

Vergaderjaar 2023–2024

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 757

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2024

Met deze brief geef ik uitvoering aan de toezegging van 1 februari 2024¹ om vóór het Commissiedebat Juridische Beroepen met een feitelijke uiteenzetting te komen over de verkoop van vorderingen. Tijdens het debat heb ik reeds aangegeven dat de verkoop van vorderingen juridisch complex is. Deze brief volgt op de eerdere toezegging gedaan op 18 januari 2023 tijdens de hervatting van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhelpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen.² Tijdens dit debat heb ik het lid Ceder (CU) toegezegd met een brief te komen waarin ik een feitelijke uiteenzetting van verkoop van vorderingen geef, zodat wij over dezelfde feiten spreken. Aan het lid De Kort (VVD) heb ik toegezegd om hierin mee te nemen welke juridische of andere instrumenten er zijn om de problematiek rondom de verkoop van vorderingen aan te pakken.³

Ik hecht eraan om nadrukkelijk te benadrukken dat veel kosten samenhangen met de kostenoploop van civiele vorderingen in algemene zin en niet zozeer met de verkoop van vorderingen als zodanig, zoals dat ook in deze brief naar voren zal komen. In deze brief zal ik eerst toelichten wat wordt verstaan onder verkoop van vorderingen en dit verduidelijken aan de hand van een aantal voorbeelden. Vervolgens zal ik ingaan op de verschillende aspecten waardoor alle vorderingen kunnen oplopen, waaronder wettelijke rente, incasso- en gerechtsdeurwaarderskosten en btw-opslag. Tot slot zal ik ingaan op wat door het Kabinet reeds in gang is gezet om de negatieve effecten van een aantal aspecten rondom verkoop vorderingen te beperken en wat de verdere vervolgstappen zijn.

¹ Kamerstukken II, 2023–2024, TZ202402–013.

² Kamerstukken II 2021–2022, 35 915.

³ Kamerstukken II 2022– 2023, 35 915, nr. 41, item 4.

Dit is op korte termijn de inwerkingtreding van de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) per 1 april 2024 en daarnaast is er reeds een verkenning naar een nieuw stelsel van civiele invordering in gang gezet, met als doel een nieuw invorderingsstelsel te verkennen waarbij de kosten minder snel oplopen en er voldoende de-escalerende mogelijkheden bestaan. Van belang is dat het systeem zo wordt ingericht dat escalatie mogelijk blijft indien dat passend is, maar escalatie wordt afgeremd op het moment dat duidelijk is dat de schuldenaar onvoldoende of zelfs geen aflossingscapaciteit heeft om alle openstaande vorderingen te voldoen. De eerste uitkomsten van de verkenning worden voor het zomerreces met uw Kamer gedeeld.

Wat wordt verstaan onder verkoop van vorderingen

Als een burger een product koopt of een dienst afneemt van een verkoper of handelaar aanvaardt de burger daarmee de verplichting om daarvoor te betalen. Er ontstaat dan een relatie tussen de burger als debiteur en de verkoper of handelaar als crediteur. Het recht of een aanspraak van de crediteur (schuldeiser) op betaling door de debiteur (schuldenaar) als afnemer van een product of dienst is een vordering.

De crediteur heeft wettelijk de mogelijkheid om een vordering te verkopen en over te dragen. In juridische termen wordt gesproken over «cessie». Het overdragen van een vordering is een gebruikelijke handeling in het handelsverkeer die bijdraagt aan de liquiditeit en kredietwaardigheid van ondernemers. Als de overdracht van de vordering tot stand gekomen is, betekent dit dat de debiteur niet langer moet betalen aan de crediteur waarbij hij het product heeft gekocht of de dienst heeft afgenomen, maar aan een derde partij.

De verkoop en overdracht van een vordering kan direct bij het aangaan van de overeenkomst plaatsvinden of later. Een bekend voorbeeld van verkochte vorderingen voordat een debiteur de eerste factuur heeft ontvangen zijn tandartsrekeningen. Een tandarts kiest er dan voor om zijn vorderingen op patiënten (de debiteuren) te verkopen en over te dragen aan een daartoe gespecialiseerde organisatie, een factoringmaatschappij. De tandarts en de factoringmaatschappij spreken samen een prijs af om de vorderingen over te dragen, dit is meestal een percentage van het bedrag aan vorderingen. Vervolgens krijgt de patiënt/debiteur een factuur van de factoringmaatschappij. De tandarts hoeft zelf geen administratieve handelingen meer te verrichten en de patiënt/debiteur krijgt te maken met een gestroomlijnd proces van een organisatie die gespecialiseerd is in facturatie. Ook loopt de oorspronkelijke schuldeiser geen invorderingsrisico meer. Het enkel overdragen van een vordering door de crediteur op een andere partij kan niet leiden tot verhoging van de schuld voor de debiteur.

