BALANS EN EFFECTIVITEIT

# DE NOODZAKELIJKE HERIJKING VAN HET SCHULDEN- EN INCASSOSTELSEL

3 november 2026

Ondernemers - zowel mkb-bedrijven, zzp'ers als grote werkgevers - spelen een cruciale rol in het economisch verkeer. Zij leveren goederen, diensten, werk en liquiditeit aan de samenleving. Het kunnen innen van openstaande vorderingen is voor ondernemers geen luxe, maar een voorwaarde voor continuïteit, loonbetaling en investeringskracht.

Daarnaast is de problematiek van schulden in Nederland hardnekkig en omvangrijk. Ondanks vele initiatieven, beleidsmaatregelen en maatschappelijke inzet blijft het aantal mensen met problematische schulden substantieel (ongeveer 724.000 huishoudens volgens CBS-cijfers), waarmee sprake is van een structureel maatschappelijk vraagstuk.[1] Veel mensen worden te laat of helemaal niet bereikt door passende hulp.

Achter deze cijfers gaan huishoudens en mensen schuil die vaak langdurig onder financiële en persoonlijke druk staan. Het voorkomen en oplossen van problematische schulden vraagt daarom om een menselijke en effectieve aanpak, waarin ruimte is voor bescherming, herstel en perspectief. Tegelijkertijd moeten ook de gevolgen voor schuldeisers, waaronder veel kleine ondernemers, eerlijk worden meegewogen. Zij zijn niet de oorzaak van het schuldenprobleem, maar worden er in de praktijk wel direct door geraakt.

De recente beleidsontwikkelingen op het terrein van civiele invordering en schuldhulpverlening hebben een begrijpelijk en breed gedeeld doel: het

[1] https://www.nvvk.nl/nieuws-detail/2026/01/22/trendbreuk-daling-aantal-huishoudens-met-problematische-schulden; https://openresearch.amsterdam/nl/page/131789/schuldenproblematiek-in-beeld; https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2026/03/schuldenproblematiek-in-beeld-2025

voorkomen van problematische schulden en het bieden van perspectief voor burgers. Maar in de uitwerking dreigt het schuldenstelsel te kantelen ten nadele van private schuldeisers, waaronder duizenden ondernemers.

De huidige discussie over schulden richt zich in toenemende mate op het gedrag van individuele schuldeisers en het belang van sociaal incasseren. Sociaal incasseren ziet op de zorgvuldige, proportionele en menselijke manier waarop een individuele schuldeiser of incassodienstverlener handelt. Hoewel dit zeker een relevante ontwikkeling is, lost sociaal incasseren op zichzelf niet de structurele problemen op van onvoldoende bereik van schuldhulp, gebrekkige coördinatie, kostenoploop en onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Sociaal incasseren en een goed functionerend schuldenstelsel zijn twee verschillende zaken. Voorkomen moet worden dat het zicht verdwijnt op een fundamenteler probleem: het ontstaan van schulden en het functioneren van het schuldenstelsel als geheel.

Zolang het systeem zelf leidt tot oplopende schulden, gebrek aan overzicht en onvoldoende samenhang tussen partijen, zullen problemen zich blijven herhalen, ongeacht hoe zorgvuldig individuele partijen handelen. De Kamerbrief van 11 juni 2026 over de aanpak van civiele invordering bevestigt dat zowel de belangen van de schuldenaar als die van de schuldeiser moeten worden meegewogen.  De kern van de opgave ligt daarom niet alleen in gedragsverandering, maar in het maken van samenhangende systeemkeuzes. Met deze position paper geven VNO-NCW en MKB-Nederland een integrale visie op de noodzakelijke balans in het schuldenstelsel.

**Ons centrale uitgangspunt:**
**Een effectief, sociaal en duurzaam schuldenstelsel kan alleen bestaan wanneer schuldeisers én schuldenaren evenwichtig worden beschermd.**

## 1. Waarom dit van belang is

Een goed functionerende economie veronderstelt dat geleverd werk wordt betaald. Ondernemers kunnen alleen investeren, werkgelegenheid bieden en risico’s nemen wanneer zij erop kunnen vertrouwen dat betaling volgt op geleverde diensten of goederen. Dit geldt voor grote ondernemingen, maar juist ook voor mkb-bedrijven, zzp’ers en collectieven, voor wie betalingsuitstel of -uitval direct gevolgen heeft voor liquiditeit en continuïteit.

Het economisch verkeer draait in hoge mate op uitgestelde betaling: levering op rekening, betaling achteraf en termijnbetalingen. Dat systeem kan alleen functioneren wanneer erop kan worden vertrouwd dat afspraken worden

nagekomen en afdwingbaar zijn. Wanneer dat vertrouwen afneemt, verschuift het economisch verkeer naar vooruitbetaling, zekerheden en/of strengere voorwaarden.

Dit leidt tot hogere kosten, minder toegang tot producten en diensten -met name voor kwetsbare groepen- en uiteindelijk tot economische schade. Een schulden- en incassostelsel dat dit vertrouwen ondermijnt, raakt daarmee niet alleen individuele schuldeisers, maar het functioneren van de economie als geheel.

## 2. Onze visie en uitgangspunten

VNO-NCW en MKB-Nederland staan voor een schuldenstelsel dat sociaal, rechtvaardig én effectief is. Vanuit die visie hanteren wij de volgende uitgangspunten.

**Wederkerigheid en evenwicht**
Bescherming van mensen met schulden en afdwingbaarheid van betaling zijn geen tegenpolen. Een duurzaam stelsel veronderstelt verantwoordelijkheden aan beide zijden, met bijbehorende rechten én plichten voor zowel schuldeiser als schuldenaar.

**Aflossen naar draagkracht is de norm**
Het nakomen van afspraken en het aflossen van schulden naar draagkracht vormt een fundament van de rechtsstaat en de economie. Kwijtschelding kan noodzakelijk zijn in uitzonderlijke situaties, maar mag niet uitgroeien tot een structurele uitkomst of een structureel doel.

**Effectiviteit boven goede intenties**
Beleid moet aantoonbaar bijdragen aan het oplossen van schulden. Goede bedoelingen zonder structureel resultaat ondermijnen het draagvlak voor het stelsel.

# 3. Analyse van de huidige situatie

## 3.1. Omvang en bereik van schuldhulpverlening

Volgens het CBS hebben ongeveer 724.000 huishoudens in Nederland problematische schulden[2]. Van deze groep bereikt jaarlijks ongeveer 82.000 huishoudens een NVVK-schuldhulpverlener. Uit het jaarverslag 2024 van de NVVK blijkt dat jaarlijks bij ruim 17.000 huishoudens de schulden daadwerkelijk worden opgelost.

Dit betekent dat slechts ongeveer 2,35 % van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden per jaar schuldenvrij wordt, waarbij geen duidelijke cijfers bekend zijn van het aantal huishoudens dat duurzaam uit de schulden blijft (terugval).

Het huidige stelsel biedt voor het overgrote deel van de huishoudens met problematische schulden dus geen tijdige en structurele oplossing. Dat benadrukt het belang van preventie, vroegsignalering, betere ketensamenwerking en effectieve schuldhulpverlening - naast een evenwichtige inrichting van de incasso- en invorderingsketen.

Daarbij moet worden bedacht dat problematische schulden niet alleen mensen in loondienst of uitkeringsgerechtigden raken. Een aanzienlijk deel van de huishoudens met problematische schulden heeft ook een ondernemer of zelfstandige in het huishouden. Ondernemers kunnen daarmee zowel schuldeiser als schuldenaar zijn. Dat benadrukt het belang van een schuldenstelsel dat niet uitgaat van een tegenstelling tussen ondernemers en mensen met schulden, maar oog heeft voor de verschillende rollen en belangen die in de praktijk naast elkaar kunnen bestaan[3].

## 3.2. Breder perspectief – rol incasso en creditmanagement

Jaarlijks wordt in Nederland voor € 639 miljard op krediet geleverd. Ongeveer 23,6% daarvan wordt niet binnen de afgesproken termijn betaald[4]. Het overgrote deel van deze betalingsachterstanden wordt alsnog voldaan; uiteindelijk wordt minder dan 2% van het totale kredietvolume als oninbaar afgeschreven.

---

[2] https://schuldenplatform.nl/financiele-hulp ; https://www.nvvk.nl/nieuws-detail/2026/01/22/trendbreuk-daling-aantal-huishoudens-met-problematische-schulden ; https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20260310/brief_van_de_minister_van_szw_ter

[3] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/26/aantal-huishoudens-met-problematische-schulden-niet-toegenomen; https://longreads.cbs.nl/leven-in-armoede-2025/wat-is-de-financiele-situatie-bij-armoede/

[4] https://www.seo.nl/publicaties/vcmb-waardenonderzoek-2022/

Deze cijfers laten zien dat betalingsachterstanden niet automatisch problematische schulden zijn. Integendeel: in ongeveer 98% van de gevallen wordt uiteindelijk betaald. Effectief creditmanagement en zorgvuldige incassodienstverlening in de minnelijke fase hebben een belangrijke (preventieve) werking.

In een ideale wereld betaalt iedereen op tijd. In die wereld zouden incassobureaus net zo overbodig zijn als artsen in een wereld zonder ziekte. Die wereld bestaat echter niet. Betalingsachterstanden zijn een structureel onderdeel van het economische verkeer.

Hypothetisch bezien zou het inperken van de effectiviteit van creditmanagement en incassodienstverlening leiden tot een veel hoger percentage oninbare vorderingen. Dat vergroot de risico's voor ondernemers, die deze risico's uiteindelijk zullen moeten verdisconteren in hun prijzen, marges of acceptatiebeleid. Dat raakt niet alleen bedrijven, maar ook consumenten en de economie als geheel.

Tegen deze achtergrond is het hardnekkige idee dat problematische schulden een verdienmodel zouden vormen, feitelijk onjuist. Mensen met problematische schulden genereren immers geen inkomsten voor incassobureaus of creditmanagementbedrijven. Juist dit misverstand vergroot het risico op een vertekend beeld van de sector. Dat beeld leeft niet alleen in de media en het maatschappelijk debat, maar klinkt ook door in de parlementaire discussie.

Feitelijk juist is, dat incassobureaus en creditmanagementbedrijven bedrijfsmatig werkzaamheden verrichten met het oplossen van reguliere betalingsachterstanden en het beheersen van betalingsrisico's — juist om escalatie en problematische schulden te voorkomen. Ondernemers worden ontzorgd bij het incasseren van openstaande vorderingen. Wanneer een schuldeiser deze werkzaamheden uitbesteedt, zijn daar logischerwijs kosten aan verbonden. Deze kosten worden door de Wet Incassokosten (WIK) bewust begrensd. Van excessieve verdienmodellen op basis van buitengerechtelijke incassokosten is dan ook geen sprake. Bovendien is deze vergoeding sinds de invoering van de wet in 2012 niet geïndexeerd. Gezien een cumulatieve inflatie van ongeveer 43% tot 45%[5] sinds de invoering is de reële waarde van buitengerechtelijke incassokosten daardoor aanzienlijk gedaald. Dit punt weegt nog zwaarder als de steeds toenemende (wettelijke en maatschappelijke) eisen aan het werk van incassobureaus en creditmanagementbedrijven daarbij worden betrokken.

[5] https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-economie/inflatie

Juist omdat de sector primair gericht is op het voorkomen van escalatie en het beheersen van risico's, is het van belang om betalingsproblemen zoveel mogelijk in de minnelijke fase op te lossen. Zodra een zaak de gerechtelijke fase bereikt, lopen de kosten snel op, verharden de verhoudingen en neemt de juridisering toe. Dat kost uiteindelijk iedereen meer geld — ook de ondernemer.

Die ondernemer zit bovendien in een spagaat: hij wil zijn klant behouden, maar ook betaald krijgen. Escalatie wil de ondernemer daarom zoveel mogelijk voorkomen.

Vroegtijdige en zorgvuldige incasso is daarmee geen verdienmodel, maar een instrument om erger te voorkomen.

Bij zorgvuldige incasso zou in de toekomst ook overwogen kunnen worden om de informatiepositie in het minnelijke traject te verbeteren, zodat eerder en beter kan worden vastgesteld wat de situatie en betaalpositie van de schuldenaar is.

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan, met waarborgen omklede, toegang tot relevante gegevensbronnen en betere koppelingen met bestaande voorzieningen zoals de Verwijsindex Schuldhulpverlening (VISH), voor bijvoorbeeld Wki[6]-geregistreerde incassodienstverleners.

Dergelijke toegangen zouden wellicht kunnen bijdragen aan het voorkomen van onnodige incassoactiviteiten en daarmee aan het beperken van extra kosten en escalatie, doordat direct en vroegtijdig kan worden vastgesteld of iemand zich al heeft gemeld voor schuldhulpverlening[7]. De incassodienstverlener maakt geen onnodige incassokosten, de klant ervaart geen onnodige stress, de schuldeiser heeft sneller duidelijkheid over de inbaarheid van de vordering en de betaalpositie van de klant en de maatschappij bespaart kosten[8].

## 3.3. Effectiviteit schuldhulpverlening

De cijfers laten een opmerkelijk contrast zien. Terwijl incasso- en creditmanagementprocessen erin slagen het overgrote deel van betalingsachterstanden te normaliseren en oninbaarheid te beperken tot minder dan 2%, en daarnaast ook schuldeisers steeds meer proberen zelf op te lossen dan wel bewust selecteren welke vorderingen worden uitbesteed, bereikt de

[6] Wet kwaliteit incassodienstverlening
[7] Zie ook Motie Ceder 6 februari 2025 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025Z02263&did=2025D05205
[8] De maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek – Nadja Jungmann, https://open.overheid.nl/documenten/da9c2e26-6d1e-4768-ab5a-63c2d847bbab/file

schuldhulpverlening slechts een zeer beperkt deel van de doelgroep en leidt zij slechts bij een klein percentage tot een structurele oplossing.

Daarnaast leiden verkorte looptijden om terug te betalen, standaardisering en een sterke focus op snelle afsluiting ertoe dat aflossing, gedragsverandering en duurzame financiële stabiliteit onvoldoende centraal staan.

Dit laat onverlet dat binnen de schuldhulpverlening veel professionals zich dagelijks inzetten voor maatwerk en begeleiding, maar het stelsel als geheel onvoldoende prikkels kent voor duurzame uitstroom en herstel.

Daarbij ontbreekt het in veel trajecten aan afdwingbare verplichtingen voor de schuldenaar. Inspanningen om inkomen te vergroten of nazorg en begeleiding te krijgen zijn overwegend vrijblijvend. Ook structurele vroegsignalering, nazorg en coaching zijn beperkt, onder meer door het ontbreken van capaciteit en middelen bij de gemeente. Dit kan leiden tot terugval en het opnieuw opstapelen van schulden.

De consultatie van het wetsvoorstel Schuldregelen zet stappen met reactietermijnen, eisen aan de inspanningsplicht van de schuldregelaar, bescherming tegen onbevoegde schuldregelaars en een betere aansluiting tussen minnelijke en wettelijke trajecten. Voor VNO-NCW en MKB-Nederland is van belang dat dit gepaard gaat met transparantie richting schuldeisers, een evenwichtige behandeling en een passende borging van de verantwoordelijkheid en inspanning van de schuldenaar. Ook vroegsignalering, nazorg en begeleiding moeten daadwerkelijk bijdragen aan duurzaam herstel.

# 4. Praktijk die een goed werkend schuldenstelsel ondermijnt

## 4.1. Er is al veel bekend — maar toch loopt het systeem niet goed

De afgelopen jaren is veel kennis opgebouwd over het ontstaan en oplossen van schulden. Zowel vanuit wetenschap als beleid is duidelijk dat:

- schulden vaak onnodig oplopen door kosten en procedures;
- mensen laat of niet in beeld komen bij hulpverlening en/of gemeente;
- trajecten lang duren en terugval veel voorkomt.

Er zijn bovendien al veel voorstellen gedaan, onder andere in het IBO problematische schulden, *Naar een beter werkende schuldenketen* (2024)[9], gericht

[9] https://open.overheid.nl/documenten/c9a5939e-2294-4013-abc8-2218e7feb0ee/file

op betere samenwerking, meer overzicht, vroegsignalering en effectievere schuldregelingen.

Tegelijkertijd blijft de praktijk weerbarstig.
Het aantal huishoudens met problematische schulden blijft structureel hoog en veel mensen bereiken de schuldhulpverlening niet of te laat.

Het probleem is niet een gebrek aan ideeën of initiatieven, maar een gebrek aan samenhang en effectiviteit in het systeem als geheel.

## 4.2. Gebrek aan coördinatie

Schuldeisers opereren grotendeels individueel, terwijl schuldenaren vaak meerdere schuldeisers hebben. Hierdoor ontstaat concurrentie om dezelfde beperkte afloscapaciteit, met als gevolg oplopende kosten en langere trajecten. De Kamerbrief aanpak civiele invordering[10] benoemt ditzelfde coördinatieprobleem en werkt onder meer aan een collectief afbetalingsplan. Dat kan bijdragen aan rust en volledige betaling, maar alleen als deelname, informatie, kosten en verdeling van betalingen evenwichtig en uitvoerbaar worden ingericht.

## 4.3. Oplopende schuldenlast

Relatief kleine schulden kunnen door kosten en rente uitgroeien tot problematische schulden. Dit ondermijnt zowel het perspectief van de schuldenaar als de kans op terugbetaling voor schuldeisers.

Het kabinet wil met maatregelen zoals het collectief afbetalingsplan en een zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders kostenoploop en escalatie beperken. VNO-NCW en MKB-Nederland onderschrijven het doel, maar benadrukken dat de oplossing niet mag bestaan uit een eenzijdige afwenteling van kosten en risico's op private schuldeisers.

De voorgestelde collectieve aanpak kan alleen werken wanneer alle, relevante (dus ook publieke) schuldeisers op een gelijk speelveld worden betrokken, de schuldenaar volledige en juiste informatie verstrekt en de gemaakte kosten redelijk worden verdeeld. Een collectief instrument moet bovendien het perspectief op volledige betaling versterken, niet automatisch leiden tot kwijtschelding of een verschuiving van verliezen naar kleine schuldeisers.

[10] Aanpak civiele invordering – Brief aan Tweede Kamer "Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting" van 11 juni 2026 – TK 24 515 nr. 822 - https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2026Z12896&did=2026D29133

## 4.4. Te weinig herstel en vooral focus op afsluiting: een stelsel zonder verplichtingen voor schuldenaar en schuldhulpverlener

Het huidige stelsel is in de praktijk nog onvoldoende gericht op herstel en gedragsverandering. Bovendien lost de schuldhulpverlening slechts een beperkt deel van de problematische schulden daadwerkelijk structureel op.
De verplichtingen van schuldenaren zijn in de praktijk vaak beperkt afdwingbaar of onvoldoende concreet uitgewerkt. Medewerking aan begeleiding is te vrijblijvend, inspanningen om inkomen te vergroten zijn niet af te dwingen en het ontbreken van medewerking heeft zelden consequenties. Daartegenover staan vergaande verplichtingen voor (met name private) schuldeisers, die worden geacht medewerking te verlenen aan regelingen met beperkte of geen aflossing.

Daarnaast is er sprake van aanzienlijke discretionaire ruimte binnen de schuldhulpverlening. Het ontbreekt aan uniforme kwaliteitseisen, de transparantie richting schuldeisers is beperkt waardoor zij geen inzicht hebben in de situatie van de schuldenaar en toetsing of verantwoording vindt nauwelijks plaats. Dit leidt tot verschillen van de ene tot de andere gemeente en van de ene tot de andere schuldhulpverlener, onder meer in toegang, doorlooptijden en de invulling van schuldregelingen. Deze asymmetrie ondermijnt het draagvlak voor het schuldenstelsel. De consultatie van het wetsvoorstel Schuldregelen die deze zomer heeft plaatsgevonden,[11] bevat daarvoor enkele verbeteringen, maar laat nog vragen over uitvoerbaarheid, transparantie en de positie van schuldeisers. Wanneer inspanning en verantwoordelijkheid niet evenwichtig zijn verdeeld, neemt de bereidheid van schuldeisers om mee te werken af. Dat raakt niet alleen ondernemers, maar uiteindelijk ook mensen met schulden die afhankelijk zijn van een functionerend stelsel.

## 4.5. De normalisering van 0%-regelingen wijkt af van de wettelijke norm

De wetgever heeft bewust vastgelegd dat schuldenaren in beginsel beschikken over een minimale afloscapaciteit[12]. De zogenoemde 5%-regeling geeft uitdrukking aan het wettelijke uitgangspunt dat ook binnen een schuldregeling in beginsel wordt afgelost naar draagkracht. Dit waarborgt dat schuldregelingen niet vrijblijvend zijn en geeft concrete invulling aan wederkerigheid en het beginsel van pacta sunt servanda.

[11] Internetconsultatie Wet schuldregelen https://www.internetconsultatie.nl/wetschuldregelen/b1
[12] Zie art. 475dc Rv (Wetboek van burgerlijke rechtsvordering) en art. 4a lid 5 Wgs (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening)

VNO-NCW en MKB-Nederland erkennen dat mensen soms in een situatie verkeren waarin iedere betalingsverplichting feitelijk niet haalbaar is. In zulke situaties moet ruimte bestaan voor bescherming en een realistisch perspectief op herstel. Maatregelen in het incassotraject moeten proportioneel zijn en bijdragen aan een oplossing, niet aan verdere problematisering van schulden. Tegelijkertijd is het van belang dat zorgvuldig wordt vastgesteld of aflossingscapaciteit aanwezig is. Wanneer die capaciteit er wel is, hoe beperkt ook, past het bij een evenwichtig en wederkerig stelsel dat deze wordt benut. Dat is niet alleen van belang voor schuldeisers, maar ook voor de geloofwaardigheid van de regeling en het duurzame herstel van de schuldenaar. De bestaande wettelijke hardheidsclausule[13] biedt daarvoor ruimte.

Onze zorg ziet op een andere ontwikkeling. In de praktijk wordt steeds vaker op basis van forfaitaire berekeningen geen afloscapaciteit vastgesteld (0%-aanbiedingen), zonder dat altijd voldoende wordt gekeken naar de concrete financiële situatie, feitelijke bestedingsruimte en mogelijkheden tot aflossen naar draagkracht. Inmiddels betreft dit naar schatting ongeveer een derde van alle nieuwe schuldregelingen. Het gaat daarbij vaker om beperkte bedragen per maand. Dat raakt niet alleen de uitkering aan schuldeisers, maar ook de geloofwaardigheid en wederkerigheid van het stelsel. Al gaat het slechts om een paar euro, voor de ondernemer vertegenwoordigt een dergelijk bedrag concreet geleverde prestaties, ingekochte goederen of betaalde lonen. Met name voor mkb-ondernemers en zzp'ers - die vaak met smalle marges werken - is ieder bedrag onderdeel van hun liquiditeit en continuïteit.

Het bedrag op zichzelf is daarom niet doorslaggevend; het principiële punt is of feitelijke draagkracht aanwezig is. Wanneer feitelijk aflossingsruimte aanwezig is, past het binnen de wettelijke systematiek dat deze – hoe beperkt ook – wordt betrokken bij aflossen naar draagkracht. Het structureel buiten beschouwing laten van zowel beschikbare draagkracht als enige inspanning van de schuldenaar, wordt door veel ondernemers ervaren als een eenzijdige lastenverschuiving en als een aantasting van het beginsel dat afspraken, naar vermogen, worden nagekomen.

Wanneer nulaanbiedingen niet langer beperkt blijven tot individueel gemotiveerde en toetsbare uitzonderingssituaties, maar structureel worden toegepast, zelfs als er enige aflossingsruimte is, schuift de wettelijke norm feitelijk op. Daarmee komt de rechtszekerheid voor schuldeisers onder druk te staan en vervaagt het onderscheid tussen tijdelijke onmacht en situaties waarin enige bijdrage mogelijk is. Dat tast het maatschappelijk draagvlak voor

[13] Hardheidsclausule – art. 475fa Rv

schuldregelingen aan en kan het rechtsgevoel ondermijnen, juist bij ondernemers en burgers die hun verplichtingen wél nakomen.

Het debat gaat niet over de vraag óf kwetsbare mensen bescherming verdienen, maar over de manier waarop die bescherming effectief en duurzaam kan worden vormgegeven. Daarbij is van belang dat de beschikbare publieke middelen aantoonbaar worden ingezet voor duurzame oplossingen: het voorkomen van verdere schuldenopbouw, het vergroten van financiële stabiliteit en het voorkomen van terugval. Dat vraagt om passende begeleiding, duidelijke verantwoordelijkheden en inzicht in de resultaten van schuldhulpverlening. Effectiviteit en menselijke maat moeten daarbij samengaan.

De 5%-regeling moet het uitgangspunt blijven als uitdrukking van aflossen naar draagkracht. Tegelijkertijd vraagt toepassing van deze norm om voldoende ruimte voor maatwerk, zodat in situaties met aantoonbaar onvoldoende bestedingsruimte geen onhoudbare financiële situatie ontstaat. Het nulaanbod behoort beperkt te blijven tot aantoonbaar noodzakelijke en individueel gemotiveerde uitzonderingen, waarin feitelijk geen afloscapaciteit bestaat, met ruimte voor herijking gedurende het traject wanneer de financiële situatie verandert. Alleen zo blijft het schuldenstelsel gebaseerd op verantwoordelijkheid, wederkerigheid en duurzaam herstel.
Tegelijkertijd bestaan er zorgen over het ontstaan van nieuwe schulden en de beperkte borging en vrijblijvendheid van nazorg, waardoor het risico op terugval en hernieuwde schuldenopbouw aanwezig blijft en duurzaam herstel onvoldoende wordt geborgd.

## 4.6. Grote uitzonderingspositie voor de overheid als schuldeiser

Er bestaan grote verschillen tussen:
- publieke schuldeisers (met bijzondere bevoegdheden en preferente positie);
- grote private partijen (die kosten kunnen doorberekenen);
- kleinere schuldeisers en mkb-ondernemers die overwegend achteraan staan in de verdeling.

Dit betekent in de praktijk dat kosten en risico's op verschillende manieren worden opgevangen: grotere partijen kunnen deze vaker doorbelasten of spreiden, terwijl mkb-ondernemers hiervoor vaak minder mogelijkheden hebben en de gevolgen daardoor direct voelen in hun liquiditeit, marges en bedrijfsvoering.
Het verschil tussen publieke en private schuldeisers leidt ertoe dat maatschappelijke problemen in toenemende mate worden neergelegd bij

individuele schuldeisers, terwijl de oorzaken en oplossingen breder in het systeem liggen.

Daarnaast blijkt in de uitvoeringspraktijk dat publieke en private partijen niet altijd op dezelfde wijze omgaan met uitgangspunten rondom aflossen naar draagkracht en toepassing van de beslagvrije voet. Verschillen in benadering en uitvoering leiden tot onduidelijkheid, verminderde voorspelbaarheid en een ongelijke behandeling van schuldeisers en schuldenaren binnen het stelsel.
De overheid is één van de grootste schuldeisers in Nederland[14]. Haar incassobeleid heeft daarmee een belangrijke voorbeeldwerking binnen het schuldenstelsel. Tegelijkertijd kunnen vorderingen bij de overheid in de praktijk sneller oplopen, onder meer door de toepassing van verhogingen, boetes en terugvorderingen, wat kan bijdragen aan een verdere toename van de totale schuldenlast. Daarnaast heeft de overheid een preferente positie ten opzichte van andere schuldeisers met bijzondere bevoegdheden en een betere informatiepositie. Hun vorderingen hebben veelal voorrang op die van de 'gewone' schuldeiser en vaak geldt de voorwaarde dat bepaalde overheidsinstanties (Belastingdienst, UWV) het dubbele percentage ontvangen van wat een concurrente schuldeiser krijgt.

De overheid heeft eigen procedures voor schuldinvordering en hoeft dan de regels van de WIK (Wet incassokosten), waarin incassokosten worden gemaximaliseerd, niet te volgen. Ook hoeft de overheid geen kosteloze betaalherinnering te sturen. Concreet verschil: betaal je een verkeersboete te laat, dan wordt het bedrag in twee stappen met 150% verhoogd, terwijl een commercieel incassobureau een vordering slechts met 15% mag verhogen.[15].

De overheid kan niet enerzijds hogere eisen stellen aan private incassodienstverlening en anderzijds haar eigen invorderingspraktijk buiten beeld laten. Maar juist de overheid proclameert dat de praktijken incassobureaus aan banden moeten worden gelegd. Daarvoor zijn, overigens terecht en ook door de sector gewenst, wettelijke vereisten gekomen voor de incassodienstverlening. Die zouden ook voor de overheid moeten gelden. Publieke schuldeisers moeten een voorbeeldige rol vervullen: proportioneel, voorspelbaar, transparant en gericht op het voorkomen van onnodige kostenoploop. Verschillen moeten uitlegbaar en maatschappelijk verantwoord zijn.

In een stelsel dat inzet op gelijkheid, proportionaliteit en collectieve oplossingen, kan geen plaats zijn voor een bevoorrechte publieke schuldeiser.

---

[14] Jaarverslag NVVK 2024 – pagina 2 – meest voorkomende schuldeisers https://jaarverslag.nvvk.nl/2024/assets/downloads/nvvk-jaarverslag-2024.pdf
[15] Radar 3 november 2025 - https://radar.avrotros.nl/artikel/alleen-overheid-mag-boetes-met-150-verhogen-62055

Publieke schuldeisers behoren in beginsel dezelfde positie in te nemen als private schuldeisers en onder dezelfde voorwaarden deel te nemen aan schuldregelingen.

Vorig jaar heeft de Tweede Kamer een motie[16] aangenomen waarin wordt opgeroepen de preferente positie van publieke schuldeisers te heroverwegen in het kader van bredere hervormingen van het schuldenbeleid. Uiteraard ondersteunen wij deze motie en denken graag mee met de uitvoering van deze motie.

## 4.7. Incassowetgeving mist doel door te grote reikwijdte

De afgelopen jaren is veel aandacht gegaan naar bescherming van kwetsbare schuldenaren en maatschappelijk verantwoord incasseren. Tegelijkertijd zien wij dat het incassostelsel als geheel uit balans raakt door een stapeling van regels, zonder dat bestaande instrumenten worden herijkt. Ook is de wetgeving sterk gericht op de kwetsbare schuldenaar en consument. Er is weinig aandacht geweest voor effectieve(re) maatregelen in de B2B sfeer.

De Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) is ingevoerd om malafide en agressieve incassopraktijken aan te pakken, welk doel breed wordt gedeeld. In de praktijk zien we echter dat de wet zo breed is geformuleerd, dat ook goedwillende en niet-commerciële partijen eronder vallen. Daardoor ontstaat onzekerheid over wat nog wel en niet mag, wanneer je wel of niet aan de strenge en kostbare regelgeving moet voldoen en worden zelfs eenvoudige betalingsherinneringen juridisch beladen. Het gevolg is onnodige juridisering en daarmee hogere kosten: partijen besteden de inning eerder uit of berekenen de hoge kosten van de gevolgen van de Wki door, met hogere kosten voor de burger en meer escalatie als resultaat. Dat staat haaks op het idee van kostenbeteugeling en vroegsignalering.

De knelpunten worden inmiddels ook door het Ministerie van Justitie en Veiligheid onderkend. In de beleidsreactie op de invoeringstoets van juni 2026 constateert het ministerie dat de registratiegraad achterblijft. Veel partijen herkennen zichzelf niet als incassodienstverlener, met name ondernemingen waarvoor incasso slechts een beperkt onderdeel van hun bedrijfsactiviteiten vormt[17]. Ook wordt expliciet erkend dat de positie van schuldeisers in de

[16] Motie van de Tweede Kamerleden Ceder en Welzijn, voorgesteld 19 juni 2025, TK 2024-2025 – 24 515 nr. 805

[17] Beleidsreactie op Invoeringstoets Wet kwaliteit incassodienstverlening https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2026Z14873&did=2026D33343

uitwerking van de Wki onvoldoende zichtbaar is, waarbij particuliere schuldeisers en mkb'ers specifiek worden genoemd.

Het ministerie gaat de afbakening van de reikwijdte nader verkennen en heeft aangekondigd in 2027 naar mogelijke oplossingen te zoeken. Dat is positief, maar een concrete oplossing is er nog niet. In de tussentijd blijft de huidige registratieplicht onverkort gelden en treden per 1 oktober 2026 bovendien de civielrechtelijke gevolgen van niet-registratie in werking. Wij pleiten daarom voor voortvarende aanpassing van de Wki, waarbij niet alleen effectieve bescherming van schuldenaren, maar ook proportionaliteit, uitvoerbaarheid en de positie van (mkb-)schuldeisers volwaardig worden meegewogen.

Ook de Wet Incassokosten (WIK) en de evaluatie van de WIK en het Besluit voor buitengerechtelijke incassokosten (BIK) vragen om een evenwichtige benadering. De vergoeding uit de Wet Incassokosten is sinds de invoering in 2012 nooit geïndexeerd of meegegroeid met de toegenomen eisen aan maatschappelijk verantwoord incasseren en de gestegen uitvoeringskosten. Dat wringt, omdat minnelijke oplossingen te verkiezen zijn boven dure gerechtelijke procedures. Juist in de minnelijke fase kunnen schulden klein worden gehouden. Incassokosten in die fase zijn een eenmalige, gemaximeerde vergoeding en de bestaande schuld wordt zo min mogelijk opgehoogd.

Het is daarom moeilijk uit te leggen dat enerzijds sociaal incasseren wordt gestimuleerd, terwijl anderzijds het instrumentarium in de minnelijke fase door onduidelijke eisen onder druk komt te staan. Dit kan leiden tot hogere kosten en maakt het lastiger om schulden tijdig en zorgvuldig op te lossen. We vragen steeds meer van de minnelijke fase, maar het instrumentarium is daarin niet meegegroeid. Dat maakt minnelijk oplossen economisch uitdagender en vergroot het risico dat zaken onnodig escaleren.

## 5. Sociaal incasseren: belangrijk, maar geen vervanging van stelselherziening

De inzet op sociaal incasseren is een waardevolle ontwikkeling. VNO-NCW en MKB-Nederland steunen vroegtijdig contact, begrijpelijke communicatie, maatwerk, het voorkomen van onnodige escalatie en een warme verwijzing naar schuldhulp waar dat passend is.

Initiatieven op dit terrein verdienen daarom erkenning en ondersteuning.

Sociaal incasseren en een goed functionerend schuldenstelsel zijn echter twee verschillende dingen. Sociaal incasseren ziet op de wijze waarop een individuele

schuldeiser of incassodienstverlener handelt. Het kan betalingsproblemen kleiner houden en bijdragen aan tijdige hulp. Het neemt niet weg dat ook het stelsel zelf moet worden verbeterd, met name op het gebied van:

- het ontbreken van coördinatie tussen schuldeisers;
- het gebrek aan integraal schuldenoverzicht;
- de verdeling van lasten binnen het systeem;
- de positie van publieke schuldeisers.

Een werkend schuldenstelsel vereist niet alleen zorgvuldige incasso, maar ook zichtbaar en haalbaar perspectief voor schuldenaren op een duurzame oplossing. Sociaal incasseren mag niet worden gebruikt om structurele systeemproblemen af te wentelen op individuele, met name private, schuldeisers. Evenmin mag de noodzakelijke bescherming van schuldenaren ertoe leiden dat het recht op betaling, de positie van kleine schuldeisers of de uitvoerbaarheid van incasso uit beeld raken. De lasten worden bovendien in de praktijk breder in het systeem gedragen, en daarmee ook door andere klanten, consumenten, burgers en afnemers. De schuldenproblematiek wordt hierdoor niet structureel verminderd.

## 6. Beleidsagenda: naar een integrale schuldenagenda

De analyse laat zien dat versnipperd beleid onvoldoende bijdraagt aan structurele schuldenreductie. Preventie, inning, schuldhulpverlening en overheidsinvordering worden te vaak afzonderlijk vormgegeven, terwijl zij in de praktijk sterk met elkaar samenhangen en elkaar wederzijds beïnvloeden. Deze constatering sluit aan bij de bevindingen uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Problematische Schulden, waarin eveneens wordt gewezen op het ontbreken van samenhang, eenduidige doelstellingen, inzichtelijke beleidsinformatie en heldere verantwoordelijkheden binnen het schuldenbeleid.

De recente kabinetsreactie op het IBO en de Kamerbrief over de aanpak van civiele invordering bevestigen dat een betere coördinatie en een juiste balans tussen schuldenaar en schuldeiser nodig zijn. Daarbij wordt onder meer gewerkt aan een collectief afbetalingsplan en een zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders. Zulke maatregelen kunnen bijdragen aan het voorkomen van kostenoploop en escalatie, maar moeten wel zo worden ingericht dat ook de positie van private schuldeisers, waaronder mkb-ondernemers, wordt beschermd en dat verliezen niet eenzijdig op hen worden afgewenteld.

VNO-NCW en MKB-Nederland pleiten daarom voor een integrale schuldenagenda, waarin sociale én economische doelstellingen in samenhang

worden bezien. Daarbij is het van belang dat niet alleen de ministeries van Justitie en Veiligheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar ook het ministerie van Economische Zaken nadrukkelijk betrokken is.

Een integrale schuldenagenda zou in ieder geval de volgende elementen moeten omvatten, die geen losse maatregelen zijn, maar samenhangende bouwstenen voor een beter werkend schuldenstelsel.

- Bevestiging van aflossen naar draagkracht als uitgangspunt.
  Het uitgangspunt van aflossen naar draagkracht moet behouden blijven. Daarbij is van belang onderscheid te maken tussen de reguliere 5%-afdracht bij beslag op inkomen en de specifieke 5%-regeling van artikel 475dc Rv. De 5%-regeling vervult een belangrijke normatieve functie binnen het stelsel. 0%-regelingen dienen beperkt te blijven tot aantoonbaar noodzakelijke en toetsbare uitzonderingssituaties waarin feitelijk geen aflossingscapaciteit bestaat.
- Verankering van duidelijke en afdwingbare verantwoordelijkheden van schuldenaar en schuldregelaar, inclusief passende begeleiding, met waarborgen voor herstel en terugvalpreventie.
- Toetsbare kwaliteitseisen, professionele schuldregeling en transparantie over de berekening, uitvoering en resultaten van schuldhulpverlening, met voldoende informatie voor schuldeisers.
- Ruimte voor vroegtijdige, zorgvuldige, minnelijke en preventieve oplossingen, waaronder sociaal incasseren, zonder dit te verwarren met de noodzakelijke stelselmatige hervormingen.
- Een integraal en actueel schuldenoverzicht.
- Duidelijke en gelijke kaders voor alle schuldeisers, inclusief publieke partijen.
- Een consistente, voorspelbare en voorbeeldige rol van de overheid als schuldeiser.
- Eenduidige definities van betalingsachterstanden, problematische schulden en oninbaarheid, zodat beleid vergelijkbaar en toetsbaar is.
- Herijk en verduidelijk de reikwijdte van incassowetgeving, zodat misstanden effectief worden aangepakt zonder goedwillende partijen en de minnelijke fase onnodig te belasten of te juridiseren.
- Verbetering van dataverzameling en monitoring, aangezien beleidskeuzes momenteel te vaak worden gebaseerd op beperkte, versnipperde of niet-vergelijkbare cijfers en definities.
- Gerichte en met waarborgen omklede gegevensdeling en toegang tot relevante informatie voor partijen die in de minnelijke fase een rol hebben, waaronder waar passend BRP-toegang voor Wki-geregistreerde incassodienstverleners, met koppeling aan VISH, om onnodige incassoactiviteiten en kosten te voorkomen wanneer een schuldenaar zich al heeft gemeld voor schuldhulpverlening.

Veel van deze elementen zijn al eerder benoemd, onder andere in beleidsrapporten en initiatieven vanuit de praktijk. De uitdaging ligt niet in het bedenken van nieuwe maatregelen, maar in het realiseren van samenhang en het maken van duidelijke keuzes.

Het debat over schulden mag daarom niet blijven steken in de vraag hoe we incasseren of hoe individuele schuldeisers zich moeten gedragen. Het moet gaan over de vraag hoe we een stelsel organiseren dat mensen daadwerkelijk helpt, schuldeisers eerlijk en uitvoerbaar behandelt en publieke en private verantwoordelijkheden evenwichtig verdeelt.

Het terugdringen van problematische schulden vraagt om een schuldenstelsel dat duurzaam perspectief biedt aan mensen met schulden én vertrouwen behoudt bij schuldeisers. Alleen wanneer beleid is gebaseerd op eenduidige definities, betrouwbare en gedeelde data, en zowel sociale als economische effecten inzichtelijk worden gemaakt, kan beleid aantoonbaar effectief zijn en blijft het stelsel rechtvaardig, uitvoerbaar en maatschappelijk gedragen.

**Contact**

VNO-NCW en MKB-Nederland
Susanne van Dijk
dijk@vnoncw-mkb.nl
06 - 11 35 17 38