

24 515 Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 500 Brief van de minister voor Rechtsbescherming

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2019

Het kabinet wil de kwaliteit van de incassodienstverlening verhogen. In de brief van 8 februari 2019 heb ik aan uw Kamer uiteengezet op welke wijze ik dat wil doen.¹ Een belangrijke maatregel die zal bijdragen aan de kwaliteitsverhoging is de inrichting van een incassoregister. Onderdeel van de kwaliteitsverhoging is de aanpak van negatieve aspecten bij de inning van verkochte vorderingen. Uw Kamer heeft daarvoor aandacht gevraagd via de breed gesteunde motie van het lid De Lange c.s.² Naar aanleiding van de motie is onderzoek verricht. Het eindrapport "Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen" (hierna: het rapport) bied ik u hierbij, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aan met een beleidsreactie³.

In deze brief ga ik eerst in op het onderzoek naar de motie-De Lange c.s. en hoe de door de motie geadresseerde problematiek wordt aangepakt door het verbeteren van de kwaliteit van de incassodienstverlening, ook waar het de inning van verkochte vorderingen betreft en komt aan de orde dat er vormen van schuldhulpverlening zijn die in het verlengde liggen van de in de motie gesuggereerde oplossingsrichting. Ik vervolg met een reactie op de motie met een toelichting daarop aan de hand van enkele hoofdlijnen uit het rapport. Ik betrek in de toelichting op het rapport ook de toezegging die ik heb gedaan aan het Kamerlid Van Dijk (PvdA) om te kijken naar de winsten die gemaakt worden bij het doorverkopen van vorderingen c.q. de marges die het voor een bedrijf interessant maken om vorderingen te kopen.⁴

Onderzoek naar de motie-De Lange c.s.

In de motie-De Lange c.s. wordt de regering gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheid voor een schuldenaar om gekochte vorderingen door incassobureaus terug te kopen voor het bedrag waarvoor de vordering is overgenomen van de oorspronkelijke schuldeiser. Dat onderzoek heeft het kabinet uit laten voeren; ik refereer aan de informatie die ik op 27 juni 2019 over het onderzoek naar uw Kamer heb gestuurd.⁵ Het doel van het onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van de problemen die schuldenaren ervaren bij de inning van verkochte vorderingen, de economische waarde van verkochte vorderingen en de veronderstelde gedragseffecten die zich kunnen voordoen, zowel bij schuldeisers, opkopers als schuldenaren.⁶ Voor de deelvragen die hiertoe zijn onderzocht, refereer ik aan de brief van eind juni.⁷

¹ Kamerstuk 24 515, nr. 465.

² Kamerstuk 24 515, nr. 444.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Kamerstuk 24 515, nr. 483.

⁵ Kamerstuk 24 515, nr. 490.

⁶ Rapport ECORYS (2019), 'Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen', blz. 7.

⁷ Zie noot 5.

Het rapport bevestigt de problematiek die in de motie wordt geadresseerd: de kwaliteit van de incassodienstverlening kan worden verbeterd, ook bij het incasseren van gekochte vorderingen. Zoals hierboven al beschreven, onderkent het kabinet de problemen en neemt het maatregelen om de kwaliteit van de incassodienstverlening te verbeteren. De Lange c.s. dragen in hun motie een oplossing aan voor de misstanden bij het innen van verkochte vorderingen, namelijk het terugkopen van de vordering voor de prijs waarvoor deze is gekocht. Zoals in de motie wordt verzocht heeft het kabinet onderzoek laten doen naar deze optie. De problemen die zich voordoen bij het innen van verkochte vorderingen – waar ik hierna bij behandeling van het rapport op hoofdlijnen nog nader op in ga – doen zich ook voor bij inning van vorderingen in opdracht van een schuldeiser.⁸ Dat sterkt mij in de gedachte dat het goed is om die problematiek structureel aan te pakken door het verbeteren van de incassodienstverlening, zoals hierna wordt uiteengezet.

Verbeteren incassodienstverlening

In het wetsvoorstel kwaliteit incassodienstverlening zullen via een systeem van registratie inhoudelijke eisen worden gesteld aan het mogen verlenen van incassodiensten. Onderdeel van de kwaliteitsverhoging is de aanpak van negatieve aspecten bij de inning van gekochte vorderingen. De inhoudelijke eisen die worden gesteld aan incassodienstverleners zullen ook gaan gelden voor de kopers van vorderingen die incassodiensten verlenen. Daartoe zullen in lagere regelgeving eisen worden gesteld waardoor partijen die vorderingen hebben gekocht om uit te winnen, zich ervan moeten vergewissen dat zij een volledige administratie overgedragen krijgen met een goede onderbouwing van de vordering, een eventuele correspondentie met de schuldenaar en met bewijs dat naar gelang de fase waarin het incassoproces zich bij de verkoop bevindt, aan alle wettelijke processuele vereisten is voldaan. Eveneens zullen zij zorgvuldig moeten omgaan met de schuldenaren en zich uiteraard moeten houden aan wetgeving. Daarnaast wordt door middel van dit wetsvoorstel een aanpassing van de huidige cumulatierегeling in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek voorgesteld. Hiermee wordt de problematiek van de ongewenste cumulatie van incassokosten bij termijnbetalingen aangepakt. Dit zal bijdragen aan een verbeterde positie van schuldenaren en schuldeisers.

Beschikbare hulpverlening voor schuldenaren

Vormen van hulpverlening die in het verlengde liggen van de oplossingsrichting die in de motie-De Lange c.s. wordt genoemd zijn overigens beschikbaar voor schuldenaren die zich melden bij gemeentelijke schuldhulpverlening. Bijvoorbeeld het aanbieden van een minnelijke schuldregeling of indien nodig doorstroming naar een Wsnp-traject. De maximale aflossingscapaciteit van de schuldenaar wordt zo ingezet voor het oplossen dan wel beheersbaar maken van zijn problematische schuldsituatie. Hierbij is het belangrijk te beseffen dat door mee te werken aan een minnelijke schuldregeling, schuldeisers een aanzienlijk deel van de schuld kwijtschelden. In de meeste gevallen gaan schuldeisers hier vrijwillig mee akkoord op het moment dat zij een voorstel voor een minnelijke schuldregeling ontvangen van een NVVK-lid.⁹

Hoofdlijnen uit het rapport

⁸ ECORYS (2019), a.w. blz. 9.

⁹ De NVVK is de vereniging voor schuldhulpverlening en organisaties die namens de gemeenten schuldhulpverlening uitvoeren. De leden van de NVVK werken volgens vaste methoden en normen.

Kenmerken verkochte vorderingen

Het rapport benoemt diverse typen verkochte vorderingen, te weten de zogenoemde *factoring*, *forward flow* en *spotsales*.¹⁰ Ik ga daar kort op in. Bij de bespreking van de varianten betrek ik ook de marges die uit het rapport naar voren komen die het voor een bedrijf interessant maken om vorderingen op te kopen naar aanleiding van mijn toezegging aan lid-Van Dijk (PvdA).

Factoring en *forward flow* komen vooral voor in het buitengerechtelijke – ook wel aangeduid als minnelijke – incassotraject. De verkoop van vorderingen gebeurt dan al in een zeer vroeg stadium, vaak nog vóórdat de eerste factuur wordt opgemaakt. Een gespecialiseerde (incasso)dienstverlener is veelal beter dan oorspronkelijke schuldeisers, bijvoorbeeld zorgverleners en MKB, in staat tegen lage kosten een gebruiksvriendelijk betaalsysteem en klantgerichte incassodienst aan te bieden. Dit geeft een zorgverlener, bijvoorbeeld een tandarts, de mogelijkheid zich volledig te richten op zijn of haar werk in de zorg en kan dus efficiënt zijn. Tegelijkertijd voorziet de verkoop van vorderingen in de liquiditeitsbehoefte van schuldeisers. De opdrachtgever krijgt direct na het verlenen van de zorg geld in handen. Ook helpt de verkoop van vorderingen de kredietwaardigheid van dit soort schuldeisers te verhogen doordat zij zo min mogelijk debiteuren op de balans hebben staan. Hierdoor kunnen bedrijven tegen voordeligere voorwaarden financiële middelen verkrijgen, bijvoorbeeld om bedrijfsinvesteringen te doen. Bij *factoring* en *forward flow* zijn de marges, gegeven de beperkte risico's, relatief gering.

De zogenoemde *spotsales* betreft pakketten van losse vorderingen die periodiek worden verkocht aan een opkoper op basis van vooraf geformuleerde beoordelingscriteria voor prijs en kwaliteit.¹¹ Veelal zijn dit wat oudere vorderingen waarbij reeds vergeefs is geprobeerd tot (volledige) inning te komen. Bij *spotsales* komen vanwege een hoger risico op oninbaarheid, grotere marges voor. In sommige gevallen worden vorderingen opgekocht voor een fractie van de oorspronkelijke waarde.¹² Opkopers betalen minder naarmate de vorderingen ouder zijn en een hoger risico van oninbaarheid hebben. De marges zijn hier groter dan bij de vorige twee varianten.

Uit het rapport valt verder op te maken dat varianten van verkoop van vorderingen en het uitbesteden van incasso door elkaar heen kunnen lopen. Incassobedrijven doen bijvoorbeeld de financiële administratie en incasso in opdracht van de schuldeisers. Deze vorderingen blijven in eigendom van de schuldeisers. Een aantal bedrijven, waaronder *factoring*bedrijven, neemt (voor een gedeelte) het debiteurenbeheer over en/of koopt een pakket van losse vorderingen.

Ervaren problemen

Naast inzicht in de toegevoegde waarde van de verkoop van vorderingen voor de betrokken partijen is in het onderzoek aandacht uitgegaan naar de problemen die zich kunnen voordoen bij de inning van opgekochte vorderingen. In Nederland

¹⁰ Zie uitleg over *forward flow*, *spot sales* en *factoring*, ECORYS (2019), a.w. blz. 21.

¹¹ Bij de koop van vorderingen spelen bij risico-inschatting door de opkoper factoren mee, zoals de moeite die de primaire schuldeiser zelf al heeft genomen om de factuur betaald te krijgen en het betaalverleden en andere kenmerken van de (klantgroep van de) schuldenaar. Daarnaast weegt de opkoper ook de spreiding van het incassorisico over het totale pakket van losse vorderingen mee. ECORYS, a.w. (2019), blz. 32.

¹² ECORYS, a.w. (2019), blz. 32.

komt een groep schuldenaren die de rekeningen niet (bijtjds) kan betalen, in de problemen en belandt in een schrijnende situatie. Kleine schulden kunnen grote schulden worden. Naarmate het betalingsgeschil voortschrijdt, de vordering vanwege bijkomende kosten en rente groeit, neemt de kans om van betreffende schuld af te komen, af. De hoofdsom raakt steeds meer uit beeld alsook de primaire schuldeiser. Er is minder ruimte voor de menselijke maat. De problematiek verergert als de incasso niet meer gericht lijkt te zijn op inning van de hoofdsom, eventuele kosten en rente maar op het verdienen aan het deel van de (oplopende) kosten en rente dat bij schuldenaren nog te verhalen is.¹³ Het komt voor dat partijen na enkele jaren (opnieuw) een poging doen tot vorderen. Schuldenaren weten veelal ook niet dat hun vordering verkocht is.¹⁴ Uit het rapport komt ook naar voren dat als schuldenaren vele jaren later worden geconfronteerd met een oude vordering, ze niet altijd meer in bezit van documenten zijn waarmee ze kunnen bewijzen dat de vordering niet (helemaal) terecht is, verjaard is, of de inning destijds stopgezet is.¹⁵

In het rapport komt naar voren dat opkopen partijen minder snel akkoord lijken te gaan met een minnelijke schuldregeling. Schuldenaren lijken verder geconfronteerd te worden met herexecutie, dat wil zeggen dat een vordering waarbij een deurwaarder niet tot inning is gekomen op een later moment opnieuw ter executie bij een andere deurwaarder wordt gelegd.¹⁶ Tot slot komt naar voren dat opkopen partijen sneller een rechter lijken in te schakelen.¹⁷

Onderzoek naar uitwerking van een recht op terugkoop

Als laatste onderzoeksvraag in het rapport is aandacht besteed aan de gedragseffecten bij een terugkoopoptie uit de motie-De Lange c.s. De motie vraagt om de mogelijkheid voor een schuldenaar te onderzoeken om een opgekochte vordering door incassobureaus terug te kopen voor het bedrag waarvoor de vordering is overgenomen van de oorspronkelijke schuldeiser. Het doel van dit aanvullende onderzoek is om voor het oordeel over de motie meer inzicht te verkrijgen in de werking in de praktijk en in de veronderstelde gedragseffecten die zich bij de invoering ervan kunnen voordoen bij schuldeisers, opkopers en schuldenaren. Om gedragseffecten in beeld te krijgen, is het nodig om een beeld te hebben van de vormgeving van het recht op terugkoop. De motie zelf gaat niet in op de vormgeving van een recht op terugkoop. Voor het onderzoek naar de gedragseffecten hebben onderzoekers zich gebaseerd op de vormgeving zoals eerder is geïntroduceerd in een artikel in het Nederlands Juristenblad (NJB).¹⁸ Dan valt een aantal aspecten, die samenhangen met de veronderstelde uitvoering en uitwerking van een recht op terugkoop, op in relatie tot de positie van de schuldenaar:

- Kennis kunnen nemen van terugkooprecht

Voor het uitoefenen van het recht op terugkoop zal de schuldenaar kennis moeten kunnen nemen van het feit dat er een recht op terugkoop is

¹³ Eerder ook al geconstateerd door Karlijn Kuijpers, Thomas Muntz en Tim Staal, 'Gewetenloze handel in schulden', De Groene Amsterdammer 2017, nr. 27. Beschikbaar op www.groene.nl/artikel/gewetenloze-handel-in-schulden

¹⁴ ECORYS, a.w. (2019), blz. 23.

¹⁵ ECORYS, a.w. (2019), blz. 23.

¹⁶ ECORYS, a.w. (2019), blz. 24.

¹⁷ ECORYS, a.w. (2019), blz. 25.

¹⁸ ECORYS, a.w. (2019), blz. 13 en Heuveling van Beek, op persoonlijke titel (2018), Nederlands Juristenblad.

ontstaan.¹⁹ Dat is niet altijd eenvoudig, vanwege onder andere verhuizingen van schuldenaren.²⁰

- *'Weten' van de verkoop van de vordering en het recht op terugkoop, is nog geen 'doen'*

Als de mededeling de schuldenaar heeft bereikt, betekent dat nog niet dat de schuldenaar weet welke stappen hij kan ondernemen, laat staan dat hij ook in staat is ernaar te handelen. Zo openen veel mensen met schulden hun brieven niet en als ze dit al doen, begrijpen zij vaak de strekking van de brief niet.²¹ Soms hangt dit samen met de laaggeletterdheid en/of de stresssituatie waarin schuldenaren met betalingsproblemen verkeren.

- *Beperkte reactie termijn in het belang van rechtszekerheid voor schuldeisers en opkopers*

De tijd om op het terugkoopvoorstel te reageren zal aan een limiet moeten worden verbonden. Schuldeisers en opkopers moeten weten waar ze aan toe zijn. Het beschreven model in het NJB gaat uit van een zeer beperkte termijn. Dit vormt voor schuldenaren een extra beperking om met de reeds hiervoor benoemde belemmeringen om te gaan.

- *Schuldenaren hebben niet de benodigde financiële middelen*

Om het recht op terugkoop te effectueren heeft een schuldenaar voldoende financiële middelen nodig. Schuldenaren die te maken hebben met meerdere schulden, zullen wellicht niet het geld voorhanden hebben om de afkoop – binnen de beperkte periode waarbinnen de terugkoop moet worden gerealiseerd – te voldoen.

- *Beperkte rol schuldhulpverlening*

Indien er sprake is van enige vorm van schuldhulpverlening is weliswaar de kans groter dat een schuldenaar voldoende op de hoogte is van de mogelijkheid tot terugkoop en hier adequaat en doordacht op kan reageren, maar spelen tegelijkertijd in die fase de hiervoor benoemde belemmeringen voor effectuering van het recht op terugkoop een nog grotere rol. Immers, aangenomen kan hierbij worden dat een schuldenaar in ernstige schuldenproblemen verkeert en in geval sprake is van een schuldregeling staat het de schuldenaar niet vrij om op afzonderlijke aanbiedingen in te gaan.

Naast het perspectief voor de schuldenaren is in het rapport ook aandacht besteed aan het perspectief voor de opkopers en de schuldeisers. Hierbij is uitgegaan van de hypothetische situatie dat schuldenaren van het recht op terugkoop gebruikmaken.²² Dit brengt voor opkopende partijen onzekerheid mee over de winstgevendheid van opgekochte vorderingen in relatie tot het incassorisico dat zij van de verkopende schuldeiser overnemen. Voor schuldeisers betekent dit dat zij meer moeite zullen moeten doen om vorderingen te verkopen en de verkoopprijzen daarop zullen moeten aanpassen.²³ Schuldeisers zullen dan andere - wellicht minder efficiënte - wegen gaan zoeken voor de inning van de vorderingen. In het rapport komt naar voren dat, zoals ik in mijn brief van

¹⁹ ECORYS, a.w. (2019) blz. 36, voetnoot 43.

²⁰ Een verklaring moet om werking te hebben de geadresseerde hebben bereikt, tenzij het risico voor niet (tijdig) bereikten voor geadresseerde komt (3:37 BW).

²¹ ECORYS, a.w. (2019), blz. 37.

²² Overigens is de verwachting van de onderzoekers dat het veronderstelde betaalgedrag van personen die (nog) geen openstaande vorderingen hebben - te weten dat zij massaal zullen stoppen met het betalen van rekeningen - nauwelijks zal voorkomen (ECORYS, a.w. (2019), blz. 4).

²³ ECORYS, a.w. (2019), hoofdstuk 6, blz. 45.

8 februari 2019 al vermoedde, schuldeisers maatregelen zullen nemen om een groter incassorisico te kunnen beheersen. Ook zullen zij een andere manier moeten vinden om in de liquiditeitsbehoefte te voorzien. Volgens het rapport verwachten schuldeisers dat hierdoor de prijzen van hun producten en diensten omhoog gaan, dat bepaalde producten en diensten slechts nog worden geleverd met betaling vooraf, of mogelijk helemaal niet meer geleverd worden aan risicogroepen. Dat betekent dat tegenover het voordeel voor schuldenaren dat zij minder last zullen ondervinden van inning van opgekochte vorderingen, het nadeel bestaat dat bepaalde diensten en producten onbetaalbaar worden of niet te verkrijgen zijn.²⁴

Reactie op de motie naar aanleiding van het rapport

In deze brief schetste ik de maatregelen die dit kabinet neemt om de kwaliteit van de incassodienstverlening te verhogen, inclusief de dienstverlening die gericht is op de inning van verkochte vorderingen. Naast die maatregelen en voorzieningen heb ik naar aanleiding van het rapport ook gekeken naar de mogelijkheid die de motie van het lid De Lange c.s. vraagt. Gelet op het uitgevoerde onderzoek ben ik van mening dat de reeds ingezette maatregelen voldoende waarborgen bieden om negatieve aspecten van verkoop van vorderingen tegen te gaan. De suggestie die in de motie van het lid De Lange c.s. wordt gedaan vind ik – gelet op de effecten die de uitvoering van die motie kan hebben – te verstrekkend. Ik heb daarbij ook de positie van schuldeisers betrokken. Schuldeisers hebben er baat bij dat vorderingen door geregistreerde incassodienstverleners op een economische renderende wijze worden verhandeld en dat deze op een innovatieve, doelmatige en klantvriendelijke wijze worden geïnd. Zo geeft de mogelijkheid om vorderingen (gedeeltelijk) te verkopen een zorgverlener de gelegenheid zich volledig te richten op zijn of haar werk in de zorg en kan dus efficiënt zijn. Nog afgezien van het feit dat met de terugkoop het eigendomsrecht wordt beperkt – waaraan ook in de brief van 8 februari 2019 wordt gerefereerd – komt uit het rapport naar voren dat juist het invullen van de motie van het lid De Lange c.s. de markt de positieve kanten van verkoop van vorderingen ontnemt, terwijl de gesuggereerde oplossing geen uitkomst biedt aan de groep schuldenaren waarvoor de motie nu juist is bedoeld.

Tot slot

Aan de hand van het genoemde wetsvoorstel worden incassodiensten gereguleerd. Aangezien dit een stevige wijziging is ten opzichte van de huidige situatie zal ik veranderingen in de dienstverlening blijven volgen om daar waar nodig aanvullende maatregelen te treffen. Uiteraard blijf ik uw Kamer hierover informeren.

De minister voor Rechtsbescherming,

S. Dekker

²⁴ ECORYS, a.w. (2019), blz. 40.