

Vergaderjaar 2025–2026

35 733

Regels met betrekking tot de private buitengerechtelijke incassodienstverlening en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van de cumulatieregeling voor buitengerechtelijke incassokosten (Wet kwaliteit incassodienstverlening)

Nr. 19

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2026

Op 1 april 2024 is de Wet kwaliteit incassodienstverlening (hierna: Wki) in werking getreden. Het doel van de wet is om de kwaliteit van de incassodienstverlening te verbeteren en daarmee ook de geconstateerde misstanden weg te nemen.¹ De Wki doet dit door kwaliteitseisen te stellen aan incassodienstverleners, een registratieplicht te introduceren en toezicht te organiseren.

Tijdens de wetsbehandeling van de Wki is aan uw Kamer toegezegd dat een jaar na inwerkingtreding van de wet een invoeringstoets wordt uitgevoerd.² Een invoeringstoets heeft tot doel om in een vroeg stadium te bezien hoe een wet in de praktijk uitwerkt en welke signalen uit de uitvoering aanleiding geven tot nadere beschouwing. De invoeringstoets van de Wki is eind 2025 afgerond.

De uitkomsten van de invoeringstoets zijn door het Ministerie van Justitie en Veiligheid gevalideerd bij de geïnterviewde partijen. Hierbij is met deze partijen besproken welke oplossingsrichtingen zij zien voor de gesignaleerde knelpunten. In een derde bijeenkomst zijn de beoogde beleidskeuzes met de partijen besproken. In deze beleidsreactie wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen uit de invoeringstoets en hoe hiermee om te gaan. Achtereenvolgens komen aan bod: de registratieplicht en de reikwijdte van de wet, de kwaliteitseisen, het toezicht en de handhaving, en de positie van schuldeisers.

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken naar alle betrokken partijen. Zowel voor de (vertegenwoordigers van de) incassobranche als de toezichthouders is dit een nieuw te reguleren markt, en dat brengt complicaties mee. Ondanks deze complicaties heb ik gezien dat alle

¹ *Kamerstukken II, 2020/21, 35 733, nr. 3, p. 2.*

² *Kamerstukken II, 2021/22, 35 733, nr. 6, p. 7.*

partijen zeer gemotiveerd zijn om de uitvoering van de wet tot een succes te brengen en constructief mee te denken over oplossingen voor de knelpunten die zich voordoen.

Reikwijdte en registratieplicht

De reikwijdte is bij de totstandkoming van de wet bewust breed geformuleerd om de kwaliteit van incassodienstverlening te verhogen.³ Zoals uiteengezet in de beantwoording van Kamervragen over de Wki⁴, valt elke private partij die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht of aanbiedt namens een ander of na overdracht van een vordering (waaronder opkopers) onder de wet – ongeacht of daarbij kosten bij de schuldenaren in rekening worden gebracht. Elke vorm van contact met de schuldenaar door één van deze partijen valt in principe onder deze werkzaamheden. Zelfincassanten zijn uitgezonderd. Op 11 juni 2026 zijn 269 partijen geregistreerd in het register incassodienstverlening.

Uit eerder onderzoek van mijn ministerie bleek dat er 550 registratieplichtige incassodienstverleners en organisaties te herleiden waren. De potentiële groep is echter veel groter. Dit door de brede definitie van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden, die toegelicht is in de memorie van toelichting.⁵ Ook ondernemingen waarvoor incasso slechts een beperkt onderdeel van de bedrijfsactiviteiten vormt (zoals VvE-beheerders, vastgoedbeheerders en brancheorganisaties) vallen onder de reikwijdte, zodra zij in opdracht van een derde of na overdracht van een vordering incassowerkzaamheden verrichten.

De invoeringstoets beschouwt de reikwijdte als een bewuste beleidskeuze die vooralsnog geen inhoudelijke aanpassing behoeft. Uit de validatiesessies zijn echter twee knelpunten naar voren gekomen die mij aanleiding geven om nader te verkennen op welke wijze meer duidelijkheid kan worden geboden over de toepassing van de reikwijdte in de praktijk, zonder de beschermingsdoelstelling van de wet aan te tasten. Deze knelpunten licht ik hieronder toe.

Het eerste knelpunt is dat de bekendheid met de Wki beperkt is. Veel partijen die onder de reikwijdte van de Wki vallen, herkennen zichzelf niet als incassodienstverlener, met name ondernemingen voor wie incasso slechts een beperkt onderdeel van hun activiteiten is. Daardoor onderkennen zij hun registratieplicht niet altijd en blijft de registratiegraad achter bij de verwachting. Dit baart mij zorgen. Daarnaast is in de uitvoering nadrukkelijk als signaal meegegeven dat bij een deel van de partijen de bereidheid om zich te registreren ontbreekt, mede vanwege de daarmee gepaard gaande kosten en omdat zij al branchespecifieke kwaliteitseisen hanteren die primair op hun kernactiviteiten zijn gericht. Veel partijen registreren zich desondanks wel, wat ik waardeer. Tegelijkertijd draagt de groep die dat niet doet bij aan de achterblijvende registratiegraad.

Voor dit knelpunt zal de komende periode worden ingezet op gerichte communicatie over de werking en reikwijdte van de Wki. Daarbij wordt de communicatie niet alleen gericht op partijen die onder de wet vallen, maar juist ook expliciet op schuldeisers. Het is van belang dat schuldeisers hun incassowerkzaamheden uitsluitend laten uitvoeren door een geregistreerde partij. De Inspectie JenV en het veld worden hierbij betrokken. Op 1 oktober 2026 treedt artikel 18 van de Wki en daarmee de gehele wet in

³ Zie artikel 2 Wki.

⁴ Aanhangsel van de Handelingen II, 2025/26, nr. 1017.

⁵ *Kamerstukken II*, 2020/21, 35 733, nr. 3, p. 8.

werking, waardoor civielrechtelijke gevolgen aan het niet-registreren zijn verbonden. Artikel 18 van de Wki houdt in dat een schuldenaar niet gehouden is om tot betaling over te gaan wanneer de incassopartij niet geregistreerd is – al blijft de onderliggende schuld wel verschuldigd. Daarnaast zijn vanaf 1 oktober 2026 de incassokosten niet verschuldigd wanneer er een niet-geregistreerde incassopartij incasseert of heeft geïncasseerd.⁶ Het is van belang dat zowel schuldenaren als schuldeisers bekend raken met dit onderdeel van de wet – hier zal dan ook extra aandacht aan worden besteed in de communicatie. Voor schuldenaren is het van belang te weten dat incassopartijen in verschillende registers geregistreerd kunnen staan, namelijk in het register van Justis maar ook in het gerechtsdeurwaarders- en advocatenregister. Gerechtsdeurwaarders en advocaten hoeven zich niet in het in register incassodienstverlening in te schrijven omdat zij vallen onder eigen gereguleerde beroepsregisters. Ik ga in overleg met de betrokken partijen over de mogelijkheid om de registers naar elkaar te laten verwijzen. De inwerking-treding van artikel 18 van de Wki zal daarmee naar verwachting ook een positief effect hebben op het aantal registraties. Om deze verwachting te staven, zal kort na 1 oktober 2026 een peilmoment worden ingesteld om te beoordelen of het aantal registraties ten opzichte van de huidige stand is gestegen.

Een tweede knelpunt is dat sommige partijen – zoals VvE-beheerders, brancheorganisaties en andere administratieve dienstverleners die in opdracht van een derde incassowerkzaamheden verrichten – zich door de brede reikwijdte genoodzaakt voelen om deze activiteiten niet meer zelf uit te voeren, maar in zijn geheel over te dragen aan een geregistreerde incassodienstverlener. Dit terwijl het juist wenselijk is dat deze partijen eerst als service een kosteloze betalingsherinnering sturen en/of op een laagdrempelige manier contact hebben met de schuldenaar. Het betreft met name partijen die slechts in een vroege administratieve fase betalingsherinneringen sturen en daarbij nog geen buitengerechtelijke incassokosten in rekening brengen. Dit vroeg uitbesteden leidt er toe dat buitengerechtelijke incassokosten eerder in rekening worden gebracht bij de schuldenaar, wat botst met een belangrijk uitgangspunt in aanpak tegen de schuldenproblematiek: het voorkomen van onnodige kostenoploop.

In dit verband speelt ook een ander punt. Verschillende partijen hebben aangegeven een ongelijk speelveld te ervaren ten opzichte van zelfincassanten. Er zijn grote verschillen tussen de zelfincassanten. In dit kader wordt met zelfincassant bedoeld: een bedrijf met een (grote) eigen incasso-afdeling die op professionele wijze incasseert. Ik zie dat er nu verschillen zijn omdat geen specifieke eisen zijn verbonden aan buitengerechtelijke incassowerkzaamheden door zelfincassanten. Hierbij geldt dat het belangrijk is dat schuldenaren die geconfronteerd worden met buitengerechtelijke incassokosten vanuit een zelfincassant ook op adequate wijze worden beschermd. Deze knelpunten zullen door mijn ministerie nader worden verkend, zonder afbreuk te doen aan de beschermingsdoelstelling van de wet.

Tegelijkertijd ontslaat dit niemand van de plicht om te voldoen aan de huidige wetgeving. Voor partijen die incassowerkzaamheden verrichten voor derden of na overdracht van een vordering, geldt de registratieplicht onverkort. Incassodienstverlening zonder registratie is op grond van de Wet op de economische delicten (hierna: WED) reeds strafbaar gesteld. Daarnaast kan de Inspectie JenV in dat kader handhavend optreden tegen niet-naleving van de registratieplicht.

⁶ Artikel 18 Wki

Uit de invoeringstoets is gebleken dat de toepassing van de kwaliteits-eisen in de praktijk op onderdelen tot knelpunten leidt. Dit is eerder ook erkend in het schrijven van de Staatssecretaris Rechtsbescherming.⁷ Met name de uitwerking van de vakbekwaamheidseis in artikel 2.2. van het Besluit kwaliteit incassodienstverlening (hierna: Bki) leidt in de praktijk tot knelpunten. De vakbekwaamheidseis wordt uitgewerkt als een formeel opleidingsvereiste. Dit heeft als gevolg dat medewerkers met aantoonbare kennis en jarenlange werkervaring niet inzetbaar zijn als incassomedewerker wanneer zij niet voldoen aan de opleidingsvereiste. Ook kunnen stagiairs op dit moment geen incassowerkzaamheden verrichten, terwijl zij in de praktijk wel degelijk de benodigde kwalificaties kunnen ontwikkelen om goede incassodienstverlening te verlenen wanneer zij meer ervaring opdoen. Daarnaast is het voor de toekomst ook belangrijk dat zij de werkzaamheden in ieder geval (onder begeleiding) kunnen leren. Dit heeft onder andere gevolgen voor hun inzetbaarheid binnen de incassodienstverlening.

Mijn voorganger heeft naar aanleiding van deze signalen reeds tijdelijk een ruimer beleid gehanteerd ten aanzien van de opleidingseis. Dit tijdelijke beleid houdt in dat incassodienstverleners bij de registratieaanvraag per medewerker die niet aan het vereiste opleidingsniveau voldoet, gemotiveerd moeten onderbouwen waarom toch aan de vereiste vakbekwaamheid wordt voldaan, bijvoorbeeld door het aantonen van relevante werkervaring, cursussen of interne inwerkprogramma's. De Inspectie JenV heeft aangegeven gedurende deze periode coulanter te toetsen op de opleidingseis en de nadruk te leggen op de door de incassodienstverlener opgenomen motivering. Dit tijdelijke beleid geldt voor medewerkers die vóór 1 april 2024 al actief waren als incassomedewerker; voor nieuwe medewerkers geldt de opleidingseis onverkort. Dit tijdelijk beleid biedt dan ook geen oplossing voor de inzet van stagiairs die nog niet aan de formele opleidingsvereisten voldoen. Gelet op deze signalen verken ik of, en zo ja onder welke voorwaarden, een aanpassing van de huidige diploma-eisen mogelijk en wenselijk is. Uw Kamer zal hierover op een later moment worden geïnformeerd.

Toezicht en handhaving

De toezichts- en screeningsfunctie met betrekking tot de Wki is verdeeld over vier partijen, die ieder een eigen rol hebben. Deze taakverdeling komt voort uit de brede reikwijdte: de Wki reguleert de incassodienstverleners, maar is ook van toepassing op gerechtsdeurwaarders en incasso-advocaten, voor zover zij buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten. Justis is verantwoordelijk voor de screening van registratieaanvragen en het beheer van het register incassodienstverlening. Het Bureau Financieel Toezicht (hierna: BFT) en de dekens houden toezicht op respectievelijk de gerechtsdeurwaarders en de advocaten en de incassokantoren die aan deze beroepsgroepen zijn verbonden. Deze partijen hoeven zich niet te registreren in het incassoregister, omdat zij reeds ingeschreven zijn in hun eigen registers. De Inspectie JenV houdt toezicht op de naleving van de registratieplicht door alle andere partijen die onder de reikwijdte van de Wki vallen, ongeacht of ze geregistreerd zijn. Daarnaast beheert de Inspectie JenV het Meldpunt Wki, waar burgers en bedrijven melding kunnen maken van incassodienstverleners die mogelijk niet voldoen aan de wettelijke vereisten. De meldingen die via dit meldpunt binnenkomen geven de Inspectie JenV zicht op waar in de

⁷ *Kamerstukken II*, 2024/25, 35 733, nr. 18.

markt de grootste risico's zich voordoen en stellen haar in staat het toezicht daarop te richten.

Uit de invoeringstoets blijkt dat zowel het BFT als de dekens de uitwerking van de Wki over het algemeen positief waarderen. De Inspectie JenV heeft aangegeven dat een uitbreiding van instrumentarium en middelen nodig is om effectiever toezicht te houden op partijen die onder de reikwijdte van de Wki vallen – met name door de toevoeging van publicatie- en openbaarmakingsbevoegdheden in combinatie met een boetebevoegdheid voor wat betreft overtredingen van de registratieplicht. Daarnaast geeft zij aan dat de beschikbare capaciteit en middelen beperkt zijn, waardoor de toezichtstaken niet ten volle kunnen worden uitgeoefend. Ik neem deze signalen serieus.

Mijn ministerie heeft de afgelopen jaren extra middelen beschikbaar gesteld voor de Inspectie JenV ter ondersteuning van haar toezichtstaak, onder meer ten behoeve van de inrichting van het Meldpunt Wki. Dit bedrag is groter dan de opbrengsten die op dit moment uit de doorbelasting aan de markt worden gegenereerd, doordat het aantal registraties achterblijft bij de verwachting.

Het verhogen van de registratiegraad is een belangrijke stap om de toezichtkosten beter te kunnen dekken vanuit de sector. De komende periode wordt daarom ingezet op maatregelen die de registratiegraad verhogen, zodat de Wki door meer partijen wordt nageleefd en de incassomarkt beter kan worden gemonitord. Een hogere registratiegraad zal er daarnaast toe leiden dat de totale opbrengsten uit doorbelasting toenemen, waardoor het principe van integrale doorbelasting van toezichtkosten aan de sector kan worden bereikt.

De Inspectie JenV kan handhavend optreden tegen niet-naleving van de registratieplicht door middel van een last onder dwangsom. Wat in de huidige systematiek ontbreekt, is de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen voor de periode dat een partij ten onrechte niet geregistreerd stond. Door mijn ministerie zal worden verkend of het opleggen van een bestuurlijke boete voor het ten onrechte niet registreren mogelijk, noodzakelijk en wenselijk is en zo, ja, hoe dat zich verhoudt met het feit dat dit al strafbaar is gesteld.

Een deel van de partijen ervaart de registratie- en verleningskosten als hoog en vindt dat de huidige tariefstructuur onvoldoende rekening houdt met verschillen tussen grote en kleine incassodienstverleners omdat hetzelfde tarief wordt gehanteerd, ongeacht de omvang van de organisatie. Als gevolg van de achterblijvende registraties worden de meeste kosten op dit moment echter nog gedragen door het ministerie en niet doorbelast aan de sector. De huidige tariefstructuur vloeit voort uit een eerdere keuze waarbij een meer gedifferentieerde omzet gebaseerde systematiek op uitvoeringsproblemen stuitte. Aan de hand van de wetsevaluatie wordt bezien of de tariefstructuur alsnog kan worden verfijnd en of een alternatief systeem nodig is.

Daarnaast heeft de incassobranche de behoefte geuit aan meer transparantie over zowel de afwegingen achter handhavingsbesluiten als de verschillende typen handhavingsbesluiten, zodat de sector hiervan kan leren. In overleg met de toezichthouders wordt bezien of het mogelijk en wenselijk is om informatie over overtredingen en handhavingspatronen te delen met de sector, zonder dat dit te herleiden is tot individuele gevallen.

Positie schuldeisers

Een aantal incassodienstverleners en de Inspectie JenV hebben aangegeven dat de positie van de schuldeiser onvoldoende zichtbaar is in de uitwerking van de Wki – zowel wat betreft grote commerciële organisaties

als kwetsbare partijen zoals particuliere schuldeisers en mkb'ers. De kwaliteitseisen in artikel 13 Wki gelden weliswaar al voor zowel schuldenaren als schuldeisers, maar zijn in het Bki niet nader uitgewerkt voor schuldeisers. Hoewel de wet geen belemmering bevat voor schuldeisers om een klacht in te dienen, bestaat in de praktijk onduidelijkheid over hoe zij dit kunnen doen, doordat de klachtenregeling niet expliciet op hen is ingericht.

Dit onderdeel zal worden meegenomen in de wetsevaluatie, waarbij wordt verkend of nadere uitwerking van de positie van de schuldeiser in het Bki nodig en wenselijk is. In de tussentijd zal de Inspectie JenV de positie van schuldeisers meenemen in haar reguliere toezicht. Het reguliere verbintenissenrecht blijft van toepassing op overeenkomsten tussen schuldeiser en incassodienstverlener.

Slot

Ik erken dat de Wki in de praktijk tot knelpunten leidt. Deze knelpunten raken zowel de organisaties die de wet moeten uitvoeren, als de mensen voor wie de wet is bedoeld: schuldenaren en schuldeisers die recht hebben op een eerlijke en transparante incassodienstverlening.

De in deze brief beschreven maatregelen zijn erop gericht de meest urgente knelpunten aan te pakken. Voor de korte termijn wordt ingezet op gerichte communicatie over de werking en reikwijdte van de Wki en op het monitoren van de effecten van de inwerkingtreding van artikel 18 na 1 oktober 2026. Daarnaast worden verkenningen opgestart naar de afbakening van de reikwijdte, de vakbekwaamheidseisen in het Besluit en aanvullende sanctioneringsmogelijkheden. De uitkomsten worden op een later moment met uw Kamer gedeeld.

Gelet op de sterke signalen uit de invoeringstoets en de validatiegesprekken haal ik de wetsevaluatie een jaar naar voren, naar 2028, zodat het volledige functioneren van de wet integraal kan worden beoordeeld. Een herhaling van de invoeringstoets over anderhalf jaar, zoals aanbevolen in de invoeringstoets, is daarmee niet nodig.

De wetsevaluatie in 2028 biedt de gelegenheid om de effecten van de wet en de in deze brief beschreven maatregelen te beoordelen. Tot die tijd worden de ontwikkelingen in de uitvoering nauwgezet gevolgd en zal, waar nodig, tijdig bijgestuurd worden. Ik heb er vertrouwen in dat we, samen met alle betrokken partijen, in staat zijn de gesignaleerde knelpunten aan te pakken.

Het uiteindelijke doel blijft onveranderd: de kwaliteit van de buitengerechtelijke incassodienstverlening vergroten ten behoeve van de schuldenaar, de schuldeiser en de incassodienstverleners zelf. Daar blijf ik mij voor inzetten.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
K.T. van Bruggen