Het is ook mogelijk dat een crediteur eerst zelf probeert de vordering te innen, maar dat na verloop van tijd blijkt dat een burger zijn betalingsverplichting niet nakomt. De crediteur kan er dan voor kiezen de vordering te verkopen en over te dragen aan een andere partij. De crediteur krijgt ook dan veelal een bepaald percentage van zijn vordering betaald door de koper. Hiermee heeft de crediteur de zekerheid dat hij in ieder geval een deel van zijn vordering betaald krijgt en is er voor hem niet langer sprake van het risico dat de vordering volledig of gedeeltelijk onbetaald zal blijven.

Een crediteur kan zijn debiteurenportefeuille (bestaande uit zijn vorderingen op klanten) ook gebruiken als onderpand voor het verkrijgen van een financiering bij een bank. Om veilig te stellen dat de lening wordt

terugbetaald, zal de bank veelal een zekerheidsrecht bedingen. De crediteur kan de bank een pandrecht laten vestigen op zijn debiteurenportefeuille bestaande uit zijn vorderingen op klanten. Pas als de crediteur zich niet aan de verplichtingen houdt die voortvloeien uit de financieringsovereenkomst, bijvoorbeeld omdat hij de periodieke rente niet betaalt, kan de bank een beroep doen op het pandrecht en kan de bank de vorderingen die aan hem verpand zijn zelf incasseren bij de debiteuren. Hierdoor kan een burger te maken krijgen met een andere crediteur dan aanvankelijk het geval was. Ook is het mogelijk dat een vordering die in een eerder stadium is verkocht door de nieuwe crediteur opnieuw wordt verkocht en overgedragen.

Zoals uit de beschreven voorbeelden blijkt omvat de verkoop van vorderingen een breed pallet aan varianten en heeft het ook veel positieve effecten. Daar tegenover staat dat een aantal aspecten rondom de verkoop van vorderingen negatief kan uitpakken, in het bijzonder voor de debiteur. Er zal altijd gezocht moeten worden naar een goede balans tussen de belangen van de debiteur die moeite heeft zijn schuld te betalen en de crediteur die graag ziet dat zijn vordering wordt voldaan en daar recht op heeft. Ik zal in deze brief op een aantal van de aspecten die van invloed zijn op deze preciaire balans nader ingaan.

Wettelijke rente

Een schuld kan oplopen doordat een debiteur die niet tijdig betaalt, een schadevergoeding verschuldigd is aan de crediteur in de vorm van wettelijke rente over de hoofdsom volgens artikel 6:119, eerste lid, BW.⁴ Het recht op wettelijke rente gaat met de overdracht van de vordering over van de crediteur op degene die de vordering heeft gekocht.

Incasso- en gerechtsdeurwaarderskosten

Als de vordering niet wordt betaald kan de schuld van de debiteur verder oplopen omdat de crediteur incasso- en gerechtsdeurwaarderskosten door kan berekenen. Op grond van artikel 6:96 lid 6 Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) mag een crediteur aan een debiteur eenmalig buitengerechtelijke incassokosten in rekening brengen, als deze op grond van artikel 6:81 BW in verzuim is, er vervolgens een aanmaning is verstuurd (de veertiendagenbrief) en niet tijdig binnen een termijn van veertiendagen is betaald. In de veertiendagenbrief moeten de incassokosten en de hoogte daarvan worden aangekondigd. Een debiteur is o.a. in verzuim wanneer de betaaltermijn is verstreken⁵. In deze incassofase heeft een crediteur verschillende mogelijkheden om betaling te vorderen van een debiteur, door bijvoorbeeld herinneringen te sturen of telefonisch contact op te nemen. Ik vind het belangrijk om te benadrukken dat deze incassokosten slechts één keer per vordering bij de debiteur in rekening mogen worden gebracht door of de originele schuldeiser of door de koper van de vordering.

Als de debiteur alsnog niet aan de betalingsverplichting voldoet, kan een crediteur naar de rechter om een vonnis te verkrijgen waarmee betaling kan worden afgedwongen. Een crediteur kan niet zelf de betaling afdwingen, hiervoor dient een tot beslaglegging bevoegde gerechtsdeurwaarder ingeschakeld te worden. Een gerechtsdeurwaarder bekijkt vervolgens wat de mogelijkheden zijn om de vordering te innen. Dit kan

⁴ De wettelijke rente is in 2024 7% op jaarbasis. Voor handelstransacties is de rente 12,5%. Contractueel kunnen de leverancier en de consument een hogere rente hebben afgesproken, waardoor het openstaand saldo sneller oploopt.

⁵ Zie voor de verschillende mogelijkheden de artikelen 6:82 en 83 BW.

door een vrijwillige betaling, al dan niet in termijnen, of door executoriaal beslag te leggen op inkomsten of op vermogen van een debiteur. Gedurende dit traject loopt de schuld verder op doordat de crediteur (wettelijke) rente, proces- en gerechtsdeurwaarderskosten in rekening brengt bij de debiteur. Deze kosten kunnen, vooral bij kleinere vorderingen, snel oplopen zoals ik eerder heb laten zien met de reis van de vordering.⁶ Deze kosten houden geen verband met de verkoop van vorderingen maar met inning van een vordering. Eén of meerdere aflossingen op de vordering worden in de eerste plaats in mindering gebracht op de kosten, vervolgens in mindering op de verschenen rente en ten slotte in mindering op de hoofdsom en de lopende rente^{7, 8}

Als de crediteur de vordering overdraagt, leidt dit ertoe dat de debiteur te maken krijgt met een andere partij aan wie hij zal moeten betalen. Wanneer er al vonnis is gehaald bij de rechtbank dan kan de koper op basis daarvan zijn vordering executeren en hoeft deze niet opnieuw naar de rechtbank om een titel te halen, hiervoor worden dus geen extra kosten gemaakt. De partij die de vordering overneemt, verkrijgt daarmee ook het recht om verdere incasso- en beslagmaatregelen te treffen om de vordering bij de debiteur te innen. De kosten van beslagmaatregelen die gemaakt worden door de koper worden doorbelast aan de debiteur, maar de koper mag geen nieuwe incassokosten in rekening brengen wanneer er al incassokosten in het dossier opgenomen zijn. De verdere kostenoploop houdt daardoor geen verband met de verkoop zelf, maar met de reis van een civiele vordering.

Het is van belang om te noemen dat de overdracht van de vordering niet leidt tot extra kosten voor de debiteur. De overdracht is een handeling tussen de oorspronkelijke crediteur en de koper (nieuwe crediteur) waarbij de debiteur geen partij is. Wanneer een gedeelte van de originele hoofdsom al is betaald, is alleen het restant van de vordering overdraagbaar. Ik vind het belangrijk om hier nadrukkelijk bij stil te staan, aangezien tijdens het debat nadrukkelijk werd gevraagd dit toe te lichten. Heeft de crediteur de vordering overgedragen, dan is de partij die de vordering overneemt degene die de gemaakte incasso- en gerechtsdeurwaarderskosten en wettelijke rente in rekening brengt, ook al heeft deze de kosten niet of slechts ten dele zelf gemaakt.

Btw-opslag

Wanneer de crediteur btw-belaste prestaties verricht kan de door incassodienstverleners en gerechtsdeurwaarders aan de crediteur in rekening gebrachte btw door hem in aftrek worden gebracht. Wanneer de crediteur echter btw-vrijgestelde prestaties verricht, zoals verhuurders van onroerend goed, verzekeraars, banken en medische beroepen, worden de incassokosten en gerechtsdeurwaarderskosten op grond van artikel 2, derde lid, van het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten (Bik) en artikel 10 Besluit tarieven ambtshandelingen (Btag), met een «btw-opslag» verhoogd omdat de crediteur de btw niet kan aftrekken en anders zelf deze kosten moet dragen. Het is dan de debiteur die de aan de crediteur in rekening gebrachte btw doorberekend krijgt. Het wettelijk systeem is dat de debiteur alle kosten voor het betaald krijgen van een vordering moet betalen, dus ook de niet door de crediteur af te trekken

⁶ Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting | Tweede Kamer der Staten-Generaal Reis van de vordering (= bijlage bij Kamerbrief van 26 oktober over de thematafels)

⁷ Artikel 6:44 BW

⁸ Dit volgt uit de imputatieregeling van artikel 6:44 BW

btw⁹. De verkoop en overdracht van de vordering van een btw-belaste crediteur naar een btw-vrijgestelde crediteur heeft tot gevolg dat de debiteur de btw doorberekend krijgt.

De debiteur moet weten aan welke partij bevrijdend betaald kan worden

Wanneer de koper van de vordering wil dat de debiteur de vordering betaalt, dan is een mededeling altijd verplicht. Zonder mededeling aan de debiteur kunnen namelijk geen rechten worden uitgeoefend (zie art. 3:94 BW). Op het moment dat een debiteur betaalt aan degene die op dat moment niet (meer) bevoegd was, kan dit alsnog als een bevrijdende betaling gelden. Hiervan is sprake wanneer de debiteur op redelijke gronden heeft aangenomen dat de ontvanger recht had op de betaling.¹⁰ Het niet weten wie de crediteur is, kan zich voordoen wanneer een debiteur het overzicht van de totale schuldenlast is kwijtgeraakt of bijvoorbeeld langere tijd de post niet heeft geopend. Op dit moment heeft uw Kamer het wetsvoorstel opheffing verpandingsverboden in behandeling. Dit wetsvoorstel bevat onder andere een schriftelijkheidsvereiste voor de mededeling van een overdracht of verpanding van handelsvorderingen aan de debiteur, daarmee voorziet het in de behoefte van een debiteur om duidelijkheid te hebben aan wie betaald moet worden.

Debiteuren lijken vaker geconfronteerd te worden met kosten van herexecutie

In 2019 heeft Ecorys op verzoek van mijn voorganger onderzoek gedaan naar het recht op terugkoop van overgedragen vorderingen.¹¹ Eén van de bevindingen was dat debiteuren vaker geconfronteerd lijken te worden met kosten van herexecutie. Bij herexecutie wordt een vordering, waarbij een gerechtsdeurwaarder eerder niet tot inning is gekomen, op een later moment overgedragen en door de nieuwe crediteur opnieuw ter executie (bij een andere gerechtsdeurwaarder) aangeboden. In dit geval mag de gerechtsdeurwaarder namens de nieuwe crediteur ook de kosten van de eerste gerechtsdeurwaarder innen, maar het is mogelijk dat de koper van de vordering deze kosten van de gerechtsdeurwaarder zelf niet heeft betaald en het kan ook zijn dat de oorspronkelijke crediteur prijsafspraken had gemaakt met de gerechtsdeurwaarder. In het eerdergenoemde onderzoek heeft één van de geïnterviewden aangegeven dat kopende partijen zich doelbewust lijken te richten op herexecutie, omdat het innen van deze vorderingen een hoge marge oplevert. Ze hebben immers zelf geen kosten gemaakt voor de eerste gerechtsdeurwaarder, maar mogen deze wel innen.

Wat is er al gedaan en wat gaat er nog gebeuren

Er gebeurt op dit moment veel rondom civiele vorderingen. Zo hebben er de afgelopen jaren veel wijzigingen plaatsgevonden die van invloed zijn op schuldeisers, schuldenaren en invorderaars. Een aantal voorbeelden hier zijn:

- De invoering van een verbod op de kickbackfees¹²;
- Er is een aanpassing geweest van de griffierechten;
- De verordening grenzen tariefmodellen gerechtsdeurwaarder is vastgesteld;

⁹ Zie ook nota naar aanleiding van het verslag, Wet kwaliteit incassodienstverlening, Kamerstukken II 35 733, nr. 6, p. 23.

¹⁰ Artikel 6:34 BW

¹¹ Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen (ecorys.com)

¹² Kamerstukken 29 279 en 24 515, nr. 645

- Er is ambtshalve toetsing van de kantonrechter bij verstekzaken die volgt uit Europese regelgeving;
- Er is een verschuiving van kantonzaken naar de pilots schuldenrechter;
- Er zijn schuldenfunctionarissen die bij alle rechtbanken worden ingezet;
- De introductie van wijkrechtbanken.

Al deze maatregelen dragen op hun eigen manier bij aan het aanpakken van de hiervoor geschetste problemen. Zo heeft bijvoorbeeld de afschaffing van de kickbackfees ervoor gezorgd dat er wordt voorkomen dat in de afspraken tussen gerechtsdeurwaarder en opdrachtgever ongewenste prikkels zitten, bijvoorbeeld om meer ambtshandelingen, met daaraan verbonden kosten, te verrichten dan strikt noodzakelijk. Hiermee wordt voorkomen dat de schuldeiser kan verdienen aan de ambtshandelingen van de gerechtsdeurwaarder en daarmee is ook een prikkel weggehaald voor een schuldeiser om een schuld zo snel mogelijk over te dragen aan een gerechtsdeurwaarder. Voor de invoering van deze regel kon een opdrachtgever verdienen aan het vaste schuldenaarsstarief, terwijl de schuldenaarsstarieven zijn gebaseerd op de gemiddelde kostprijzen van doelmatig functionerende gerechtsdeurwaarders. Op deze wijze liep de schuldeiser geen of zeer weinig kostenrisico bij de tenuitvoerlegging. Een dergelijke prestatieafspraken kan een gerechtsdeurwaarder aanzetten om tot het uiterste te gaan om (een deel van) de vordering te innen bij de schuldenaar en /of onder prestatiedruk meer ambtshandelingen te verrichten dan uit hoofde van zijn ambtelijk oordeel is geïndiceerd. Met de komst van de verordening grenzen tariefmodellen is er een verbod op voorfinanciering gekomen doordat schuldeisers niet meer kunnen verdienen aan kosten van derden (griffierechten, verschotten) door hier prijsafspraken over te maken.

Daarnaast zal per 1 april 2024 de Wki inwerking treden. De Wki ziet op verplichte registratie in het incassoregister van incassodienstverleners, waaronder ook opkopers van vorderingen vallen die deze bedrijfsmatig innen. Ook bevat de Wki kwaliteitseisen die aan zorgvuldig incasseren moeten bijdragen, zoals een deugdelijke dossiervorming, vakbekwaamheid van personeel en geen oneigenlijke druk uitoefenen op debiteuren. Daarbij dienen incassomedewerkers kennis te hebben van de verjaringstermijnen zodat zij daarover de debiteur kunnen informeren en de handelingen daarop af kunnen stemmen. Als onderdeel van de Wki treedt per 1 oktober 2024 een regeling in werking die ongewenste stapeling van incassokosten bij lage termijnbetalingen (van maximaal € 266,67) tegengaat. Ik verwacht daarom dat met de invoering van de Wki een aantal van de in deze brief genoemde problemen zullen afnemen. Een jaar na de inwerkingtreding van de Wki zal er een invoeringstoets plaatsvinden en zal er na vijf jaar een wetsevaluatie plaatsvinden, waaruit moet blijken of de Wki de gewenste effecten heeft gehad.

Samen met de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen heb ik een verkenning naar mogelijke wijzigingen in het stelsel van civiele invordering in gang gezet. Zoals ik in deze brief heb laten zien hangen veel kosten samen met de kostenoploop van civiele vorderingen. In deze verkenning zullen wij ook aandacht besteden aan de andere aspecten rondom de verkoop van vorderingen, zoals in deze brief uiteengezet en zo nodig zal er vanuit de verkenning nader onderzoek worden uitgezet naar deze aspecten. Deze verkenning gaat over de kostenoploop bij alle civiele vorderingen en raakt daarmee aan een breder maatschappelijk vraagstuk rondom de kostenoploop van invordering die specifiek bij kleine vorderingen snel kan oplopen. Dit is dus breder dan alleen de kostenoploop van verkochte vorderingen en heeft daarmee een breder maatschappelijk effect. Voor het zomerreces zullen de Minister voor Armoedebeleid,

Participatie en Pensioenen en ik u informeren over de eerste uitkomsten van deze verkenning.

Ik ben ervan overtuigd dat de wijzigingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden en de stappen die in gang zijn gezet een positief effect hebben op de schuldenaar in zijn kwetsbare positie en bijdragen aan extra waarborgen voor de schuldenaar. Het is van belang om te zorgen dat we daarin zorgvuldig kijken dat de ene actie niet het effect van andere acties ongedaan maakt. Met de Wki is een belangrijk fundament gelegd. Voor de uitwerking van de bredere vraagstukken rondom vorderingen en de keuzes die daarbij gemaakt moeten worden, kan de toegezegde verkenning de basis vormen voor verdere besluitvorming. Daarbij zullen we ons moeten realiseren dat de verkoop van vorderingen een meerdimensionaal vraagstuk is en het constant zoeken is naar proportionele maatregelen en de balans tussen de belangen van de schuldenaar en die van de schuldeiser.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind