelijke negatieve gevolgen voor betrokken schuldenaren. Deze zorgen richten zich vooral op het incassogedrag van partijen die vorderingen opkopen (secundaire schuldeisers) en de incassodienstverleners die zij inschakelen. De toegenomen aandacht is mede het gevolg van de groei van de markt voor verkochte vorderingen, een ontwikkeling die in ieder geval tot en met 2019 aanhield en die door Ecorys is gedocumenteerd in het onderzoeksrapport 'Recht op terugkoop verkochte vorderingen (2019)'. Dit onderzoek had betrekking op zowel b2c- als b2b-vorderingen.

Over de volumeontwikkeling van verkochte vorderingen na 2020 hebben we geen betrouwbare actuele cijfers kunnen vinden.

In ons onderzoek, uitgevoerd conform de door de opdrachtgever geformuleerde onderzoeksvragen, hebben wij ons gericht op de mate waarin schuldeisers en incassodienstverleners consumentenvorderingen verkopen of kopen, en op de motieven die hieraan ten grondslag liggen. Het verwerven van inzicht in de feitelijke (negatieve) effecten van de verkoop van consumentenvorderingen voor betrokken debiteuren, evenals mogelijke ontwikkelingen daarin, viel buiten de scope van het onderzoek. Hierdoor kunnen op basis van ons onderzoek geen betrouwbare conclusies worden getrokken over de kwaliteit van buitengerechtelijke incassopraktijken door secundaire schuldeisers, noch door de incassobureaus die zij inschakelen.

Wel is in interviews en focusgroepen incidenteel informatie naar voren gekomen over de gevolgen van verkoop van consumentenvorderingen voor de betrokken debiteuren. Deze aanvullende, niet-systematisch verzamelde bevindingen worden beschreven als bijvangst in paragraaf 5.5 van dit hoofdstuk.

5.2 Hoeveel schuldeisers zeggen vorderingen te verkopen?

In onze enquête onder schuldeisers is gevraagd naar het verkopen van consumentenvorderingen. De eerste vraag was of men momenteel vorderingen aan een derde partij verkoopt, en, zo ja, op welke manier. Van de 550 respondenten geven 119 (21,6%)[26] aan dat zij nu in één of meerdere vormen consumentenvorderingen verkopen. Daarnaast melden 26 respondenten (4,7%) dat zij in het verleden wel vorderingen hebben verkocht, maar dit nu niet meer doen. Dit kan erop wijzen dat het aantal verkopende schuldeisers wat is afgenomen.

Belangrijk is ook te benoemen dat de meeste schuldeisers niet al hun vorderingen verkopen, maar deze splitsen: een deel wordt verkocht, een deel blijft in eigen beheer. Of de genoemde percentages representatief zijn voor alle schuldeisers met consumentenvorderingen in Nederland, is niet vast te stellen. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de kenmerken van alle schuldeisers waarmee onze responsgroep kan worden vergeleken. Wel blijkt uit bijlage 4 dat de deelnemers aan onze enquête qua sector en bedrijfsgrootte een brede afspiegeling vormen van het veld.

Inzoomend op de respondentengroep die relatief vaker verkoopt blijkt dat vastelastenpartners vaker vorderingen verkopen dan de totale groep schuldeisers en ook vaker de hele oninbare portefeuille verkopen (als die vorderingen langer dan een bepaalde periode uitstaan). Uit de enquêteresultaten blijkt verder, zoals ook te verwachten is, dat de zelfincassanten in mindere mate vorderingen verkopen dan de gemiddelde schuldeisers.

Tabel 12. Verkoopt uw organisatie consumentenvorderingen aan een derde partij? (n=550) [Meerdere antwoorden mogelijk].

Verkoop consumentenvorderingen	Percentage
Ja, individuele vorderingen direct bij het ontstaan (het moment dat de consument de dienst of het product heeft ontvangen en de factuur is aangemaakt)	6,4%
Ja, individuele vorderingen na een door de organisatie vastgestelde periode	10,2%
Ja, gehele portefeuilles van oninbare vorderingen	5,8%
Ja, gehele portefeuilles van vorderingen die langer dan een door de organisatie vastgestelde periode open staan	5,8%
Op dit moment niet, maar in het verleden wel	4,7%
Nee, op dit moment niet en in het verleden ook niet	67,5%
Weet ik niet	6,2%

Middelgrote bedrijven verkopen iets vaker individuele vorderingen (na een door de organisatie vastgestelde periode), terwijl grote bedrijven iets vaker de gehele portefeuilles van vorderingen die langer dan een door de organisatie vastgestelde periode open staan verkopen. Ongeveer 50% van de grote en middelgrote bedrijven, en 70% van de kleine, verkoopt geen consumentenvorderingen aan een derde partij en heeft dit ook in het verleden niet gedaan.

[26] In de enquête konden respondenten meerdere antwoorden geven. De 119 respondenten die aangeven dat zij nu in één of meerdere vormen consumentenvorderingen verkopen, hebben dus in de enquête één of meer van de eerste vier gepresenteerde antwoordcategorieën aangekruist.

In de enquête onder incassodienstverleners hebben we de respondenten ook gevraagd of hun organisatie consumentenvorderingen koopt van opdrachtgevers. Het resultaat op deze vraag hebben we opgenomen in tabel 13. Kijken we naar het aantal unieke respondenten dat aangeeft dat zijn of haar organisatie in één of meerdere vormen vorderingen koopt, zijn dat er zeven (8,4%). De organisaties van vijf andere respondenten (6%) kochten in het verleden wel vorderingen op, maar doen dat nu niet meer. Al met al blijkt dus dat het overgrote deel van de responderende incassodienstverleners op dit moment geen vorderingen koopt, en dat verkochte vorderingen dus in handen zijn van een relatief klein aantal kantoren.

Voor gerechtsdeurwaarderskantoren is het wettelijk verboden om vorderingen te kopen. Dit verbod heeft als doel de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder te waarborgen en belangenverstrengeling te voorkomen. De KBvG heeft aangegeven dat overtreding van deze bepaling zal leiden tot een klacht bij de tuchtkamer. Indien deze een overtreding vaststelt, kan dat ingrijpende consequenties hebben voor de betrokken gerechtsdeurwaarder. Uit onze enquête blijkt dan ook dat geen van de deelnemende gerechtsdeurwaarderskantoren momenteel zelf vorderingen opkoopt. Enkele kantoren hebben in hun toelichting op hun antwoord in de enquête aangegeven dat opdrachtgevers hier soms om vragen, omdat zij consumentenvorderingen aan het kantoor willen verkopen. Om aan deze klantwens tegemoet te komen, zoeken zij binnen hun dienstverlening naar alternatieve oplossingen, bijvoorbeeld door samen te werken met partijen die wél bevoegd zijn om vorderingen te kopen. Dit beeld is bevestigd tijdens interviews en focusgroepen met incassobureaus.

De incassobureaus signaleren van hun kant ook dat gerechtsdeurwaarderskantoren in de praktijk soms samenwerkingsconstructies opzetten of benutten om indirect te voldoen aan de wens van opdrachtgevers tot aankoop van consumentenvorderingen.

Tabel 13. Koopt u als organisatie consumentvorderingen van opdrachtgevers? (n=83) [meer antwoorden mogelijk].

Koopt u als organisatie consumenten vorderingen van opdrachtgevers?	Percentage
Nooit vorderingen gekocht van opdrachtgevers	84,3%
Alleen in het verleden	6,0%
Ja we kopen van sommige opdrachtgevers losse vorderingen direct na het ontstaan van de vordering	2,4%
Ja we kopen van sommige opdrachtgevers losse vorderingen later in het proces	7,2%
Ja we kopen van sommige opdrachtgevers al hun vorderingen later in het proces	7,2%

Verdiepend inzicht in volumeontwikkeling

In sommige van de interviews met landelijke stakeholders en in de aparte focusgroep over het verkopen van vorderingen, hebben we doorgevraagd of zij volumeontwikkelingen zien in het aantal vorderingen dat wordt verkocht. Onze gesprekspartners geven aan dat het volume van verkochte vorderingen, naar hun inschatting, de afgelopen jaren in de meeste sectoren relatief constant is. Ook geven zij aan dat voor de schuldeiser het rendement op verkopen of uitbesteden aan een incassodienstverlener meestal niet ver uit elkaar ligt.

Op basis van de enquête en onze gesprekken met incasseerders en inhoudsdeskundigen zien we geen aanwijzingen dat de verkoop van vorderingen op de incassomarkt in de afgelopen vijf jaar is

toegenomen. In 2019 signaleerde Ecorys in het onderzoek 'Recht op terugkoop verkochte vorderingen' toen wel een groei binnen de totale markt, inclusief b2b-vorderingen. Over de daadwerkelijke ontwikkeling van het volume na 2019 en over het aandeel verkochte vorderingen ten opzichte van het totaal aantal vorderingen op dit moment kunnen wij op basis van dit onderzoek geen uitspraken doen.

Onze gesprekspartners geven aan dat er per branche of marktsegment verschillen zijn in de ontwikkeling van het volume verkochte vorderingen. In de BNPL-sector is het volume van verkochte vorderingen in de afgelopen jaren volgens hen afgenomen. Zij schrijven dit toe aan de maatschappelijke aandacht voor veronderstelde nadelige effecten van deze vorm van verkoop voor bepaalde doelgroepen, zoals jongeren. Ook hebben strengere acceptatiecriteria en gedragscodes geleid tot minder wanbetalingen en daardoor minder verkoop. Bij bancaire vorderingen vindt verkoop volgens onze gesprekspartners steeds eerder in het proces plaats, terwijl kredietverstrekkers en verzekeraars juist later overdragen, omdat zij eerst meer inspanningen leveren om de vorderingen zelf te innen.

5.3 Factoren die de verkoopprijs beïnvloeden

De verkoopprijs van een vordering hangt, naast het overgedragen inningsrisico, mede af van de mate waarin de voorafgaande incasso voldeed aan de wettelijke eisen voor schuldeninvordering. Hoe 'compliant' (in overeenstemming met de wet- en regelgeving) een vordering of vorderingenpakket is, bepaalt voor de koper namelijk mede in hoeverre betaling door de consument via de rechter kan worden afgedwongen. Sinds de invoering van de ambtshalve toetsing zijn de compliance-eisen strenger geworden, vooral door de scherpere controle op naleving van het Europese consumentenrecht. Onzekerheid over gerechtelijke uitkomsten en regionale verschillen tussen rechters kan de prijs verder drukken.

5.4 Motieven om te verkopen

In onze enquête hebben we schuldeisers die consumentenvorderingen verkopen gevraagd naar hun redenen hiervoor. Uit de antwoorden, samengevat in de tabel, blijkt dat de belangrijkste door de schuldeisers motieven zijn: het opschonen van de balans en het direct ontvangen van geld. We hebben dezelfde vraag ook gesteld aan incassodienstverleners. Hun reacties komen volledig overeen met die van de schuldeisers.

Tabel 14. Wat zijn volgens u de voornaamste redenen van schuldeisers om consumentenvorderingen aan uw bedrijf te verkopen? [meer antwoorden mogelijk].

Redenen om te verkopen of te kopen	Schuldeisers (n=118)
Het opschonen van de balans	35,6%
Direct geld op de rekening	32,2%
Geen risicodrager in het geval de consument niet betaalt	27,1%
Geen tijd en middelen om te besteden aan het incassoproces	27,1%
Het ontbreken van expertise om zelf te innen	22,9%
Reputatierisico	20,3%

Uit interviews met landelijke stakeholders en een aparte focusgroep kwamen verschillende motieven naar voren voor het verkopen van vorderingen. Deze sluiten aan bij eerder onderzoek

van SEO (Marktonderzoek incassobranche, 2022) en de Rijksoverheid (IBO problematische schulden, 2024), waarin de voordelen voor schuldeisers worden beschreven. De combinatie van interviews, focusgroep en bestaande literatuur verdiept de inzichten uit onze enquête. Hieronder schetsen we het beeld dat uit ons onderzoek naar voren komt over de belangrijkste motieven voor verkoop.

De belangrijkste motieven voor verkoop zijn:

- **Verbetering van liquiditeit en kredietwaardigheid.** Het verkopen van portefeuilles met vorderingen kan voor schuldeisers meerdere voordelen bieden. Een betere liquiditeitspositie heeft doorgaans een positief effect op de kredietwaardigheid, wat vooral belangrijk is bij het aangaan van nieuwe verplichtingen bij banken of andere kredietverstrekkers. Bovendien neemt na verkoop een gespecialiseerde partij de verantwoordelijkheid voor de inning over, wat tijd bespaart en interne capaciteit vrijmaakt.
- **Opschonen van de balans.** Verkoop vermindert het aantal openstaande posten en verlaagt de druk op debiteurenbeheer. Dit levert administratieve verlichting en kostenbesparing op, onder meer doordat het maandelijks verwerken van afrekeningen per vordering vervalt.
- **Directe kasinstroom en belastingvoordelen.** Een eerdere kasinstroom is voor sommige organisaties een belangrijk motief om vorderingen te verkopen. Dat kan in de praktijk samen hangen met de eerdere terugbetaling van (voorgeschoten) belasting die gepaard kan gaan aan verkoop. In sectoren zoals energie is dit bijvoorbeeld het geval, omdat er bij verkoop geen wachttijd meer is voor het terugontvangen van btw of energiebelasting. Normaal kunnen dit soort voorgeschoten belastingen pas na lange tijd teruggevraagd worden bij de overheid als de oninbare vordering helemaal afgeboekt is.
- **Overdracht van risico.** Bij verkoop gaat het inningsrisico naar de koper. Dit is vooral interessant voor portefeuilles met een hoog risicoprofiel. Het risico wordt verrekend in de verkoopprijs.

Veranderingen sinds 2016 vanuit het perspectief van de schuldeiser

Volgens onze gesprekspartners zijn de belangrijkste redenen om vorderingen te verkopen – het opschonen van de balans en het verbeteren van de liquiditeit – sinds 2016 ongewijzigd gebleven. Wel zijn er ontwikkelingen geweest die de overwegingen rond verkoop hebben beïnvloed. Zo zijn de eisen aan de kwaliteit van dossiers in de loop der jaren aanzienlijk aangescherpt. Door strengere wetgeving en jurisprudentie, zoals de ambtshalve toetsing, moeten primaire schuldeisers meer investeren in complete en juridisch correcte dossiers voordat deze geschikt zijn voor verkoop aan een secundaire schuldeisers. Deze extra inspanningen en de mate van juridische correctheid worden vervolgens weerspiegeld in de verkoopprijs.

Daarnaast spelen sectorspecifieke reputatieoverwegingen vaak een belangrijke rol. In sectoren zoals nutsbedrijven krijgt de maatschappelijke positie van de schuldenaar steeds meer gewicht. Een verkoop vindt daar doorgaans pas plaats nadat intern een uitgebreid sociaal incasso-proces is doorlopen. Verkopers zien er bovendien streng op toe dat wet- en regelgeving ook door de opkopende partij (secundaire schuldeiser) wordt nageleefd. In veel van deze sectoren zijn convenanten voor sociaal incasseren van kracht, die verplicht moeten worden gevolgd. In commerciële sectoren ligt volgens geïnterviewden de nadruk daarentegen meer op het realiseren van een zo hoog mogelijke verkoopprijs, en minder op verantwoord incasseren. Uit interviews blijkt dat in deze sectoren de verkoper (primaire schuldeiser) doorgaans minder strikt controleert of de opkopende partij (secundaire schuldeiser) wel voldoende voldoet aan de wettelijke vereisten bij de invordering van schulden. Dit zicht is nog minder als de secundaire schuldeiser de buitengerechtelijke incasso niet zelf vormgeeft, maar uitbesteedt aan de incassodienstverlener. In

paragraaf 2.2 hebben we aangegeven dat bij verkoop van vorderingen in beide gevallen de uitvoerder van de buitengerechtelijke incasso onder de Wki valt.

5.5 Wat zijn de gevolgen van verkoop voor de debiteur?

Het onderzoek heeft zich niet gericht op een diepgaande analyse van de feitelijke negatieve gevolgen van de verkoop van consumentenvorderingen voor debiteuren, noch op mogelijke ontwikkelingen hierin. Dit onderwerp viel buiten de scope van het onderzoek. Tijdens interviews en focusgroepen is dit thema wel beperkt aan de orde geweest, waarbij uiteenlopende perspectieven zijn gedeeld. Verkopende partijen gaven aan dat consumenten doorgaans weinig merken van de overdracht van hun vordering, aangezien het buitengerechtelijke incassoproces in de basis ongewijzigd blijft.

Secundaire schuldeisers – of de incassodienstverleners die zij inschakelen – zijn bij buitengerechtelijke incasso gehouden aan dezelfde wettelijke voorschriften als primaire schuldeisers bij de invordering van schulden. Wanneer secundaire schuldeisers zelf incasseren, vallen zij onder de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) en zijn zij gebonden aan dezelfde wettelijke kwaliteitseisen als incassobureaus. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 van dit rapport, mag de schuldenaar er daarom in beginsel op rekenen dat hij op gelijke wijze wordt beschermd, ongeacht wie de vordering int. Bij overtreding van regels rond incasso, communicatie en kosten kan de schuldenaar een klacht indienen bij de bevoegde toezichthouder of de rechter. In de door ons gehouden aparte focusgroep over verkopen en kopen van consumentenvorderingen is aangegeven dat verkoper en koper in de praktijk vaak nadere afspraken maken over het gevoerde incassobeleid.

Dit kan bijvoorbeeld gaan over het maximale percentage gerechtelijke incasso, het aantal termijnen bij betalingsregelingen, of welke incassostappen vooraf dienen te gaan aan eventuele gerechtelijke maatregelen.

Uit de interviews blijkt dat sommige respondenten negatieve gevolgen voor schuldenaren bij verkoop van vorderingen niet uitsluiten. Volgens hen hangt dit mede af van de mate waarin verkopende partijen daadwerkelijk toezien op correcte naleving van gemaakte afspraken en wettelijk vastgestelde voorschriften. In de praktijk verschilt deze handhaving per verkoper, waarbij factoren als de sector en de mate van focus op sociaal verantwoord incasseren bepalend zijn voor de kwaliteit van de uitvoering.

De beschikbare externe bronnen geven geen eenduidig beeld van de gevolgen van de verkoop van vorderingen voor betrokken debiteuren. Het onderzoek ‘Recht op terugkoop verkochte vorderingen’ (Ecorys, 2019) benoemt op basis van interviews mogelijke negatieve effecten, maar concludeert tegelijkertijd dat de bevindingen destijds niet uniform waren: de geïnterviewde partijen verschilden in mening over het optreden en de omvang van deze effecten. Deze resultaten hebben bovendien beperkte relevantie voor de huidige situatie, aangezien inmiddels de Wki van kracht is die ook strengere wettelijke kaders stelt aan secundaire schuldeisers. Zoals eerder aangegeven, kan op basis van het Ecorys-onderzoek niet worden vastgesteld of de toen gesignaleerde negatieve effecten nu nog voorkomen.

HOOFDSTUK 6

Over de contractering van incassodienst-verleners

Dit hoofdstuk beschrijft hoe schuldeisers en incassodienstverleners hun samenwerking vastleggen in afspraken en hoe deze in de tijd veranderen[27].

6.1 Hoe worden de incassodienstverleners gevonden?

Tabel 15 geeft de reacties weer op de vraag hoe de samenwerking van schuldeisers met hun belangrijkste incassodienstverlener tot stand is gekomen.

Tabel 15. Hoe is de samenwerking met de belangrijkste incassodienstverlener van uw organisatie voornamelijk tot stand gekomen? (n=360)

Wijze waarop de samenwerking met incassodienstverleners tot stand is gekomen	Percentage
Benaderd door de incassodienstverlener	7,2%
Uw organisatie heeft de incassodienstverlener gericht benaderd	46,1%
Via een aanbesteding	17,8%
Ik heb bij een andere organisatie samengewerkt met deze incassodienstverlener	3,9%
Ik heb via-via gehoord over deze incassodienstverlener	7,5%
Anders, namelijk:	2,8%
Weet ik niet	14,7%

Aanbestedingen vanuit het gezichtspunt van de schuldeiser

De analyse laat zien dat schuldeisers die (een deel van) hun buitengerechtelijke-incasso-activiteiten uitbesteden, doorgaans rechtstreeks contact opnemen met een incassodienstverlener om een samenwerking op te starten. Binnen de totale groep respondenten komt een samenwerking met een incassobureau minder vaak tot stand via een aanbestedingsprocedure. Dit selectieproces via aanbesteding wordt volgens onze enquête wel vaak toegepast door grote schuldeisers met omvangrijke portefeuilles aan openstaande consumentenvorderingen. In dezelfde lijn blijkt uit onze enquête ook dat ook vastelastenpartners relatief vaker dan andere schuldeisers gebruikmaken van aanbestedingen bij de selectie van hun incassodienstverlener.

[27] Op basis van de in dit onderzoek verzamelde gegevens kan niet worden vastgesteld of er verschillen bestaan tussen primaire en secundaire schuldeisers in de wijze waarop zij incassodienstverleners contracteren voor het uitvoeren van buitengerechtelijke incasso.

Uit de enquête blijkt verder dat grote partijen niet alleen vaker via aanbestedingen werken, maar ook vaker nieuwe dienstverleners leren kennen via aanbevelingen uit hun netwerk. Kleinere schuldeisers – met middelgrote of weinig vorderingen – kiezen daarentegen meestal voor directe benadering, zonder formele aanbestedingsprocedure. .

Het perspectief van incassodienstverleners

In onze (andere) enquête onder incassodienstverleners hebben wij de respondenten gevraagd hoe zij bij hun opdrachtgevers in beeld zijn gekomen. Hieruit blijkt dat incassobureaus vaker dan gerechtsdeurwaarders gericht hun potentiële opdrachtgevers benaderen (40% versus 25% van de respectievelijke responsgroepen). Voor gerechtsdeurwaarders blijkt dat zij substantieel vaker dan incassobureaus hun opdracht via een aanbesteding binnenhalen (18,2% versus 2,9%).

Aanvullend op de enquête gaven verschillende incassodienstverleners (en dan meestal incassobureaus) in interviews en focusgroep aan dat zij in de afgelopen jaren minder vaak inschrijven op aanbestedingen van grote schuldeisers met veel consumentenvorderingen. De gestelde voorwaarden worden door hen soms als onhaalbaar of niet rendabel gezien.

6.2 Waarover worden afspraken gemaakt

In beide enquêtes vroegen we de respondenten welke afspraken er zijn gemaakt over de respectievelijk af te nemen of te leveren incassodienstverlening. In tabel 16 (antwoorden door schuldeisers) en tabel 17 (antwoorden van incassodienstverleners) geven we de antwoorden weer.

Tabel 16. Op welke van de onderstaande aspecten heeft u met de belangrijkste incassodienstverlener van uw organisatie afspraken gemaakt op het gebied van consumentenvorderingen? (n=355[28]) [meer antwoorden mogelijk]

Afspraken met incassodienstverleners	Percentage
Prijs dienstverlening	51,8%
De wijze van communicatie richting de consument (denk aan de toon, maar ook het kanaal (mail, WhatsApp, etc.))	30,1%
De hoogte van de wettelijke incassokosten die bij de consument in rekening mogen worden gebracht	27,9%
Het aantal contactmomenten met de consument	27%
Wie de bij de consument in rekening gebrachte wettelijke incassokosten krijgt	25,4%
Het zoeken naar een duurzame oplossing voor de schuldsituatie	22%
Het succespercentage dat de incassodienstverlener verwacht te bereiken	22%
In hoeverre de incassodienstverlener kan voorkomen dat de vordering overgaat naar het gerechtelijk traject	21,7%
In hoeverre de incassodienstverlener via maatwerk tegemoet kan komen aan de wensen van de schuldeiser wat betreft het incassoproces	18,6%
In hoeverre de incassodienstverlener de kosten voor de consument zo laag mogelijk kan houden	16,9%
In hoeverre de incassodienstverlener invulling geeft aan het sociaal verantwoord incasseren	16,3%
De manier van overdracht van de incassodienstverlener naar gemeentelijke schuldhulpverlening	13,2%
Wie kostenrisico neemt op kosten ambtelijke handelingen als op een vordering een rechtelijke procedure wordt opgestart	9%
Anders, namelijk:	2,8%

[28] Deze vraag is alleen gesteld aan degenen die één of meerdere incassoactiviteiten uitbesteden.

Tabel 17. Op welke van de onderstaande aspecten maakt u in de regel afspraken met uw opdrachtgevers? (n=83) [meer antwoorden mogelijk].

Afspraken met opdrachtgevers	Percentage
Prijs dienstverlening	73,5%
In hoeverre de incassodienstverlener via maatwerk tegemoet kan komen aan de wensen van de schuldeiser wat betreft het incassoproces	55,4%
De wijze van communicatie richting de consument (denk aan de toon, maar ook het kanaal (mail, WhatsApp, etc.)	45,8%
Wie kostenrisico neemt op kosten ambtelijke handelingen als op een vordering een gerechtelijke procedure wordt opgestart	42,2%
Het zoeken naar een duurzame oplossing voor de schuldsituatie	41,0%
In hoeverre de incassodienstverlener invulling geeft aan het sociaal verantwoord incasseren	39,8%
In hoeverre de incassodienstverlener de kosten voor de consument zo laag mogelijk kan houden	34,9%
Wie de bij de consument in rekening gebrachte wettelijke incassokosten krijgt	33,7%
In hoeverre de incassodienstverlener kan voorkomen dat de vordering overgaat naar het gerechtelijk traject	31,3%
De hoogte van de wettelijke incassokosten die bij de consument in rekening mogen worden gebracht	27,7%
Het aantal contactmomenten met de consument	22,9%
Een warme overdracht van de incassodienstverlener naar gemeentelijke schuldhulpverlening	22,9%
Het succespercentage dat de incassodienstverlener verwacht te bereiken	14,5%
Weet ik niet	1,2%
Anders, namelijk…	0,0%

In beide tabellen zien we dat over veel aspecten van de incassodienstverlening afspraken worden gemaakt tussen opdrachtgever en incassodienstverleners. In beide enquêtes is het meest gegeven antwoord dat over de prijs afspraken zijn gemaakt, maar we gaan ervan uit dat hierover altijd afspraken worden gemaakt tussen opdrachtgever en incassodienstverlener.

Uit de enquête onder schuldeisers blijkt dat zij (als ze incassoactiviteiten uitbesteden), naast afspraken over prijs, ook afspraken maken met incassodienstverleners over de aanpak richting consumenten met openstaande schulden. Deze afspraken gaan onder meer over de manier van communiceren (toon en kanaal, zoals e-mail, WhatsApp of post), de hoogte en verdeling van wettelijke incassokosten, en het aantal contactmomenten met de consument. Vaak wordt ook vastgelegd hoe gewerkt wordt aan een duurzame oplossing voor de schuldsituatie. Daarnaast spreken partijen af welk succespercentage wordt nagestreefd en in hoeverre de incassodienstverlener moet proberen te voorkomen dat de vordering naar het gerechtelijk traject gaat.

Incassodienstverleners die voor meerdere opdrachtgevers werken, geven aan dat naast afspraken over prijs, vaak ook afspraken worden gemaakt over andere onderwerpen. Het meest genoemd is maatwerk in het incassoproces (55,4%), gevolgd door de wijze van communicatie richting de consument, zoals toon en gebruikte kanalen (45,8%). Ook het zoeken naar een duurzame oplossing voor de schuldsituatie (41,0%) en afspraken over het kostenrisico (42,2%) komen regelmatig voor. De hoogte van de wettelijke incassokosten wordt minder vaak genoemd (27,7%), maar uit gesprekken blijkt dat het laag houden van kosten voor schuldenaren voor veel schuldeisers wel een belangrijk thema aan het worden is.

Dit hangt vaak samen met andere afspraken, zoals het bieden van duurzame oplossingen, sociaal verantwoord incasseren, het hanteren van een passende communicatiestijl en het toepassen van maatwerk. Daarnaast geven incassodienstverleners in onze gesprekken aan dat sommige opdrachtgevers aanvullende eisen stellen, bijvoorbeeld over certificering en opleiding van medewerkers.

Gevonden verschillen tussen incassobureaus en gerechtsdeurwaarderskantoren

Uit onze analyse van de enquête onder incassodienstverleners blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn in de afspraken die incassobureaus en gerechtsdeurwaarderskantoren maken met hun opdrachtgevers in het buitengerechtelijke incassotraject. In tabel 18 is weergegeven hoeveel procent van de incassobureaus en gerechtsdeurwaarders afspraken maakt over het genoemde aspect met de opdrachtgevers. Het genoemde aspect waarop grote verschillen (meer dan 10%) zichtbaar zijn is dikgedrukt weergegeven.

Tabel 18. Op welke van de onderstaande aspecten maakt u in de regel afspraken met uw opdrachtgevers? [meer antwoorden mogelijk].

	Incassobureau (n=35)	Gerechtsdeurwaarder (n=44)
Prijs dienstverlening	68,6%	79,5%
Wie de bij de consument in rekening gebrachte wettelijke incassokosten krijgt	42,9%	27,3%
De hoogte van de wettelijke incassokosten die bij de consument in rekening mogen worden gebracht	31,4%	27,3%
Het aantal contactmomenten met de consument	20,0%	27,3%
De wijze van communicatie richting de consument (denk aan de toon, maar ook het kanaal (mail, WhatsApp, etc.)	40,0%	52,3%
Een warme overdracht van de incassodienstverlener naar gemeentelijke schuldhulpverlening	14,3%	31,8%
Het zoeken naar een duurzame oplossing voor de schuldsituatie	40,0%	45,5%
In hoeverre de incassodienstverlener via maatwerk tegemoet kan komen aan de wensen van de schuldeiser wat betreft het incassoproces	60,0%	54,5%
Het succespercentage dat de incassodienstverlener verwacht te bereiken	20,0%	13,6%
In hoeverre de incassodienstverlener kan voorkomen dat de vordering overgaat naar het gerechtelijk traject	40,0%	27,3%
In hoeverre de incassodienstverlener de kosten voor de consument zo laag mogelijk kan houden	25,7%	47,7%
In hoeverre de incassodienstverlener invulling geeft aan het sociaal verantwoord incasseren	28,6%	54,5%
Wie kostenrisico neemt op kosten ambtelijke handelingen als op een vordering gerechtelijke incasso wordt opgestart	48,6%	38,6%
Anders, namelijk…	0,0%	0,0%
Weet ik niet	2,9%	2,3%

Deelnemers aan de focusgroep met incassobureaus brachten naar aanleiding van de informatie uit tabel 19 naar voren dat er mogelijk een verschil bestaat tussen het maken van afspraken over het beperken van incassokosten en het daadwerkelijk realiseren daarvan. Zo werd bijvoorbeeld de vraag gesteld hoe een gerechtsdeurwaarder de kosten laag kan houden terwijl het aantal huisbezoeken toeneemt. Dit onderzoek kan echter geen directe vergelijking maken tussen de feitelijke prestaties van incassobureaus en gerechtsdeurwaarders op het gebied van het beperken van incassokosten voor consumenten. Een belangrijke kanttekening is wel dat onderscheid moet worden gemaakt tussen wettelijk verhaalbare kosten van ambtshandelingen bij consumenten (inclusief huisbezoek) en kosten die door de opdrachtgever worden gedragen vanwege niet-ambtelijke werkzaamheden. Het is goed denkbaar dat de kosten van huisbezoeken door een gerechtsdeurwaarderskantoor binnen het buitengerechtelijke incassotraject door de opdrachtgever worden betaald en niet aan de consument worden doorbelast. Daarbij geldt namelijk dat een huisbezoek in het buitengerechtelijke traject – ook wanneer uitgevoerd door een gerechtsdeurwaarderskantoor – geen ambtshandeling is.

Ontwikkeling in de afspraken die worden gemaakt

Tot slot hebben we alleen aan de incassodienstverleners gevraagd welke beweging zij zien in de afspraken die zij met hun opdrachtgever kunnen maken over hun dienstverlening. Tabel 19 laat het resultaat zien.

Tabel 19. Welke beweging is er de afgelopen jaren zichtbaar in de afspraken die u kunt maken met uw opdrachtgevers voor incassodienstverlening?

	Totaal incasso-dienstverleners (n=79)	Incassobureaus (n=35)	Gerechts-deurwaarders (n=42)
Opdrachtgevers willen meer of vaker afspraken maken over kwaliteit dienstverlening	25,3%	20%	31%
Opdrachtgevers willen meer rekening houden met de positie van de consument en het streven naar het beperken van de incassokosten (sociale incasso)	26,6%	17,1%	38,1%
Ik zie geen ontwikkelingen	27,8%	42,9%	11,9%
Anders	13,9%	14,3%	14,3%

De incassodienstverleners hebben in hun enquête bij deze vraag ook relatief vaak ‘anders’ ingevuld. Bij de toelichting op dit antwoord is genoemd:

- gecombineerd tarief bestaande uit vaste kosten per dossier, incassokosten en uurloon voor juridische advieswerkzaamheden
- alle werkelijke kosten Btag[29]
- bij betaling binnen 14 dagen geen kosten. Anders BIK of gedeelte daarvan.
- conform eigen algemene voorwaarden
- honorarium voor bestede uren
- uurtarief (enkel bestede tijd wordt berekend)
- vergoeding van alle kosten
- doorbelasting van alle gemaakte kosten.

[29] Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.

Ruim de helft van de incassodienstverleners geeft aan dat hun opdrachtgevers meer kwaliteitsafspraken willen en hen steeds vaker vragen ofwel rekening te houden met de positie van de consument of streven naar het beperken van diens incassokosten. Dat geldt in nog sterkere mate voor de gerechtsdeurwaarders.

In de gezamenlijke focusgroep met incassobureaus en gerechtsdeurwaarders gaven deelnemers aan dat in hun beleving kwaliteit voor opdrachtgevers sinds 2016 steeds zwaarder meeweegt bij het afsluiten van contracten. Tien jaar geleden lag in aanbestedingen het gewicht vaak bij prijs (80%) en in mindere mate bij kwaliteit (20%). Volgens de deelnemers is die verhouding in sommige gevallen volledig nu omgekeerd: kwaliteit weegt soms voor 80% mee, terwijl prijs nog maar voor 20% uitmaakt.

6.3 Wat voor prijsafspraken worden er gemaakt?

In de vorige paragraaf bespraken we in algemene zin welke soorten afspraken schuldeisers en incassodienstverleners maken over de incassodienstverlening. In deze paragraaf kijken we specifiek naar de prijsafspraken tussen beide partijen. Over dit onderwerp hebben we in beide enquêtes vragen gesteld aan de respondenten.

De resultaten worden hieronder weergegeven in twee afzonderlijke tabellen.

- Tabel 20 toont, vanuit het perspectief van de schuldeisers, welke prijsafspraken zij hebben gemaakt met hun belangrijkste incassodienstverlener.
- Tabel 21 laat zien welke prijsafspraken incassodienstverleners aangeven te hebben gemaakt met hun opdrachtgevers.

In beide enquêtes konden respondenten bij deze vraag meerdere antwoorden geven.

Tabel 20. Welke prijsafspraken heeft uw organisatie met de belangrijkste incassodienstverlener gemaakt? (n=184*) [meerdere antwoorden mogelijk].

Prijsafspraken met incassodienstverleners	Percentage
Een vaste vergoeding per dossier	42,4%
Een percentage van het geïnde bedrag (provisie)	29,3%
No cure no pay	27,7%
Abonnementsmodel (periodieke vergoeding voor incasso dienstverlening)	14,7%

** Deze vraag is alleen gesteld aan degenen die 1 of meerdere incassoactiviteiten uitbesteden en degenen die prijsafspraken hebben gemaakt.*

Tabel 21. Welke prijsafspraken heeft u met uw opdrachtgevers gemaakt? [selecteer de meest voorkomende].

	Alle incasso-dienstverleners (n=78)	Incassobureau (n=35)	Deurwaarder (n=42)
Percentage van het geïnde bedrag (provisie)	41,0%	28,6%	54,8%
No cure no pay	21,8%	45,7%	0,0%
Anders	20,5%	11,4%	26,2%
Vaste vergoeding per dossier	11,5%	2,9%	19%
Abonnementsmodel	3,8%	8,6%	0,0%

Opvallend is dat, vergeleken met incassodienstverleners, schuldeisers veel vaker aangeven dat zij werken met een vaste vergoeding per dossier of met een abonnementsmodel. Incassodienstverleners noemen daarentegen juist vaker dat er wordt afgerekend op basis van een percentage van het geïnde bedrag per dossier oftewel no cure no pay (als de vergoeding geheel uit dat percentage bestaat) of no cure less pay (als er naast dit percentage ook nog een andere vorm van vergoeding wordt betaald).

Incassodienstverleners geven in de gesprekken unaniem aan dat het no cure no pay-model slecht aansluit bij de principes van sociaal incasseren. Dit betalingsmodel stimuleert incassobureaus en gerechtsdeurwaarders juist om extra druk uit te oefenen in buitengerechtelijke dossiers die na verloop van tijd nog niet zijn afgerond. In de praktijk maken incassodienstverleners dan ook steeds minder vaak prijsafspraken op basis van no cure no pay Dit laat echter volgens geïnterviewden van zowel incassobureaus als gerechtsdeurwaarderskantoren wel ruimte voor alternatieve prijsafspraken, zoals no cure less pay.

In de enquête gaven alle deelnemende gerechtsdeurwaarders aan geen prijsafspraken te hanteren op basis van no cure no pay. Uit eigen deskresearch is echter op de openbare website van een groot landelijk gerechtsdeurwaarderskantoor wel informatie aangetroffen waaruit blijkt dat buitengerechtelijke incassodiensten aan opdrachtgevers worden aangeboden op basis van een dergelijke constructie. De KBvG heeft toegelicht dat prijsafspraken op basis van no cure no pay voor ambtelijke werkzaamheden door gerechtsdeurwaarders uitsluitend zijn toegestaan op portefeuilleniveau. Gerechtsdeurwaarders moeten voor hun ambtelijke werkzaamheden altijd ten minste een redelijke vergoeding in rekening brengen. Deze verplichting is vastgelegd in artikel 3.7 van de Gerechtsdeurwaardersverordening en naleving staat onder toezicht van BFT. Voor buitengerechtelijke dossiers binnen portefeuilles geldt voor gerechtsdeurwaarders echter geen verbod op het gebruik van no cure no pay-afspraken, mits dit natuurlijk geen risico’s oplevert voor het deurwaarderskantoor. Volgens de KBvG zou een dergelijk verbod voor gerechtsdeurwaarders kunnen leiden tot een ongelijk speelveld waarbij incassobureaus een concurrentievoordeel hebben ten opzichte van gerechtsdeurwaarders.

In de enquêtes hebben we, om de vragenlijst niet te lang te maken, niet gevraagd of prijsafspraken in de loop der tijd zijn veranderd. In de focusgroepen is dit onderwerp wel besproken. Volgens de deelnemers is er in de afgelopen jaren een duidelijke verschuiving geweest: minder gebruik van *no cure no pay*-afspraken en meer afspraken over een vaste vergoeding per dossier of een abonnementsmodel. Deze ontwikkeling hangt samen met de hogere kwaliteitseisen die schuldeisers stellen – en op grond van wetgeving moeten stellen – aan incassodienstverleners.

Tabel 20 en 21 hierboven laten de huidige situatie zien. Schuldeisers geven aan dat in ruim de helft van de gevallen wordt afgerekend via een vaste vergoeding (42,2%) of een abonnementsmodel (14,7%). *No cure no pay* wordt door minder dan een derde genoemd, wat in lijn lijkt met de observatie uit de focusgroepen dat kwaliteit en duurzaamheid in de afspraken tussen schuldeisers en incassodienstverleners een grotere rol zijn gaan spelen. Dit suggereert dat *no cure no pay* in het verleden veel vaker voorkwam. Een percentage van het geïnde bedrag blijft overigens een vaak gebruikte afspraak. Omdat in de enquête niet is gevraagd naar de hoogte van deze percentages, is niet vast te stellen welk deel van de totale incassokosten hieruit wordt gefinancierd.

Behoefte aan hogere minimumtarieven

Uit onze interviews en focusgroepen blijkt dat incassobureaus steeds vaker pleiten voor hogere minimumtarieven in afspraken met opdrachtgevers voor buitengerechtelijke incasso. Zij willen daarmee duurzaam, zorgvuldig en sociaal verantwoord werken mogelijk maken. Dit staat los van de wettelijk vastgestelde incassokosten (minimaal € 40) die aan de schuldenaar mogen worden

doorberekend. Deze wettelijke kosten zijn al jaren niet geïndexeerd, terwijl de uitvoeringskosten voor incassobureaus stijgen doordat opdrachtgevers vooral de meer bewerkelijke vorderingen uitbesteden. Prijsdruk en hogere eisen van opdrachtgevers zorgen ervoor dat veel bureaus meer automatisering inzetten om kosten te verlagen, zoals in hoofdstuk 3 beschreven. Sommigen geïnterviewde incassobureaus vrezen dat deze kostenverlagingen door opdrachtgevers worden gebruikt om tarieven nog verder te verlagen. Voor dit onderzoek is geen kostenanalyse uitgevoerd.

Bestaan afspraken over kickbackfees nog?

Het ministerie wilde weten of incassodienstverleners met hun opdrachtgevers afspraken maken over een financiële vergoeding van de incassodienstverlener aan de schuldeiser op basis van de omzet die zij tijdens de contractperiode realiseren met het incassobeheer van een vorderingenportefeuille. In de praktijk wordt een dergelijk vergoeding vaak aangeduid als 'kickbackfee' of ook wel als 'retourprovisie'. In 2020 liet minister Dekker in een brief aan de Tweede Kamer (4 februari 2020)[30] weten dat, waar het gaat om hun ambtelijke werkzaamheden na de buitengerechtelijke fase, het betalen van kickbackfees door gerechtsdeurwaarders niet langer was toegestaan. De minister volgde hiermee het advies van de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Commissie Oskam). De invoering van het verbod op kickbacktarieven ging gepaard met een herijking (de facto verhoging) van de forfaitaire schuldenaarstarieven voor ambtshandelingen.

Het verschil tussen (afspraken over) een kickbackfee en prijsafspraken op basis van no cure no pay of no cure less pay is dat de kickbackfee zich richt op het percentage van de omzet, ongeacht wanneer die gemaakt wordt, terwijl de no cure no pay of no cure less pay-afspraken per dossier worden gemaakt en dus gelden op het moment dat vorderingen worden geïncasseerd. Bij de afspraken tussen een schuldeiser en een incassobureau is het verschil tussen beide niet heel groot. In de afspraken tussen een schuldeiser en een gerechtsdeurwaarder konden verder tot en met 2020 de afspraken echter ook betrekking hebben op omzet uit ambtelijke handelingen. Door een herziening van de Btag (zie paragraaf 3.2) is dat dus ingeperkt.

Op basis van de hiervoor geschetste ontwikkelingen rond kickbackfees is in beide enquêtes een gerichte vraag opgenomen over dit onderwerp. De resultaten tonen daarbij een duidelijk en substantieel verschil tussen de antwoorden van schuldeisers en die van incassodienstverleners.

- **Schuldeisers**: van de schuldeisers die buitengerechtelijke incasso uitbesteden, geeft 38% aan een omzetgerelateerde vergoeding te ontvangen van hun incassodienstverlener, berekend over alle overgenomen vorderingen. Wanneer het specifiek gaat om omzet van incassodienstverleners uit ambtelijke werkzaamheden in verband met rechtelijke procedures (zoals vergoedingen voor ambtelijke handelingen, door de rechter toegekend salaris gemachtigde en nasalaris) zegt 19% een dergelijke vergoeding te ontvangen.
- **Incassodienstverleners**: slechts 7,7% geeft aan afspraken te hebben met opdrachtgevers over een omzetgerelateerde vergoeding voor al hun incassoactiviteiten. Waar het gaat om het betalen van een omzetgerelateerde vergoeding voor ambtelijke werkzaamheden in verband met rechtelijke procedures geeft 2,9 % van de incassobureaus aan een dergelijke vergoeding te betalen. Dit resultaat is opvallend, omdat incassobureaus zelf geen bevoegdheid hebben om ambtelijke werkzaamheden uit te voeren. Het zou daarom kunnen gaan om omzet die is gegenereerd door gerechtsdeurwaarders waarmee deze incassobureaus samenwerken. Gerechtsdeurwaarders geven in de enquête zelf aan dergelijke afspraken in het geheel niet te

[30] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29279-574.html

maken. De uitsplitsing naar incassobureaus enerzijds en gerechtsdeurwaarderskantoren anderzijds wordt in tabel 22 weergegeven.

Tabel 22. Maakt u met uw opdrachtgevers afspraken over het geven van een financiële vergoeding op basis van de omzet die uw organisatie in de contracttijd weet te realiseren op het incassobeheer van de vorderingenportefeuille van een opdrachtgever (de zogenaamde kickbackfee)?

	Incassobureau (n=35)	Gerechtsdeurwaarder (n=42)
Ja, alleen voor omzet die wij halen uit gerechtelijke incassotrajecten (vergoedingen ambtelijke handelingen door rechter toegekend salaris gemachtigde en nasalaris)	2,9%	0,0%
Ja, voor omzet uit alle incasso-activiteiten die wij voor opdrachtgevers uitvoeren	8,6%	7,1%
Nee	80,0%	92,9%

Een belangrijk inzicht is dat het overgrote deel van de incassodienstverleners in de enquête aangeeft geen afspraken te maken met hun opdrachtgever over het betalen van een omzetgerelateerde vergoeding, terwijl van de schuldeisers 38% aangeeft dit wel te doen. In de focusgroepen en in een vergadering van de klankbordgroep hebben we dit verschil proberen te duiden. In één van de focusgroepen is wel erkend dat omzetgerelateerde vergoedingen aan opdrachtgevers in de markt nog steeds bestaan, maar dat de praktijk en frequentie per opdrachtgever sterk uiteenlopen. Of er een omzetgerelateerde vergoeding wordt afgesproken, hangt sterk af van de sector, het type schuldeiser en de relatie tussen partijen. Niet alle opdrachtgevers willen of krijgen dergelijke vergoedingen, en bij sommige contracten is het helemaal niet aan de orde (bijvoorbeeld met gerechtsdeurwaarders).

Hoewel de gesprekken geen sluitende verklaring opleverden voor het geconstateerde verschil, is wel gesuggereerd dat de betreffende vraag voor sommige schuldeisers mogelijk complex of lastig te interpreteren was. Dat zou voor een deel van de respondenten een rol kunnen hebben gespeeld, maar het is niet aannemelijk dat dit voor de gehele groep van 38 % van de schuldeisers die aangaven omzetgerelateerde vergoedingen te ontvangen, de enige verklaring vormt. De vraagformulering is daarbij ook door de klankbordgroep van experts beoordeeld, wat bijdraagt aan de zorgvuldigheid van dit onderdeel van het onderzoek.

6.4 Kostenverdeling schuldeiser en opdrachtnemers

In paragraaf 3.6 is beschreven dat schuldeisers vaker zelf incasseren. Dit doen zij vooral om de incassokosten voor hun klanten (debiteuren) te beperken. Soms nemen zij zelfs een deel van deze kosten zelf voor hun rekening.

Daarnaast blijkt uit ons onderzoek dat de manier waarop incassodienstverleners hun werk bekostigen de afgelopen jaren is veranderd. Het model *no cure no pay* is minder populair geworden, terwijl vaste vergoedingen en abonnementstarieven juist vaker worden toegepast. Tegelijkertijd zijn de kwaliteitseisen en de eisen voor sociaal verantwoord incasseren duidelijk aangescherpt, zoals blijkt uit onze enquête en de gevoerde gesprekken.

Deze hogere eisen hebben invloed op de bekostiging, maar of hiervoor ook daadwerkelijk meer wordt betaald, konden we niet vaststellen in ons onderzoek. Verschillende gesprekspartners aan de zijde van incassodienstverleners geven aan dat vooral grote schuldeisers de marktpositie gebruiken om kosten af te wentelen op incassodienstverleners door strengere eisen te stellen zonder een passende (hogere) vergoeding daarvoor. Dit zet dienstverleners ertoe aan continu te zoeken naar efficiëntere werkmethoden en betere manieren om klanten te benaderen, bijvoorbeeld door nieuwe technologie in te zetten.

Marge op dienstverlening onder druk

Voor de bedrijfscontinuïteit van incassodienstverleners is het belangrijk dat zij positieve marge blijven halen op hun dienstverlening. Het door hen uitgevoerde incassoproces voor opdrachtgevers moet dus meer dan kostendekkend uitgevoerd kunnen worden. Omdat winst(percentages) bedrijfsgevoelige informatie is, hebben we ons in de enquête onder incassodienstverleners beperkt tot de vraag hoe sinds 2016 de marge op incassodienstverlening is geëvolueerd in de buitengerechtelijke fase. In tabel 23 is opgenomen wat voor beeld dit heeft opgeleverd. De tabel maakt duidelijk dat respondenten van incassobureaus veel vaker dan die van gerechtsdeurwaarderskantoren aangeven dat de marge die hun bedrijf haalt op de incassodienstverlening in de tijd is afgenomen.

Tabel 23. Hoe is sinds 2016 de marge op incassodienstverlening binnen uw organisatie geëvolueerd in de buitengerechtelijke fase?

	Incassobureau (n=35)	Gerechtsdeurwaarder (n=42)
Ik werk te kort bij ons bedrijf om deze vraag te kunnen beantwoorden	8,8%	0,0%
Onze marge is afgenomen	70,6%	57,1%
Onze marge is gelijk gebleven	8,8%	35,7%
Onze marge is toegenomen	11,8%	7,1%

HOOFDSTUK 7

Ruimte voor een duurzame minnelijke oplossing

In dit hoofdstuk bespreken we de onderzoeksvragen over de ruimte die invorderende partijen ervaren of benutten om een betalingsregeling te treffen en/of om rekening te houden met het bestaansminimum. Daarnaast gaan we in op de knelpunten die zij tegenkomen bij het bereiken van een minnelijke oplossing voor betaalachterstanden.

7.1 Omgang met betalingsregelingen

Invorderende partijen – zoals schuldeisers en incassodienstverleners – hebben altijd de mogelijkheid om bij uitblijvende betaling een betalingsregeling aan te bieden. Het ministerie wilde weten in hoeverre deze mogelijkheid daadwerkelijk wordt benut en of dit verschilt afhankelijk van wie de incasso uitvoert. Uit onze enquêtes, gesprekken met stakeholders en focusgroepen met incassodienstverleners, schuldeisers, opkopers en andere betrokkenen blijkt dat betalingsregelingen vaak worden aangeboden. De invulling, voorwaarden en resultaten verschillen echter sterk per type partij en per sector. In de praktijk ontstaat hierbij een spanningsveld tussen commerciële haalbaarheid, juridische kaders en maatschappelijke zorgvuldigheid.

Ruimte en toepassing van betalingsregelingen

Vrijwel alle geënquêteerde en geïnterviewde invorderende partijen bieden bij uitblijvende betaling een betalingsregeling aan. Deze regelingen variëren van standaardopties via online portalen tot volledig maatwerk op basis van persoonlijke omstandigheden.

- Grote zelfincassanten (en zeker grote nutsbedrijven en woningcorporaties) hebben vaak ruime en flexibele regelingen. Zij willen klantcontact en reputatie behouden en kunnen snel schakelen. Regelingen zijn soms laagdrempelig te regelen, bijvoorbeeld telefonisch of via een klantportal.
- Incassodienstverleners werken binnen kaders van hun opdrachtgevers. Contracten bepalen vaak het aantal termijnen, de minimale maandaflossing en de maximale looptijd.
- Zoals al in hoofdstuk 5 aan de orde kwam, hebben opkopers van vorderingen doorgaans strikte en kortlopende regelingen. Omdat zij de vordering hebben ingekocht, is snelle terugbetaling voor hen vanuit commercieel oogpunt belangrijk, speelt het motief van klantbehoud geen rol en is daardoor ook de ruimte voor betaaltermijnen voor de debiteur bij de kopers van vorderingen relatief klein.

Het succes van regelingen hangt sterk af van het contact met de debiteur. Persoonlijk contact leidt vaak tot een passende regeling, terwijl gebrek aan contact meestal tot het vervallen ervan leidt.

Veelgenoemde knelpunten bij de toepassing van betalingsregelingen

Op basis van de enquêtes, interviews en focusgroepen is het volgende overzicht opgesteld van veelvoorkomende knelpunten bij de totstandkoming en de toepassing van betaalregelingen:

- Betalingsregelingen komen soms niet tot stand omdat de minimale aflosbedragen die door de schuldeiser worden geëist, voor de betrokken schuldenaar niet haalbaar zijn. Dit doet zich met name voor bij huishoudens met een structureel laag inkomen en/of omvangrijke schuldenproblemen.
- De voorgestelde doorlooptijden van de betalingsregelingen zijn ook niet voor alle schuldenaren realistisch. Ook dat geldt vooral voor huishoudens met structureel lage inkomens en/of grote schuldenproblemen.
- Bij huishoudens met onregelmatige inkomens zijn vooral verplichte automatische incasso's lastig.
- Opdrachtgevers die uniforme en strikt afgebakende contractkaders voor incassodienstverlening hanteren, waardoor opdrachtnemers geen flexibiliteit hebben om maatwerkoplossingen toe te passen.
- Huishoudens met een structureel laag en/of onregelmatig inkomen hebben beperkte mogelijkheden om tijdelijke inkomensdalingen op te vangen, zeker wanneer dit samengaat met weinig flexibiliteit van de schuldeiser in de voorwaarden voor betalingsregelingen.

Zelfincassanten kunnen zelf bepalen om in specifieke situaties soepelere voorwaarden te hanteren, incassodienstverleners zijn afhankelijk van hun opdrachtgever. Opkopers versoepelen zelden.

Afspraken met incassodienstverleners over voorwaarden betalingsregeling

De enquête onder incassodienstverleners bevatte ook een vraag of men met opdrachtgevers afspraken maakt over de voorwaarden waaronder men met schuldenaren een betalingsregeling mag afsluiten. En indien dat gebeurt, over welke voorwaarden er dan afspraken worden gemaakt. De antwoorden zijn opgenomen in tabel 24 en 25 (op de volgende pagina).

Tabel 24. Maakt u vooraf afspraken met uw opdrachtgevers over de vraag onder welke voorwaarden er een betalingsregeling aan de schuldenaar wordt aangeboden?

Vooraf afspraken	Incasso-dienstverleners (n=79)	Incassobureaus (n=35)	Gerechts-deurwaarders (n=42)
Ja afhankelijk van de opdrachtgever	44,3%	31,4%	59,5%
Nee dit staat ons als uitvoerende incasso-dienstverlener vrij om in te vullen	29,1%	42,9%	14,3%
Ja vrijwel altijd	21,5%	20%	21,4%
Ja bij bepaalde typen vorderingen	2,5%	0%	4,8%

Tabel 25. Om welke voorwaarden gaat het dan in de meeste gevallen?

Voorwaarden	Incassobureaus (n=18)	Gerechtsdeurwaarders (n=36)
Voorwaarden over maximale looptijd betaalregeling	66,7%	83,3%
Voorwaarden aan minimale hoogte maandelijkse betaling	16,7%	8,3%
Andere voorwaarden	16,7%	8,3%

Uit tabel 24 en 25 blijkt:

- Schuldeisers houden, ook bij uitbesteding van incasso, de regie over de ruimte voor betalingsregelingen.
- Gerechtsdeurwaarders maken vooraf vaker afspraken met opdrachtgevers over betalingsregelingen, terwijl incassobureaus daarin meestal meer vrijheid hebben.
- Als er afspraken zijn, gaat het in twee van de drie gevallen vooral over de maximale looptijd van de regeling.

7.2 Borging van het bestaansminimum

Een belangrijke vraag is in hoeverre invorderende partijen bij het maken van betaalafspraken met een schuldenaar over openstaande vorderingen rekening houden met het bestaansminimum van die debiteur, en op welke manier zij dat doen. Ook speelt mee of dit onderwerp wordt meegenomen in de opdrachtverlening aan incassodienstverleners. Uit ons onderzoek blijkt dat publieke opdrachtgevers en partijen die vaste lasten innen, zoals zorgverzekeraars, energiebedrijven en woningcorporaties systematisch streven naar het waarborgen van het bestaansminimum. Dit gebeurt door:

- berekeningen van aflosruimte na aftrek van noodzakelijke kosten
- samenwerking met schuldhulpverlening en gemeenten (vroegsignalering)
- rekening houden met de beslagvrije voet.

Kanttekening daarbij is dat er wel meestal een minimaal maandbedrag wordt opgelegd, of dat wordt opgelegd dat de schuld in een aantal maanden moet zijn voldaan, zonder dat daar altijd een berekening van de afloscapaciteit aan ten grondslag ligt.

In de interviews is aangegeven dat private schuldeisers – met uitzondering van vastelastenpartners over het algemeen minder systematisch rekening houden met het bestaansminimum van schuldenaren dan publieke schuldeisers. Bij incassodienstverleners hangt dit volgens respondenten in principe af van de contractvoorwaarden: publieke opdrachtgevers leggen ingehuurde incassodienstverleners vaak expliciete eisen op om het bestaansminimum te waarborgen, terwijl commerciële opdrachtgevers dit niet altijd doen. Naast contractvoorwaarden spelen ook de eigen visie en uitgangspunten van de incassodienstverlener een belangrijke rol in de mate waarin rekening wordt gehouden met het bestaansminimum. Incassodienstverleners kunnen zich bovendien formeel aan dergelijke uitgangspunten binden. Zo verplicht het keurmerk Sociaal Verantwoord Incasseren (SVI) bureaus om uit te gaan van de menselijke maat en de feitelijke afloscapaciteit van de schuldenaar. Er wordt periodiek getoetst of de bureaus de verplichtingen toepassen. Dit betekent dat ook opdrachtgevers van SVI-gecertificeerde incassodienstverleners deze werkwijze moeten accepteren; zo niet, dan kan de samenwerking niet tot stand komen.

In het IBO problematische schulden (Rijksoverheid 2024) wordt tot slot in verband met het bestaansminimum het volgende geconstateerd: uiteenlopende voorwaarden en het ontbreken van een uniforme norm voor het bestaansminimum leiden tot ongelijke behandeling van schuldenaren.

7.3 Knelpunten voor duurzame minnelijke oplossingen

In beide enquêtes vroegen we schuldeisers en incassodienstverleners naar hun grootste knelpunt bij het bereiken van een buitengerechtelijke oplossing voor consumenten met betaalachterstanden. Uit de antwoorden (tabel 26) blijkt dat alle invorderende partijen vooral de beperkte medewerking van de schuldenaar als belangrijkste obstakel zien. Incassodienstverleners noemden daarnaast bij de categorie 'anders' onder meer het ontbreken van toegang tot databases zoals de BRP, de traagheid van rechters, het gebrek aan overzicht bij de schuldenaar zelf, de betrokkenheid van meerdere partijen en de WIK-kosten (die zij als te laag ervaren). Schuldeisers die voor de antwoordcategorie 'anders' kozen, hebben dit antwoord helaas niet toegelicht.

Tabel 26.Wat beschouwt uw organisatie als het belangrijkste knelpunt binnen de eigen incassopraktijk bij het minnelijk afhandelen van consumentenvorderingen voor opdrachtgevers, en het daarmee voorkomen van een gang naar de rechter? [meer antwoorden mogelijk].

Knelpunten	Incasso-dienstverleners (n=64)	Schuldeisers (n=432)
Beperkte medewerking van de debiteur	60,9%	44,4%
Wet- en regelgeving	45,3%	25,2%
Privacybeperkingen	23,4%	19,2%
Samenwerking in incassoketen	12,5%	8,3%
Anders*)	7,8%	4,2%
We ervaren geen knelpunten	7,8%	21,8%

In de focusgroepen en eerdere interviews met landelijke stakeholders is uitgebreid gesproken over knelpunten waarmee invorderende partijen te maken hebben bij het bereiken van een minnelijke oplossing voor betalingsachterstanden op consumentenvorderingen. Ook in de door ons bestudeerde documenten is hierover informatie gevonden. Het algemene beeld is dat invorderende partijen in hun incassopraktijk te maken hebben met diverse structurele en praktische belemmeringen, die het realiseren van een duurzame minnelijke oplossing voor betaalproblemen lastig maken. Uit de gesprekken en documentanalyse blijkt dat deze belemmeringen samenhangen met het gedrag en de situatie van de debiteur, de inrichting van het stelsel en de commerciële en wettelijke kaders waarbinnen partijen opereren. Hieronder lichten wij deze bevindingen verder toe.

Beperkte medewerking en contactproblemen

Het grootste knelpunt blijft het verkrijgen van tijdig en constructief contact met de debiteur. Zonder dat contact is het lastig om de situatie te doorgronden en passende betalingsafspraken te maken. Schuldenaren reageren vaak laat op verzoeken of vermijden contact, waardoor regelingen moeilijk op te stellen en te handhaven zijn. Zelfs sociaal verantwoorde regelingen worden regelmatig niet nagekomen. Sommige klantgroepen, zoals ouderen of mensen zonder digitale vaardigheden, hebben bovendien moeite om met zelfserviceomgevingen om te gaan.

Gedrag en betalingscapaciteit

Een deel van de schuldenaren gebruikt regelingen tijdelijk, zonder structurele gedragsverandering. Nieuwe consumptietrends zoals BNPL en private lease veranderen hun betalingsprioriteiten: vastelastenpartners komen lager in de rangorde, wat duurzame afspraken bemoeilijkt. Bij meerdere schuldposities ontbreekt overzicht; schuldenaren zien de volledige omvang van hun schulden vaak pas in beeld bij schuldhulp of beschermingsbewind.

Onpersoonlijke en geautomatiseerde incasso

Massale automatische aanmaningen verminderen effectiviteit; schuldenaren raken immuun. Persoonlijke aandacht en maatwerk zijn nodig om tot oplossingen te komen.

Inhoudelijke en procedurele belemmeringen bij aflossing

Regelingen zoals de imputatieregeling[31] vertragen de afbouw van de hoofdsom. De imputatieregeling (art. 6:44 BW) bepaalt dat betalingen eerst kosten en rente dekken, daarna de hoofdsom. Als gevolg van deze regeling betaalt een debiteur zijn schuld aan de hoofdsom trager af omdat een deel van de betalingen eerst naar de rente en kosten gaat. NB: de debiteur mag in overleg met de schuldeiser wel zelf een volgorde kiezen. De vertraging is het grootst als de kosten hoog zijn en de afloscapaciteit laag.

Er is nog te weinig aandacht voor een integrale aanpak bij meerdere betalingsachterstanden. Het samenspel tussen incasseerders is vaak nog onvoldoende: meerdere partijen werken gelijktijdig aan dezelfde schuldenaar zonder coördinatie, waardoor het proces gefragmenteerd blijft en het snel vinden van een passende oplossing wordt belemmerd.

Strakke en inflexibele voorwaarden

Contractuele kaders van opdrachtgevers beperken voor incassodienstverleners de ruimte voor maatwerk. Minimale maandbedragen, vaste looptijden of verplichte aantallen aanmaningen sluiten niet altijd aan bij de daadwerkelijke afloscapaciteit. Bij opkopers en sommige commerciële partijen zijn lange regelingen financieel onaantrekkelijk door kapitaalkosten, wat de bereidheid tot langdurige bemiddeling beperkt. Kanttekening hierbij is dat incassodienstverleners hier ook een eigen opstelling in kunnen kiezen. Voor SVI-certificaathouders is het accepteren van een opgelegde werkwijze van de opdrachtgever die het toepassen van de menselijke maat beperkt niet in lijn met de certificeringsvoorwaarden.

Beperkte toegang tot informatie en beperking van informatie-uitwisseling

Een belangrijk blijvend knelpunt is het daadwerkelijk vroegtijdig bereiken van de debiteur. Er wordt breed erkend dat maatwerk en (eerder) direct contact een belangrijke de sleutel zijn tot eerdere en/of betere betaling. Daarbij moet wordt in de benadering al rekening worden gehouden met drie hoofdgroepen: mensen die structureel niet kunnen betalen, uitstellers die problemen verergeren door te wachten, en niet-willers die bewust geen actie ondernemen. Beperkingen in toegang tot adresgegevens en onvoldoende functionele systemen (dit laatste met name in de ogen van de incassobureaus) maken het echter nog steeds lastig om deze groepen vroegtijdig en effectief te benaderen op de manier die bij hun profiel past en op maat te bedienen.

[31] In de wet is een zogeheten imputatieregeling voor geldschulden opgenomen. Deze regeling houdt in dat op de afbetaling van de hoofdsom van de schuldenaar aan de schuldeiser in eerste instantie een aantal kosten in mindering worden gebracht zoals incassokosten en rente.

Privacyregels (AVG) en systeemtechnische beperkingen hinderen uitwisseling van relevante gegevens met ketenpartners en hulpverlening. Schuldeisers en incassodienstverleners (zowel incassobureaus als gerechtsdeurwaarderskantoren) missen voor het uitvoeren van buitengerechtelijke-incasso-activiteiten toegang tot registers zoals de BRP, waardoor zij bijvoorbeeld over de verblijfplaats van een schuldenaar 'in de mist' opereren.

Juridische en procedurele drempels

Ambtshalve toetsing maakt procederen risicovol: vorderingen of gedeelten van vorderingen kunnen worden afgewezen, waardoor proceskosten deels bij de schuldeiser terechtkomen. Rechters gaan vaak uit van een kwetsbare consument, wat bij lage vorderingen extra eisen én hoge kosten oplevert. Dit ontmoedigt juridische stappen en verschuift de druk naar het buitengerechtelijke traject.

Haperende werking vroegsignalering

In ons onderzoek is door meerdere respondenten aangegeven dat men bij vroegsignalering in de praktijk vaak tegen de beperkte capaciteit bij gemeenten aanloopt, waardoor er knelpunten bestaan bij de opvolging van meldingen. Het gevolg is dan dat schulden onnodig problematisch worden en daarmee moeilijker te innen zijn. Over de mate waarin dit capaciteitsprobleem zich in de praktijk voordoet, kunnen we op basis van dit onderzoek geen uitspraken doen

Hoewel gemeenten op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) verplicht zijn tot vroegsignalering om problematische schulden te voorkomen (waar schuldeisers voordeel van hebben), stokt de uitvoering vaak door gebrek aan capaciteit of trage opvolging. Na ontvangst van een vroegsignaal zetten gemeenten soms de zogenaamde 'pauzeknop' in om schuldenaren tijdelijk rust te geven, maar hierdoor kan voor schuldeisers het invorderingsmomentum verloren gaan.

Er zijn verschillen in aansluiting tussen private digitale systemen en de vaak verouderde communicatiemiddelen van overheden, wat het proces rondom vroegsignalering en terugkoppeling vertraagt.

Beperkte toegang tot en begeleiding in schuldhulpverlening

Slechts een beperkte groep mensen met problematische schulden bereikt daadwerkelijk de schuldhulpverlening. Dit kan samenhangen met zowel beperkte toegang tot schuldhulpverlening als met persoonlijke drempels, zoals schaamte, die schuldenaren ervan weerhouden hulp te accepteren. Zodra iemand deelneemt aan een schuldhulptraject, is er volgens geïnterviewde schuldeisers vaak onvoldoende aandacht voor het wegnemen van de achterliggende oorzaken van de schuldenproblematiek en voor structurele begeleiding. Het gevolg is dat betrokkenen na afloop van het traject – of bij vroegtijdige uitval – volgens geïnterviewde schuldeisers regelmatig opnieuw betalingsachterstanden opbouwen.

Structurele prikkels en stelselfouten

In zijn Kamerbrief van 20 mei 2025 benoemde demissionair staatssecretaris Struycken structurele knelpunten in de private invordering. Deze punten kwamen ook nadrukkelijk terug in onze interviews en focusgroepen. Kort samengevat (zie voor de uitwerking paragraaf 2.4) gaat het om:

- **Gebrek aan coördinatie** tussen schuldeisers, zowel in de buitengerechtelijke als in de gerechtelijke fase.
- **Overschatting van het handelingsvermogen** van schuldenaren in stresssituaties, waardoor het systeem te veel uitgaat van eigen initiatief en overzicht.
- Het niet in de gehele invorderingsketen borgen van de maximale afloscapaciteit.

Als knelpunt is door een aantal van onze gesprekspartners ook de doorgevoerde verkorting van de WSNP-periode (van 36 naar 18 maanden) genoemd. Dit kan het niet-betalen-gedrag van schuldenaren stimuleren en maakt de tijd om te werken aan een gedragsverandering korter.

De knelpunten, zoals geschetst in deze paragraaf, dragen eraan bij dat het veelal lastig is om in de buitengerechtelijke-incasso-fase tot een oplossing te komen die zowel haalbaar is voor de schuldenaar als acceptabel is voor de schuldeiser én over de langere termijn standhoudt. Oplossingen vragen volgens onze gesprekspartners om:

- betere coördinatie en informatievoorziening in de hele incasso- en schuldhulpverleningsketen
- flexibele contractvoorwaarden voor incassodienstverleners en maatwerk
- borging van het bestaansminimum
- sociaal verantwoorde incassostrategieën inzetten met aandacht voor communicatie en persoonlijke benadering.

HOOFDSTUK 8

Leerpunten uit het onderzoek

Dit slothoofdstuk belicht de leerpunten die wij als onderzoekers uit ons verkennend onderzoek naar buitengerechtelijke incasso hebben gehaald.

8.1 Er is een onmiskenbare trend ingezet naar meer minnelijk oplossen

Sinds 2016 is er een duidelijke ontwikkeling zichtbaar waarbij schuldeisers (en door hen ingehuurde incassodienstverleners) ernaar streven om zoveel mogelijk vorderingen op een minnelijke manier op te lossen. Deze beweging wordt in belangrijke mate gedreven door de schuldeisers zelf. Zij zien het belang van klantbehoud, een positief imago en het verlagen van incassokosten voor de schuldenaren. Door zelf in een vroeg stadium betalingsachterstanden op te pakken, hopen zij duurzame oplossingen te bereiken en escalatie naar gerechtelijke procedures te voorkomen. De overheid ondersteunt deze trend met wet- en regelgeving waarbij de bescherming van kwetsbare schuldenaren centraal staat. Er is op meerdere manieren toezicht op de handelswijze van schuldeisers. Tegelijkertijd werken schuldeisers en incassodienstverleners aan zelfregulering, in de vorm van keurmerken of afspraken zoals het afsprakenkader sociaal incasseren ondertekend door 28 grote publieke en private schuldeisers.

Het voorbehoud bij deze onmiskenbare positieve ontwikkelingen is dat ons onderzoek – dat is uitgevoerd onder een brede en diverse groep respondenten via enquêtes, interviews en focusgroepen, en daarmee een betrouwbaar en representatief beeld van de ontwikkelingen in de incassobranche biedt – vanwege de in paragraaf 1.4 beschreven beperkingen in reikwijdte geen inzicht geeft in mogelijke gevallen waarin marktpartijen buiten hun wettelijke bevoegdheden opereren, of onvoldoende voldoen aan geldende kwaliteits- en zorgvuldigheidsnormen. Dit betekent dat de bevindingen weliswaar waardevol zijn als richtinggevend beeld voor trendanalyse en beleidsvorming, maar niet kunnen worden gebruikt om conclusies te trekken over naleving van wet- en regelgeving of kwaliteitsstandaarden door specifieke spelers binnen de branche.

Er zijn verder in de fase van buitengerechtelijke incasso ook nog steeds belemmeringen voor schuldeisers en incassodienstverleners om door tijdig, effectief te handelen betalingsproblemen minnelijk en zo vroeg mogelijk op te lossen. Vooral de beperkte toegang tot voor schuldeisers relevante en onmisbare klantgegevens en de ingebouwde beperkingen van bestaande informatiesystemen bemoeilijken een snelle en gerichte benadering van debiteuren. Dit wijst er volgens ons op dat er nog steeds aanzienlijke verbetermogelijkheden zijn in de samenwerking en uitwisseling van informatie binnen de incassoketen.

8.2 Verbetering van betaalgedrag blijft achter

Er is in de afgelopen tien jaar door schuldeisers fors geïnvesteerd in het verbeteren van betaalgedrag, onder andere door het bieden van klantportalen, gemakkelijke betaalmogelijkheden en maatwerkbenaderingen. Zoals in hoofdstuk 3 aan de orde kwam is vanaf 2016 in de incasso de balans verschoven naar een betere bescherming van de debiteur en is er een meer maatschappelijk bewuste incassobenadering te zien aan de kant van de schuldeisers. Toch blijft een duidelijk waarneembare verandering in betaalgedrag uit en is er ook geen kentering in het aantal problematische schulden in Nederland gekomen. Buiten een tijdelijke verbetering in de coronaperiode zijn volgens de in het onderzoek betrokken schuldeisers structurele verbeteringen in betaalgedrag van consumenten nauwelijks zichtbaar.

Schuldeisers en incassodienstverleners zien bij een aanzienlijk deel van de betalingsachterstanden dat herhaalde aanmaningen om uiteenlopende redenen niet leiden tot betaling, waardoor uiteindelijk het starten van gerechtelijke procedures noodzakelijk wordt geacht. Vanaf dat moment nemen de kosten voor de schuldenaar fors toe, wat zowel hun financiële positie als de kans op terugbetaling verslechtert.

Een belangrijk blijvend knelpunt is het vroegtijdig kunnen bereiken van de debiteur. Meer mogelijkheden in toegang tot actuele adresgegevens en verbetering van regelmatig onvoldoende functionele informatiesystemen (dit laatste met name in de ogen van incassodienstverleners) zouden kunnen helpen bepaalde groepen debiteuren eerder en effectiever te benaderen en op maat te bedienen.

8.3 Beeldvorming vanuit verschillende invalshoeken

In dit onderzoek hebben wij dankbaar gebruikgemaakt van de waardevolle kennis en inzichten van diverse partijen binnen de incassobranche, waaronder zowel primaire als secundaire schuldeisers, incassobureaus en gerechtsdeurwaarderskantoren. De bijdragen van deze respondenten waren vaak nauw verbonden met hun specifieke rol en positie binnen de sector.

De incassopraktijk wordt gekenmerkt door uiteenlopende belangen en perspectieven. Bij wanbetaling staan schuldeiser en debiteur per definitie tegenover elkaar. Binnen de incassoketen opereren verschillende actoren (zoals beschreven in paragraaf 2.2) met eigen bevoegdheden, verantwoordelijkheden en (commerciële) belangen. Het is dan ook logisch dat elke partij de werkelijkheid beziet en beoordeelt vanuit de eigen invalshoek. In de gevoerde gesprekken kwamen deze verschillende zienswijzen regelmatig naar voren, waardoor ze konden worden benoemd en in de context konden worden geplaatst.

Tijdens het onderzoek stuitten wij, net als in het bredere maatschappelijke en politieke debat, soms op eenzijdige of polariserende beeldvorming. Deze beeldvorming is vaak gebaseerd op veronderstellingen over belangen of verdienmodellen van ‘de andere partij’. Zo wordt bijvoorbeeld wel gesproken over een ‘incasso-industrie’, waarmee gesuggereerd kan worden dat incassodienstverlening louter grootschalig en zonder oog voor de menselijke maat wordt uitgevoerd. Vanuit de incassowereld of schuldeiserskant wordt op hun beurt soms het begrip ‘schuldhulpverleningsindustrie’ gebruikt, waarmee wordt geïmpliceerd dat ook schuldhulpverlening primair zou draaien om financiële belangen van uitvoerende partijen in plaats van om de ondersteuning van mensen met schulden.

Er bestaan bovendien uiteenlopende meningen over wie het meest bijdraagt aan of profiteert van de totale kosten in de keten voor de debiteur (de consument). Het is een feit dat kosten voor debiteuren snel kunnen oplopen tot een niveau dat hoog is in verhouding tot de oorspronkelijke schuld. Wie daar in overwegende mate verantwoordelijk voor is, blijkt echter lastig eenduidig vast te stellen. Dit geeft aanleiding tot discussie. In dergelijke beeldvorming speelt vaak een beperkte hoeveelheid feitelijke onderbouwing een rol, waarbij men soms selectief gebruikmaakt van data om een standpunt kracht bij te zetten.

Omdat ontwikkelingen in de incassoketen – zoals beschreven in hoofdstuk 3 – beïnvloed worden door een voortdurende wisselwerking tussen maatschappelijke perceptie, wet- en regelgeving, en het gedrag van zowel incassopartijen als debiteuren, kan onjuiste of ongenuanceerde beeldvorming leiden tot verstoringen in het debat en de praktijk. Tegelijkertijd is subjectieve beeldvorming, mede door het ontbreken van volledige en actuele informatie, tot op zekere hoogte onvermijdelijk.

Wij hebben er in dit onderzoek, met ondersteuning van de opdrachtgever en de klankbordgroep, bewust naar gestreefd een strikte scheiding te behouden tussen feitelijke informatie en subjectieve interpretaties. Waar zienswijzen naar voren kwamen die gevoelig konden liggen, bijvoorbeeld omdat rechtmatigheid of zorgvuldigheid in het geding was, hebben we deze zo veel mogelijk getoetst aan verifieerbare feiten. Uitspraken die mogelijk relevant waren, maar niet op feitelijke gronden konden worden bevestigd, zijn in de meeste gevallen niet in het rapport opgenomen. In enkele uitzonderlijke gevallen is hiervan afgeweken, wanneer de betreffende uitspraak in meerdere interviews naar voren kwam. In die situaties is tevens aan andere betrokken partijen gevraagd om hierop te reageren, waarbij deze reacties eveneens in het rapport zijn opgenomen.

Op basis van onze ervaringen in dit onderzoek constateren wij dat de wisselwerking tussen feitelijke realiteit en beeldvorming over incasso onverminderd invloedrijk blijft in zowel maatschappelijke als politieke debatten. In het vervolg van deze paragraaf gaan we in op twee thema's waarin, naar onze inschatting, beeldvorming – en soms vermenging daarvan met feiten – een nadrukkelijke rol speelt

8.3.1 Sociale incasso en overbescherming

In meerdere focusgroepen werd duidelijk dat het begrip 'sociale incasso' geen eenduidige definitie kent. Iedereen die de term gebruikt, kan er daarom een eigen invulling en draai aan geven. De lading die het begrip heeft, hangt daarmee af van de invalshoek van de beschouwer.

De roep om meer sociale incasso komt voort uit het verleden, waarin voor bepaalde groepen de incassopraktijk te hardvochtige gevolgen had. Inmiddels is er meer oog gekomen voor schadelijke gevolgen van te rigide of hardvochtige incasso voor kwetsbare groepen, die daarmee steeds dieper in de problemen raakten. De inmiddels meer sociale incasso past dan ook beter in het huidige veranderde maatschappelijk bewustzijn.

Aan de kant van de schuldeisers (en door hen ingehuurde incassodienstverleners) wordt de wenselijkheid en noodzaak van sociale incasso zeker onderkend. De sociale wenselijkheid gecombineerd met de vaagheid van de term brengt echter in de ogen van de schuldeisers het risico met zich mee van 'greenwashing': het inzetten van sociale incasso als middel om het eigen imago te verbeteren, zonder te toetsen of de gekozen aanpak daadwerkelijk bijdraagt aan een structurele verbetering van de positie van kwetsbare debiteuren. Schuldeisers wijzen verder vanuit hun invalshoek op de noodzaak om sociaal incasseren gericht en selectief in te zetten. Coulance is in hun ogen vooral nodig bij de groep kwetsbare debiteuren. De grootste potentie voor verbetering van betaalgedrag ligt echter bij de groep mensen die wel kan betalen maar slordig is in hun betaalgedrag, en bij de groep die met beperkte hulp of lichte druk wel tot betaling bereid is. Deze

groep vormt namelijk het merendeel van de schuldenaren met achterstanden en is dan ook essentieel voor het verbeteren van het totaal van de betalingsresultaten.

Voorstanders van meer sociaal verantwoord incasseren geven aan dat 'greenwashing' kan worden voorkomen door zo veel mogelijk over de hele incassoketen toetsbare eisen aan sociaal verantwoord incasseren door te voeren. Te veel coulance of regelgeving die te beschermend is kan, afhankelijk van groepskenmerken van debiteuren, volgens geïnterviewde schuldeisers ook averechts werken. Dat geldt in de sterkste mate voor de groep niet-willers. Daar is juist de mogelijkheid van het kunnen inzetten van drang en uiteindelijk dwang volgens de schuldeisers van cruciaal belang.

Vanuit deze optiek heeft sociaal incasseren niet alleen te maken met coulance voor de schuldenaar in het algemeen, maar juist met het tijdig en op de goede manier benaderen van een brede groep debiteuren. Zo worden zij zoveel mogelijk in staat gesteld en ertoe gebracht uitstaande vorderingen zoveel en zo snel mogelijk betalen. Het rekening houden met verschil tussen schuldenaren en met de effecten van bescherming op lange termijn vormt in de ogen van de schuldeisers dan ook een belangrijk aandachtspunt bij de vraag of en hoe wet- en regelgeving nog verder aangescherpt moet worden. Een te sterk beschermende houding kan volgens ons de motivatie van schuldenaren om zelf verantwoordelijkheid te nemen op termijn verminderen. Dat kan vervolgens hun eigen situatie en eigen belang op de langere termijn verslechteren.

Bij keuzes over het al dan niet aanscherpen van wet- en regelgeving ter bescherming van consumenten, is het volgens ons tot slot belangrijk om in het beleidsmatige en maatschappelijke debat een bredere afweging te maken. Hierbij dienen niet alleen de belangen van schuldenaren te worden meegenomen, maar ook expliciet die van verschillende typen schuldeisers.

8.3.2 Verkoop

Een ander thema's waar beeldvorming een rol heeft gespeeld (en nog steeds speelt), is de verkoop van schulden. In hoofdstuk 5 is al beschreven dat er in het afgelopen decennium over de verkoop van vorderingen maatschappelijk en politiek debatten zijn gevoerd. Er werd verondersteld dat verkoop nadelig of schadelijk was voor de betrokken debiteuren door onzorgvuldige incassopraktijken op opgekochte vordering. Dit leidde tot politieke druk om de verkoop van vorderingen te beteugelen. Het Ecorys-onderzoek in 2019 leverde wel enige aanwijzingen op dat verkoop nadelige effecten kan hebben voor debiteuren, maar de mate waarin die zich daadwerkelijk voordeden werd in dat onderzoek niet duidelijk. In ons onderzoek gaven meerdere gesprekspartners aan dat de negatieve beeldvorming over de verkoop van vorderingen in belangrijke mate werd gevoed door de werkwijze van Direct Pay Services, destijds een grote en toonaangevende speler op de markt die werd gezien als 'kampioen dagvaarden' (en dus hoge kosten voor betrokken schuldenaren) bij gekochte vorderingen.

Het ontbreekt dus, ook na ons onderzoek, aan een betrouwbaar inzicht in de feitelijke (negatieve) effecten van de verkoop van consumentenvorderingen voor betrokken debiteuren, evenals mogelijke ontwikkelingen daarin. Er kunnen daarom geen betrouwbare conclusies worden getrokken over de kwaliteit van buitengerechtelijke incassopraktijken door secundaire schuldeisers, noch door de incassobureaus die zij inschakelen. Dit maakt dat er volgens ons automatisch meer ruimte is voor beeldvorming, bijvoorbeeld over de mate van naleving door secundaire schuldeisers (en door hen ingehuurde incassobureaus) van de wettelijke voorschriften die gelden voor buitengerechtelijke incasso als vorderingen worden doorverkocht.

Pleitbezorgers van verkoop van vorderingen als een legitieme (en ook elders in Europa voor financiële instellingen) veel gebruikte transactie, stellen dat deze nalevingsverplichting als het ware 'meereist' met de vordering. Men wijst erop dat de secundaire schuldeisers en eventueel diens

incassodienstverleners in Nederland voor de buitengerechtelijke incasso van opgekochte vorderingen *gewoon* onder de Wki vallen en dat men zich ook dient te houden aan de wettelijke vereisten uit het BW. In geval een schuldenaar zich in het incassoproces op zijn doorverkochte vordering onzorgvuldig behandeld voelt, kan de schuldenaar ook gewoon een klacht indienen bij de bevoegde toezichthouder of de rechter. Dit geeft volgens de voorstanders van verkoop van vorderingen de betrokken debiteuren voldoende garanties op een zorgvuldig incassoproces. Belangrijk om hierbij nog te benoemen is dat het BW zelf geen concrete handvatten geeft voor het toetsen op redelijkheid en billijkheid. Daarom valt de rechter bij die toetsing vaak terug op het Europese consumentenrecht.

Gesprekspartners uit ons onderzoek die kritisch(er) zijn over de verkoop van consumentenvorderingen, wijzen erop dat in de praktijk de mate van naleving van wettelijke vereisten aan buitengerechtelijke incasso door secundaire schuldeisers mede afhangt van de mate waarin verkopende partijen daadwerkelijk toezien op correcte naleving van gemaakte procesafspraken en wettelijk vastgestelde voorschriften. Deze handhaving verschilt volgens de groep respondenten per verkoper, waarbij factoren als de sector en de mate van focus op sociaal verantwoord incasseren bepalend zijn voor de kwaliteit van de uitvoering.

8.4 Positionering van typen incassodienstverleners in de incassoketen

Uit ons onderzoek blijkt dat er binnen de incassoketen een voortdurende discussie speelt over de positie, bevoegdheden en tarieven voor buitengerechtelijke incasso van incassobureaus versus gerechtsdeurwaarderskantoren. Enkele gesprekspartners bepleitten dat de rollen van gerechtsdeurwaarders en incassobureaus in het buitengerechtelijke traject strikter gescheiden zouden moeten worden; anderen zien juist voordelen voor de schuldeisers in de verdeling van rollen en taken van de spelers zoals die zich in Nederland historisch ontwikkeld hebben en in de daarbij gegroeide rol- en taakverdeling in de incassoketen.

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 hebben gerechtsdeurwaarders een hybride positie binnen het incassostelsel: in de gerechtelijke fase opereren zij als ambtenaar, terwijl zij in de buitengerechtelijke fase van de wetgever als ondernemer mogen opereren. De meeste gerechtsdeurwaarders zijn inmiddels dan ook actief in de markt van buitengerechtelijke incasso. Vanuit incassobureaus bestaat er veel kritiek op deze dubbele rol. Het is daarom van belang dat gerechtsdeurwaarders incassobureaus overtuigen dat zij hun positie bij buitengerechtelijke incasso’s niet voor oneigenlijke doeleinden mogen gebruiken en deze positie niet mogen inzetten ter versterking van hun marktpositie ten opzichte van incassobureaus. Meer in het algemeen blijft ook in de toekomst aandacht nodig voor een evenwichtige balans tussen wettelijke rollen, taken en verantwoordelijkheden van verschillende typen incassodienstverleners, evenals voor passende en evenwichtige wettelijke tarieven in een voortdurend veranderende incassomarkt.

Terugkijkend zien we verder een in hoofdstuk 3 beschreven wisselwerking tussen veranderend maatschappelijk bewustzijn, wet- en regelgeving en gedrag van schuldeisers (en ingehuurde incassodienstverleners) en debiteuren. Daarnaast zijn er ook steeds de nodige bewegingen in de markt, zowel in de incassomarkt als in de consumentenmarkt, die invloed hebben op hoe buitengerechtelijke incasso in de praktijk plaatsvindt.

Tot slot constateren wij dat marktwerking en regulering in de Nederlandse incassoketen nauw met elkaar verweven zijn. Bij iedere wetswijziging in de onderzochte periode sinds 2016 waren er consequenties voor marktposities en verdienmodellen van incassodienstverleners. Uit dit onderzoek bleek dat incassodienstverleners hierover voortdurend in gesprek zijn met de overheid als wetgever en met ministeries als beleidsmakers. Hierdoor worden mogelijke nadelige financiële effecten van wet- en regelgeving vroegtijdig gesignaleerd en meegewogen. Soms worden nieuwe wettelijke eisen of verboden bovendien gecompenseerd, zoals bij de verhoging van de tarieven voor ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders in 2020, nadat het werken met kickbackfees voor gerechtsdeurwaarderskantoren verboden werd.

Bijlage 1. Onderzoeksvragen van de verkenning

Algemene ontwikkelingen buitengerechtelijke incasso

1. Is er over de afgelopen jaren een verschuiving zichtbaar in de mate waarin bedrijven incassoactiviteiten uitbesteden of juist zelf uitvoeren? Is er een verschuiving zichtbaar in partijen aan wie incassoactiviteiten worden uitbesteed (gerechtsdeurwaarder, incassobureau, incassoadvocaat)?
2. Is er over de afgelopen jaren een verschuiving zichtbaar in de mate waarin de vordering in eigendom wordt overgedragen aan incassobureaus (cessie van vorderingen)?
3. In hoeverre is de groei van online verkopen en aankopen van invloed geweest op deze ontwikkelingen?

Kenmerken en ontwikkelingen van zelfincassanten

1. Wat zijn de kenmerken van zelfincassanten ten opzichte van schuldeisers die gebruikmaken van een incassodienstverlener of de vordering overdragen (denk aan bedrijfsgrootte, bedrijfstak, klantrelatie, wel of geen vastelastenpartners)?
2. Op welk moment besluiten schuldeisers een incassodienstverlener in te schakelen om een vordering te innen of juist om een vordering in eigendom over te dragen? Welke criteria zijn daarbij doorslaggevend? Welke handelingen verrichten schuldeisers zelf voordat zij een incassodienstverlener inschakelen of een vordering in eigendom overdragen? Is hier over de afgelopen jaren een ontwikkeling zichtbaar?
3. In welke mate brengen zelfincassanten (maximale) incassokosten in rekening? Is er een verschil zichtbaar tussen de incassokosten die in rekening worden gebracht bij de debiteur tussen zelfincassanten, crediteuren die het incassoproces uitbesteden en opkopers van vorderingen?
4. Is er een verschil in doorlooptijden van de geïncasseerde vorderingen en de duur van het totale buitengerechtelijke incassotraject tussen de verschillende soorten incassanten (zelfincassanten, incassobureaus en gerechtsdeurwaarders)?
5. Hoe geven zelfincassanten invulling aan een zorgvuldig incassoproces ook in relatie tot de eisen die zijn neergelegd in de Wki?
6. Welke ontwikkelingen zijn zichtbaar in de incassowerkzaamheden van zelfincassanten? Op welke vlakken zijn ontwikkelingen vergelijkbaar met betrekking tot invordering van incassodienstverleners en welke overwegingen zijn uniek voor zelfincassanten?

Specifieke vragen over de opdrachtovereenkomst tussen schuldeiser en incassodienstverlener die in opdracht van de schuldeiser het incassoproces verzorgt

1. Over welke aspecten worden er in de praktijk afspraken gemaakt tussen schuldeisers en incassodienstverleners? (bijvoorbeeld prijs, vormgeving dienstverlening, voorwaarden bij betalingsregelingen, doorlooptermijnen etc.)
2. Op welke manier wordt de prijs voor incassodienstverlening bepaald? Welke verschillende soorten prijsafspraken komen er in de praktijk voor?
3. Op welk aggregatieniveau worden de prijsafspraken gemaakt: per dossier of per portefeuille?; Alleen voor buitengerechtelijke incasso en/of in combinatie met gerechtelijke en/of executiestappen? (Bijvoorbeeld gerechtsdeurwaarderskantoren die beide diensten kunnen verzorgen; dan wel incassodienstverleners die minnelijk zelf doen en voor andere stappen in opdracht van crediteuren de gemandateerde opdrachtgeversrol naar de gerechtsdeurwaarder vervullen?)
4. Wat zijn de gevolgen van een 'no cure, no pay'-overeenkomst en varianten hier op voor de incassodienstverlener, de debiteur en de crediteur? In welke mate worden handelingen die worden verricht, beïnvloed door prijsafspraken met opdrachtgevers?
5. Welke overige factoren beïnvloeden de totale kosten van het incassoproces, voor zowel schuldeisers als debiteuren?
6. In hoeverre is er met betrekking tot de bovenstaande vragen een verschil tussen gerechtsdeurwaarderskantoren en incassobureaus?

Ruimte voor een duurzame minnelijke oplossing

7. In de praktijk bieden invorderende partij veelal ruimte om bij een uitblijvende betaling een betalingsregeling te treffen. In hoeverre wordt deze ruimte benut? In hoeverre worden hierbij knelpunten ervaren vanuit de voorwaarden die door een schuldeiser of incassodienstverlener worden gesteld aan een betalingsregeling? Zijn hier verschillen zichtbaar in beleid tussen zelfincassanten, incassodienstverleners die in opdracht van een schuldeiser incasseren en opkopers van vorderingen?
8. In hoeverre proberen partijen bij de afspraken met een debiteur het bestaansminimum van de debiteur te borgen en op welke wijze wordt daar invulling aan gegeven? Is dit een onderwerp dat ook in de opdrachtverlening aan incassodienstverleners een rol speelt?
9. Welke knelpunten worden er vanuit invorderende partijen ervaren om te komen tot een duurzame minnelijke oplossing?
10. Hoe hebben technologische ontwikkelingen, zoals automatisering en data-analyse, maar ook digitale communicatiekanalen, het incassoproces beïnvloed en wat is het effect daarvan op de betalingsbereidheid van debiteuren?

Bijlage 2. Samenstelling klankbord-groep

Organisatie	Naam
KBvG	Chris Bakhuis
Keurmerk SVI	Ard Lukassen
LOSR	André Moerman
Ministerie van JenV	Robbert Plomp
Ministerie van JenV	Willemijn Kornelius
Ministerie van SZW	Leendert Klokkenburg
Ministerie van SZW	Mirte Schreuder Hes
NOvA	Monique Brink
NVI	Connie Maathuis (later vervangen door René Doornheim)
Schuldeiserscoalitie	Casper Sonnega
Stichting NOW-ID	Dylan de Blieck
VCMB	Wilbert van der Donk
VNO-NCW/MKB NL	Susanne van Dijk
VVCM	Paul van Oers

Bijlage 3. Geraadpleegde documenten

Rijksoverheid. (2024). Naar een beter werkende schuldenketen - IBO problematische schulden. https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/extrainfo/ibos/2024%20IBO%20Problematische%20schulden.pdf

Rebel Groep. (2024). Rapport sociaal incasseren : Analyse van de meerwaarde van een sociale incassopraktijk. Sociaal incasseren:Analyse van de meerwaarde van een sociale incassopraktijk.

Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen (NVI). (2024). NVI Incasso Keurmerk. NVI INCASSO KEURMERK 2024

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024). Contourenschets verkenning civiele invordering. Contourenschets civiele invordering | Rapport | Rijksoverheid.nl

Hogeschool Utrecht. (2023). Kennisanalyse invordering. Kennisanalyse invordering | Hogeschool Utrecht

Purpose. (2023). Leidraad sociale incasso. https://www.purpose.nl/download-sociaal-incasso-toolbox/

Minister Weerwind. (2023). Kamerbrief over uitwerking thematafels civiele invorderingsketen. Kamerbrief over uitwerking thematafels civiele invorderingsketen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

SEO Economisch Onderzoek. (2023). Kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders. Kwaliteitsfonds gerechtsdeurwaarders - SEO Economisch Onderzoek

SEO Economisch Onderzoek. (2022). Marktonderzoek incassobranche. Marktonderzoek incassobranche - SEO Economisch Onderzoek

Rabobank & de Argumentenfabriek. (2020). Minder schade door schuld. Minder schade door schuld.

Hogeschool Utrecht, Panteia, Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden & WODC. (2020). Rapport betalingsregelingen. Betalingsregelingen

Rijksoverheid. (2019). Tussen ambt en markt: Advies van de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarder. Tussen ambt en markt. Advies van de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders - Eerste Kamer der Staten-Generaal

Bijlage 4. Geïnterviewde landelijke stakeholders

Naam	Organisatie
Michel van Leeuwen	Flanderijn (groot gerechtsdeurwaarderskantoor met buitengerechtelijke incassoafdeling)
Jacqueline Aarts en Fred Bloem	Infomedics/MSPS groep (grote incassodienstverlener die ook schulden koopt)
Michiel Dietz, Guy van Mullem en Martijn Groot	Intrum Nederland (groot algemeen incassobureau)
Chris Bakhuis	KBvG
Ard Lukassen	Keurmerk SVI
André Moerman	LOSR
Leendert Klokkenburg & Mirte Schreuder Hes	Ministerie van SZW
Julia Mantz en Robbert Plomp	Ministerie van JenV
Connie Maathuis en Titus Werkman	NVI
Casper Sonnega	Schuldeiserscoalitie
Robbert Goossens	Stichting NOW-ID
Wilbert van den Donk	VCMB
Susanne van Dijk	VNO-NCW/MKB NL
Paul van Oers	VVCM
Jeroen van de Werken	Zorgverzekeraars Nederland

Bijlage 5. Data over omvang markt incassodienst-verlening

De NVI en de KBvG hebben voor meerdere jaren openbare data beschikbaar over kwantitatieve ontwikkeling in de buitengerechtelijke en gerechtelijke incassomarkt. De belangrijkste cijfers die we vonden, presenteren we hieronder. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat alle gepresenteerde data betrekking hebben op dienstverlening op vorderingen van schuldeisers op zowel consumenten (b2c-vorderingen) als bedrijven (b2b-vorderingen). Ons onderzoek heeft echter alleen betrekking op buitengerechtelijke incasso van consumentenvorderingen.

Kerncijfers NVI

De NVI voert cijferonderzoek onder haar leden. Een aantal kerncijfers uit dit jaarlijkse onderzoek worden op de website van de vereniging gepresenteerd. In tabel 27 (op de volgende pagina) hebben wij deze gegevens opgenomen voor onze onderzoeksperiode 2016-2024. Volgens inschatting van de NVI hebben de NVI-leden gezamenlijk een marktdekking rond de 65% ten opzichte van de gehele incassobranche. Belangrijk is om hierbij te benoemen dat de NVI op haar website aangeeft dat aan de hier gepresenteerde gegevens geen rechten kunnen worden ontleend.

Tabel 27. kencijfers incassotrajecten van NVI.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Incassozaken in behandeling (in miljoenen euro's)	4,2	4,5	4,0	4,1	4,0	4,1	3,6	4,9	3,6
Totale waarde incassozaken in behandeling (in miljarden euro's)	10,8	10,7	9,6	9,3	8,6	8,3	5,8	6,2	4,7
Gemiddelde waarde incassozaken in behandeling (in euro's, afgerond)	€2.571	€2.378	€2.400	€2.268	€2.150	€2.024	€1.611	€1.265	€1.306
Nieuwe incassozaken (in miljoenen euro's)	2,0	1,9	2,1	1,9	1,9	2,1	2,2	3,5	2,4
Totale waarde nieuwe incassozaken (in miljarden euro's)	2,00	1,60	1,60	1,50	1,40	1,20	0,90	1,10	0,99
Gemiddelde waarde nieuwe incassozaken (in euro's, afgerond)	€1.000	€842	€762	€790	€737	€571	€409	€314	€413

Bron: https://nvi.nl/kerncijfers.

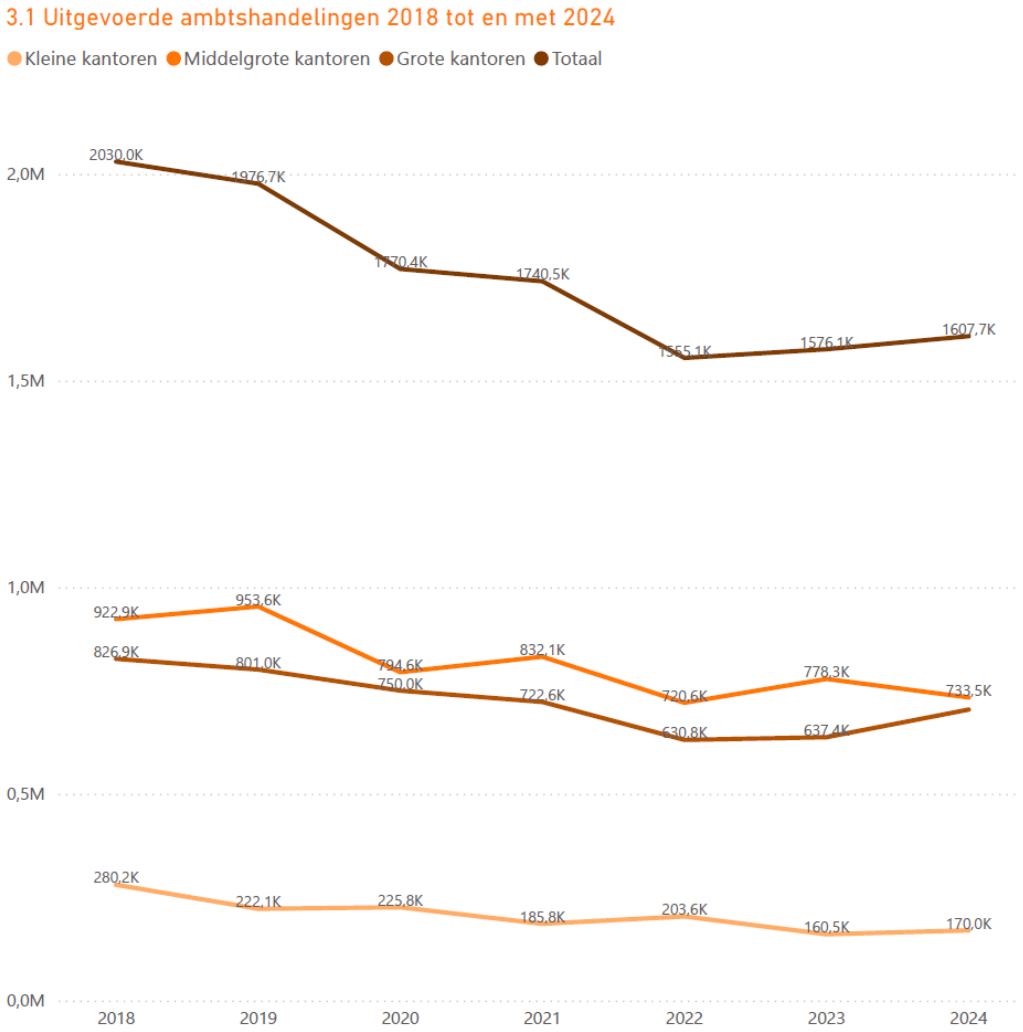
Toelichting bij tabel 27: alle cijfers zijn afgerond. Het betreffen cijfers over incassozaken op zowel b2b-vorderingen als b2c-vorderingen.

Ontwikkeling in aantal ambtshandelingen en omzet van gerechtsdeurwaarderskantoren

De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) publiceert jaarlijks kerncijfers over de gerechtsdeurwaarderssector, inclusief informatie over de BLOS-omzet. De BLOS-omzet is de omzet die gerechtsdeurwaarders rapporteren binnen het financiële toezichtskader van het Bureau Financieel Toezicht. BLOS staat voor bewaarpositie, liquiditeit, onderhanden werk en solvabiliteit, de vier pijlers waarop gerechtsdeurwaarders financieel worden beoordeeld. Deze cijfers geven inzicht in de ontwikkeling van de branche en kunnen helpen bij het beoordelen van de financiële positie van individuele kantoren. De KBvG heeft de jaardocumenten vanaf 2018 op haar website gepubliceerd. Voor de onderzoeksjaren 2016 en 2017 hebben we daarom geen jaardocument kunnen bestuderen.

In figuur 4 en tabel 28 (op de volgende pagina) presenteren we op basis van de jaardocumenten 2018-2024 op twee manieren informatie over de omvang van de dienstverlening over de periode 2018-2024. Voor de periode 2018-2024 hebben we in het jaardocument over 2024 een kant-en-klaar figuur gevonden met informatie over de ontwikkeling in het absolute aantal door de kantoren verrichte ambtshandelingen. Deze hebben we uit dit document gekopieerd en hieronder zonder bewerking opgenomen. We geven daarnaast ook een tabel opgenomen met daarin voor de periode 2018-2024 de ontwikkeling in de zogenaamde BLOS-omzet. Deze informatie hebben we zelf uit de afzonderlijke jaardocumenten gehaald.

De BLOS-omzet omvat alle opbrengsten van een gerechtsdeurwaarderkantoor die relevant zijn voor dit toezicht, zoals inkomsten uit ambtshandelingen en overige werkzaamheden, en vormt daarmee een belangrijk onderdeel van de verplichte kwartaalrapportages aan het BFT.



Figuur 3. Uitgevoerde ambtshandelingen door gerechtsdeurwaarders in de periode 2018-2024 (bron: KBvG)

Ontwikkeling BLOS-omzet gerechtsdeurwaarderskantoren in miljoenen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Omzet ambtelijke werkzaamheden in miljoenen (BLOS)	204,4	202,3	191,3	180,3	191,0	188,0	201,3
Omzet niet-ambtelijke werkzaamheden in miljoenen (BLOS)	171,1	161,1	148,5	135,3	142,3	157,3	159,6

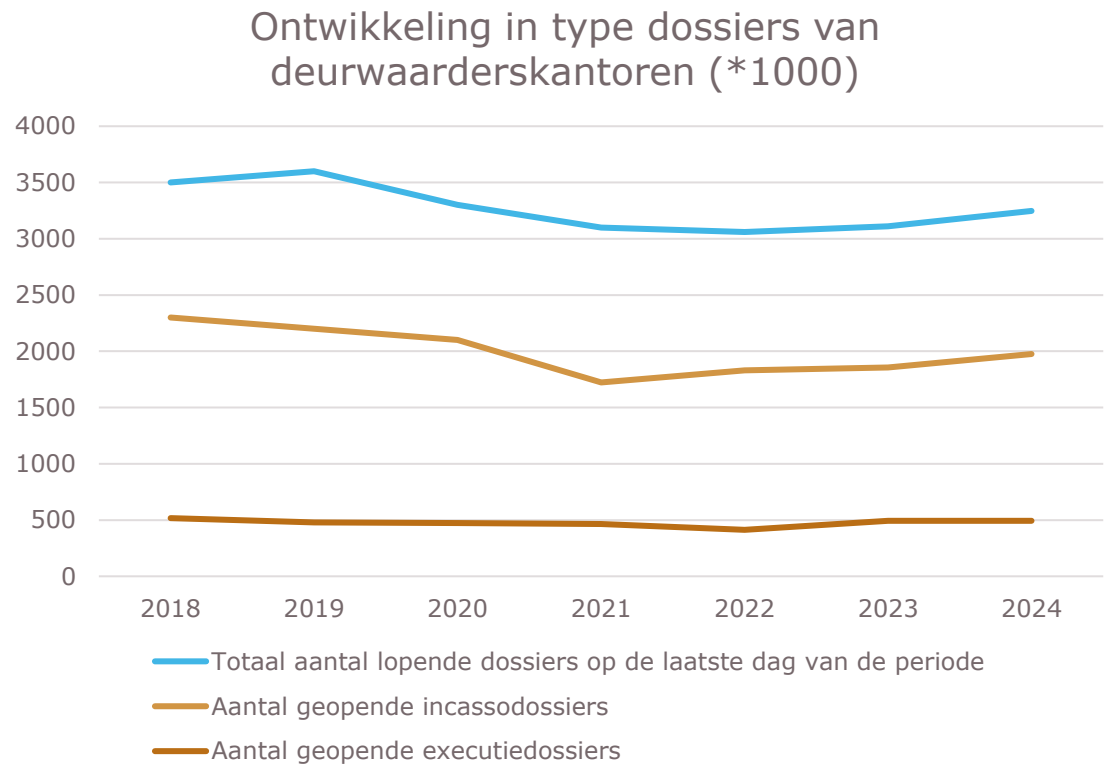
Tabel 28. Kerncijfers gerechtsdeurwaarders in Nederland 2018 tot en met 2024 (bron: KBvG)

Toelichting en kanttekeningen bij (de gekopieerde) figuur 4 en onze tabel 28:

- We herhalen hier dat de gepresenteerde cijfers betrekking hebben op zowel b2b-vorderingen als b2c-vorderingen.
- Uit de tekst van een aantal jaardocumenten blijkt dat de grootste kantoren naar verhouding veel BLOS-omzet uit de niet-ambtelijke werkzaamheden halen, zoals het versturen van 14-dagenbrieven.
- De BLOS-omzet is niet de enige factor die de omzet van gerechtsdeurwaarders beïnvloedt. Andere factoren, zoals de totale bruto-omzet van de sector, de druk op tarieven, het aantal gerechtelijke procedures en de economische situatie van debiteuren, spelen ook een rol.

Ontwikkeling aantallen dossiers gerechtsdeurwaarderskantoren

In de geanalyseerde jaarcijferdocumenten 2018-2024 van de KBvG is ook informatie opgenomen over de ontwikkeling van verschillende soorten dossiers die gerechtsdeurwaarderskantoren in behandeling hebben. Voor de periode 2018–2024 hebben we deze informatie geordend en samengebracht. Figuur 5 geeft deze ontwikkeling weer. Hieruit blijkt dat over de periode 2018-2024 het aantal geopende executiedossiers redelijk stabiel is. Het aantal geopende incassodossiers laat wel schommelingen zien over de betrokken periode. We herhalen hier dat het bij de gepresenteerde cijfers gaat om dossiers voor zowel b2b- als voor b2c-vorderingen.



.

Figuur 4. Ontwikkeling in type dossiers van gerechtsdeurwaarderskantoren (*1.000, bron: KBvG).

Bijlage 6. Respons-verantwoording enquêtes

B.6.1 Enquête schuldeisers

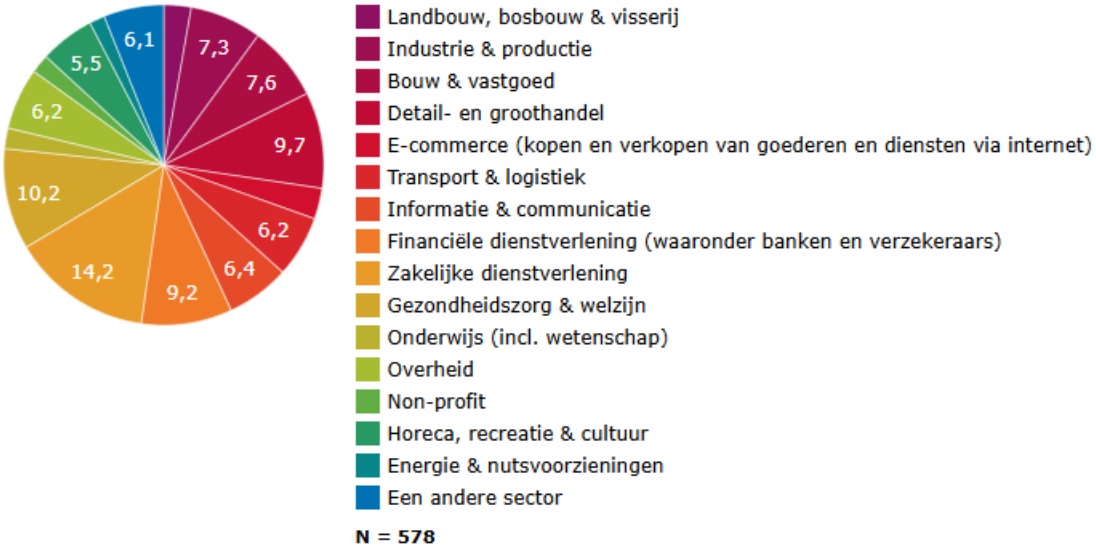
Om te controleren of we de juiste doelgroep hebben bereikt voor deelname aan de enquête (de respondent is betrokken bij incasso- en debiteurenbeheer bij een organisatie die consumentenvorderingen heeft), zijn twee controlevragen gesteld. Deze staan in tabel 29. Er zijn 582 netto-respondenten. Dit zijn de personen die daadwerkelijk de inhoudelijke vragen van de enquête voorgelegd hebben gekregen. De responsratio komt hiermee uit op 45,1%.

Tabel 29. Netto-, bruto- en responsratio.

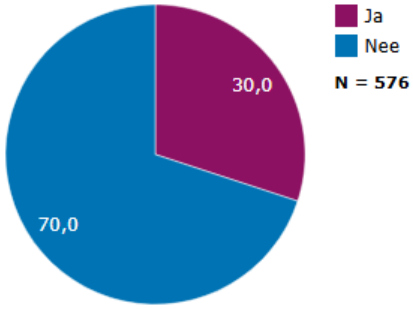
	Gegeven antwoord	Aantal respondenten
Begonnen aan de enquête		1.291
Bruto-respondenten		**1.291**
Bent u vanuit uw huidige functie betrokken bij het incasso- en debiteurenbeheer binnen uw organisatie, en weet u hoe deze is ingericht en wordt uitgevoerd?	Ja	908
Heeft uw organisatie weleens vorderingen uitstaan bij consumenten?	Ja	582
Netto-respondenten		**582**
Responsratio	(Netto/bruto)*100	45,1%

In de volgende taartdiagrammen staan specifieke kenmerken van de netto-respondenten. Per kenmerk is zowel de vraag als de verdeling van de antwoorden weergegeven.

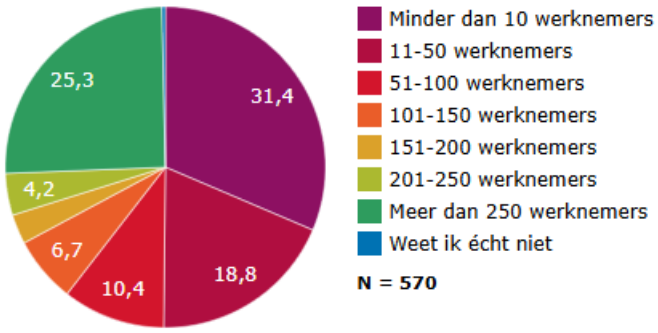
In welke sector is uw organisatie actief?



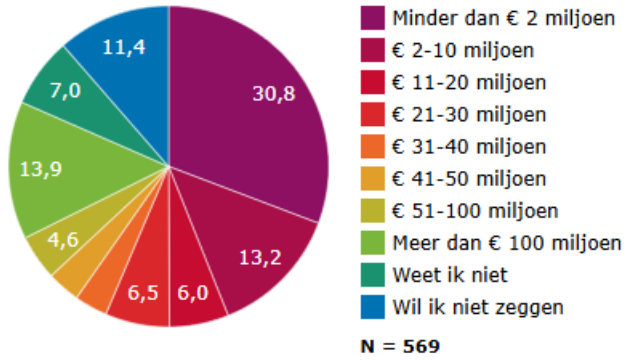
Levert uw organisatie producten of diensten die huishoudens ondersteunen in het voorzien in hun basisbehoeften (vaste lasten, zoals huur, energie en de zorgverzekering)?



Hoeveel werknemers had uw organisatie in 2024 in dienst?



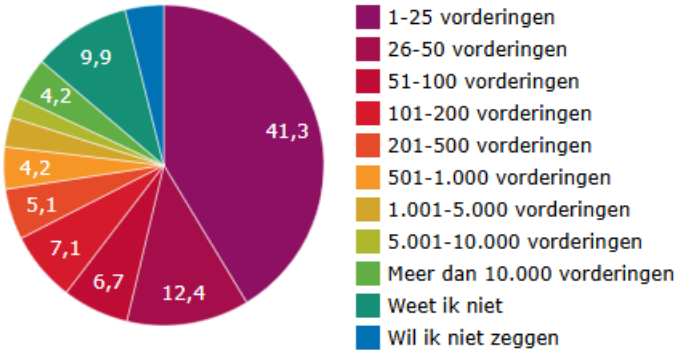
Wat was de omzet van uw organisatie in het jaar 2024?



N = 569

Hoeveel openstaande consumentenvorderingen had uw organisatie eind 2024 in Nederland waarvan de betaaldatum was verstreken?

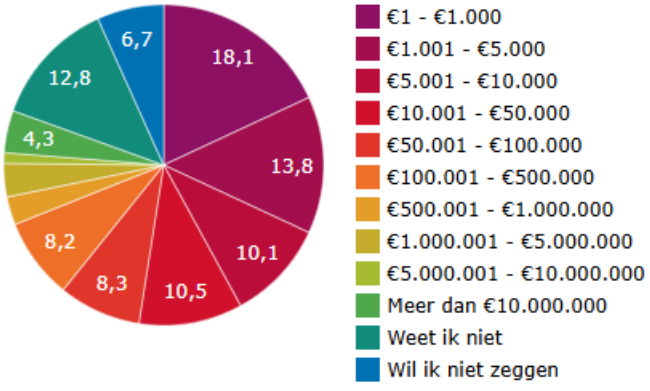
U hoeft het niet precies te weten, een schatting is voldoende.



N = 566

En wat was het bedrag aan openstaande consumentenvorderingen dat uw organisatie eind 2024 had uitstaan in Nederland waarvan de betaaldatum was verstreken?

U hoeft het niet precies te weten, een schatting is voldoende.



N = 564

B.6.2 Enquête incassodienstverleners

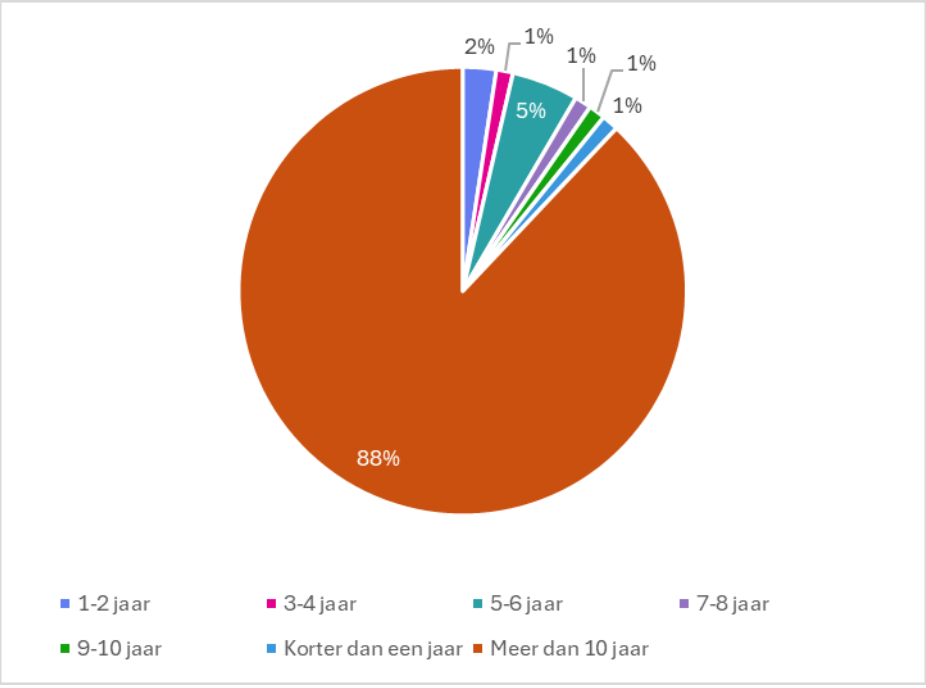
Om te controleren of we de juiste doelgroep hebben bereikt voor deelname aan de enquête, zijn twee controlevragen gesteld en is gecorrigeerd voor half ingevulde enquêtes. De resultaten staan in tabel 30. Hieruit blijkt dat het netto-aantal respondenten 83 bedraagt. Dit zijn de personen die daadwerkelijk hebben deelgenomen aan het onderzoek. De responsratio komt hiermee uit op 65,4%.

Tabel 30. Netto-, bruto- en responsratio.

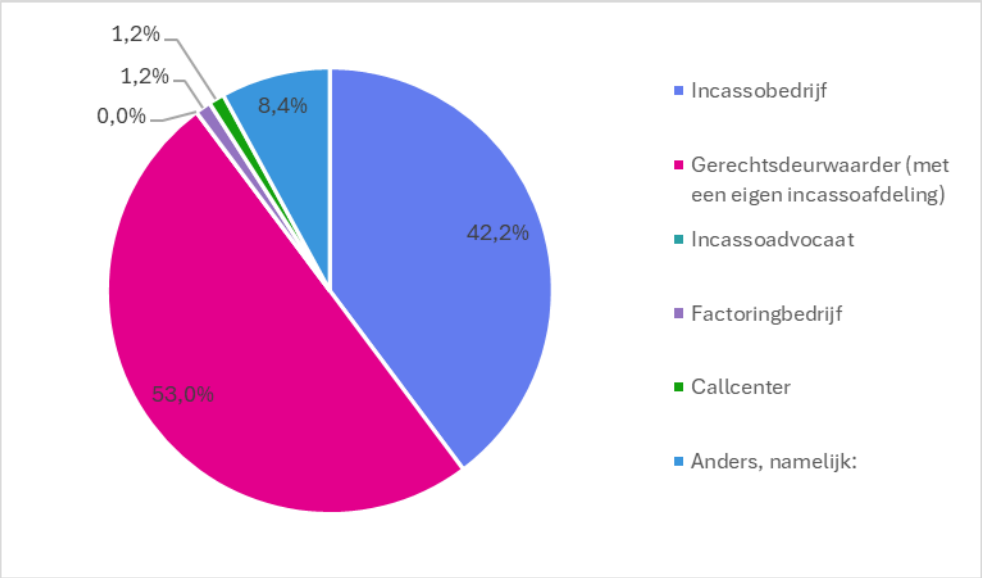
	Gegeven antwoord	Aantal respondenten
Begonnen aan de enquête		127
Bruto-respondenten		**127**
Meer dan 50% van de enquête ingevuld		92
Bent u betrokken bij de incassodienstverlening aan opdrachtgevers door uw organisatie en welke afspraken over de uitvoering hiervan met opdrachtgevers zijn gemaakt?	Ja	85
Voert uw bedrijf weleens incassodienstverlening uit voor opdrachtgevers met (deels) consumentenvorderingen?	Ja	83
Netto-respondenten		**83**
Responsratio	(Netto/bruto)*100	65,4%

In de volgende taartdiagrammen staan specifieke kenmerken van de netto-respondenten. Per kenmerk is zowel de vraag als de verdeling van de antwoorden weergegeven.

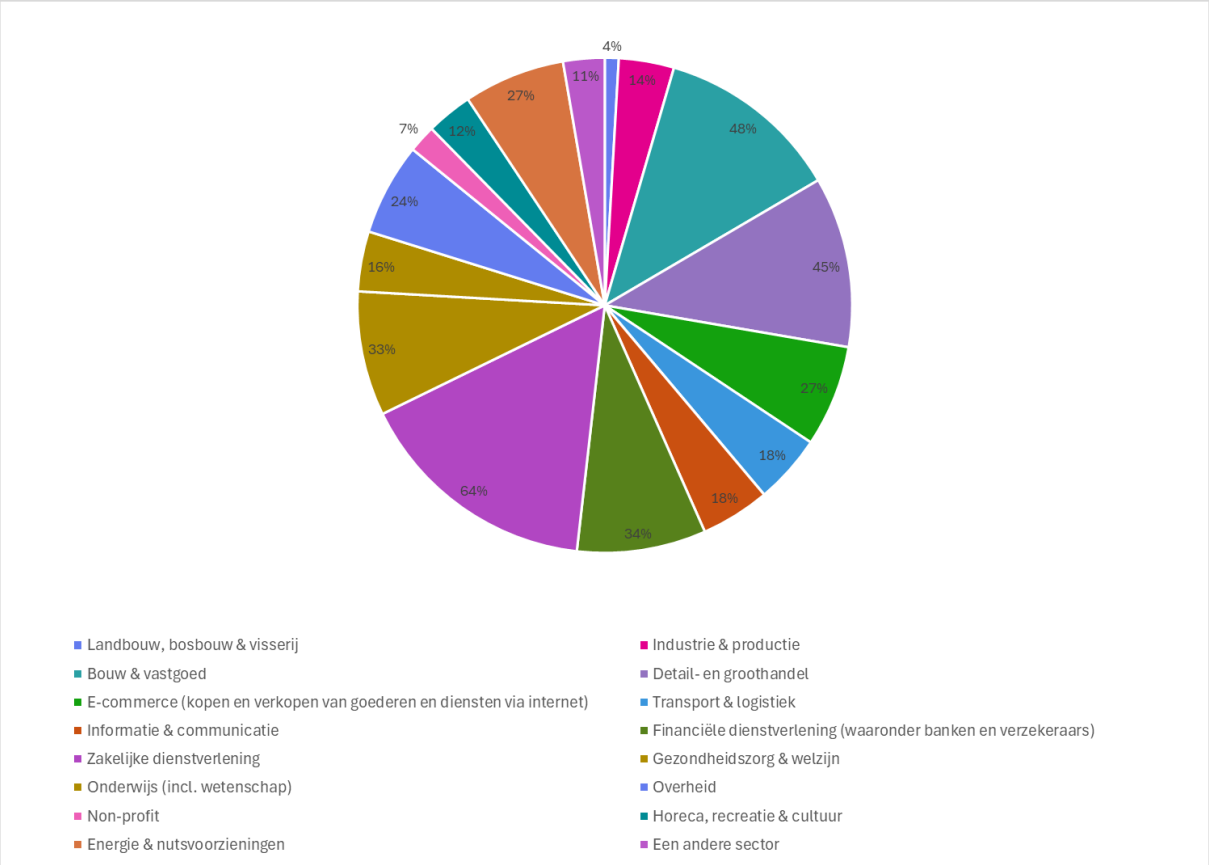
Hoelang bent u actief in de incassodienstverlening met betrekking tot vorderingen op consumenten? (n=83)



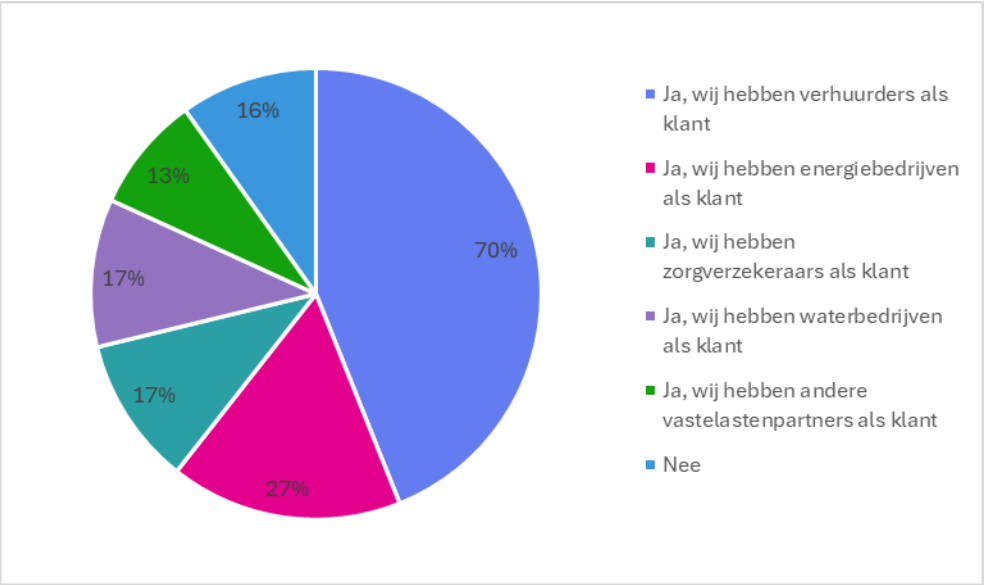
Tot welk type incassodienstverlener kan uw werkgever en/of uw bedrijf gerekend worden? (n=83) [meerdere antwoorden mogelijk]



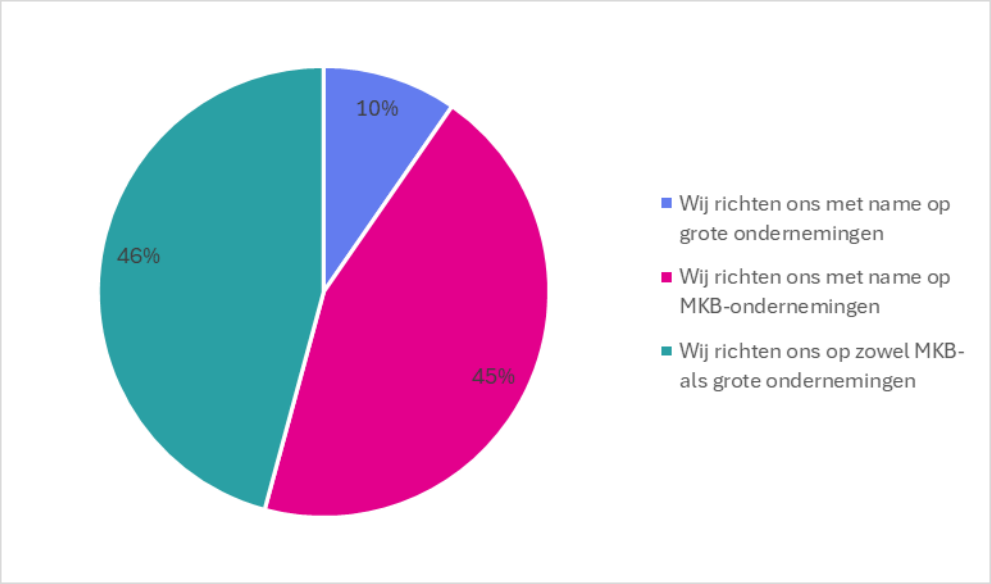
In welke sectoren zijn uw belangrijkste opdrachtgevers (gemeten naar omzet) voor incassoactiviteiten op consumentenvorderingen voornamelijk actief? (n=83) [meer antwoorden mogelijk]



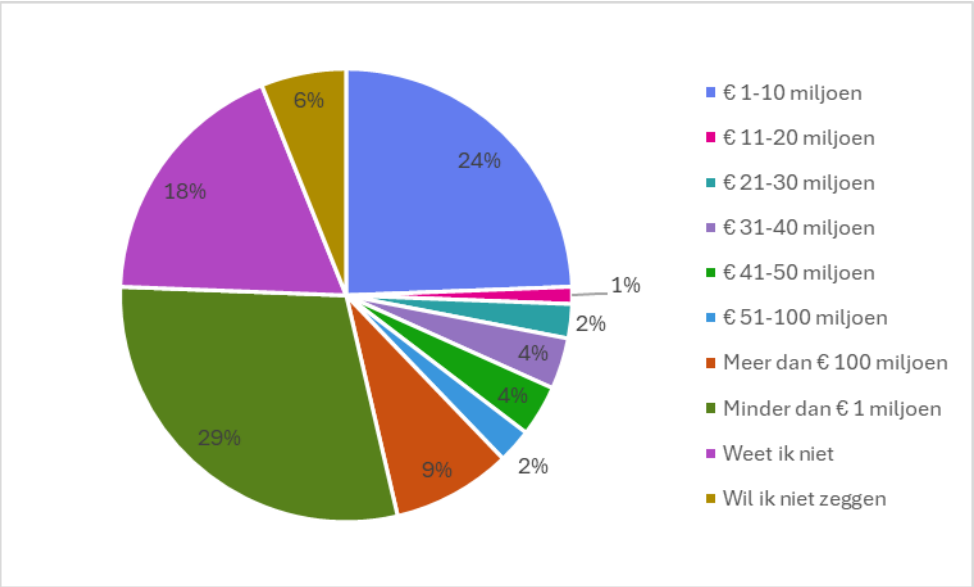
Heeft uw bedrijf ook vastelastenpartners (zoals verhuurders, energiebedrijven, zorgverzekeraars, waterbedrijven) als opdrachtgevers? (n=83) [meer antwoorden mogelijk]



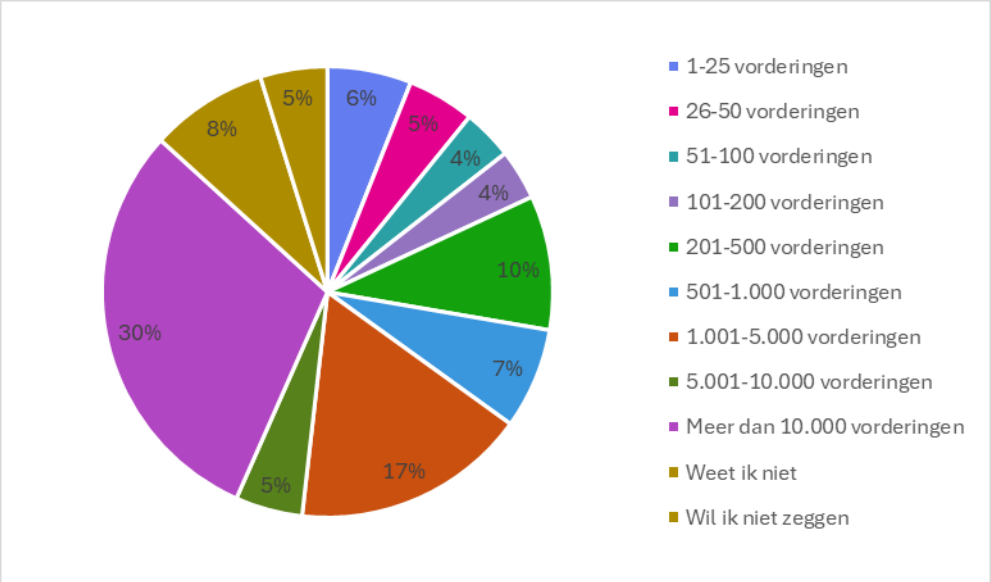
Richt uw bedrijf zich vooral op kleine of grote bedrijven? (n=83)



Wat was het uitstaande bedrag (in euro's) aan vorderingen op Nederlandse consumenten waar uw organisatie incassodiensten aan opdrachtgevers levert per eind 2024? (n=83)



Voor hoeveel uitstaande vorderingen op Nederlandse consumenten leverde uw organisatie incassodiensten aan opdrachtgevers per eind 2024? (n=83)



Berenschot



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl