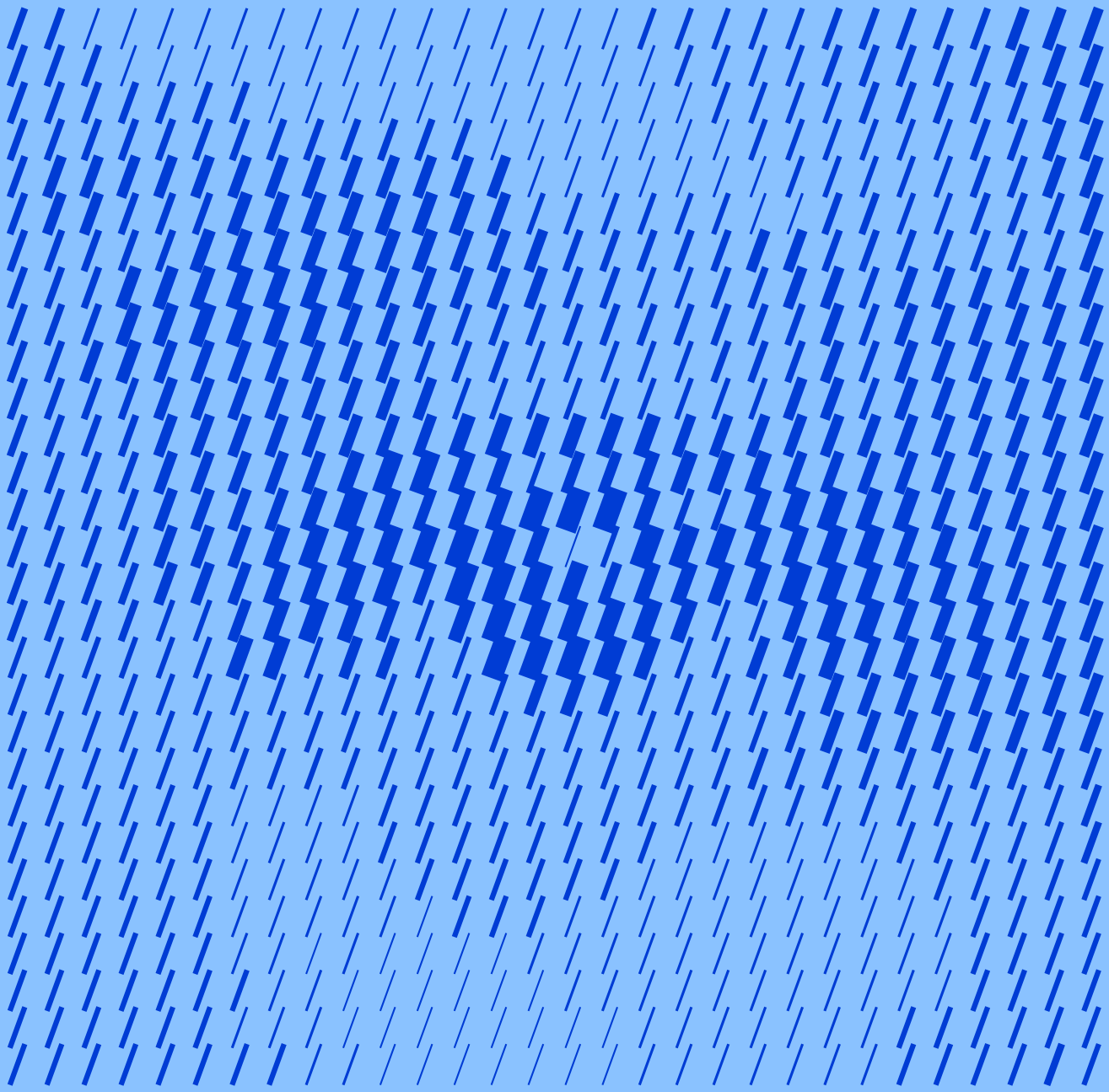
Rapportage

Invorderingsmaatregelen bij Dienst Toeslagen

Onderzoek naar effectiviteit, proportionaliteit en alternatieven



Behavior Change Group

Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag

Always one move ahead

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 4

Hoofdstuk 1: ***Doel en aanpak*** 6

Hoofdstuk 2: ***Beleidstheorie*** 8

2.1 Invorderingsmaatregelen als kostencompensatie 8

2.2 Belastingsysteemcontext versus Dienst Toeslagen 9

2.3 Beleidstheorie versus invorderingsstrategie 10

Hoofdstuk 3: ***Effectiviteit*** 13

3.1 Literatuuronderzoek 13

3.2 Interviews 17

3.3 Burgerreisanalyse 18

3.4 Vignetstudie 21

Hoofdstuk 4: ***Neveneffecten*** 24

4.1 Impact op de burger: de impact op levenskwaliteit 24

4.2 Impact op de organisatie: de last van complexiteit 25

4.3 Specifieke neveneffecten per maatregel 26

4.4 Proportionaliteit en maatschappelijke balans 26

Hoofdstuk 5: ***Alternatieven*** 28

5.1 De gewijzigde koers: bestaande ambities van Dienst Toeslagen 29

5.2 Lessen van andere organisaties 29

5.3 Aanbevelingen vanuit het onderzoek: preventie en de menselijke maat 31

Hoofdstuk 6: ***Conclusies en aanbevelingen*** 32

6.1 Conclusies 32
6.2 Aanbevelingen 33
Referenties 36
Bijlage: ***Onderzoeksverantwoording*** 40
Colofon 46

Managementsamenvatting

Dienst Toeslagen heeft in 2022 een invorderingsstrategie geïntroduceerd met de ambitie om terugvorderingen op een overzichtelijke, begrijpelijke en mensgerichte manier in te vorderen. Tijdens de uitwerking ontstonden vragen over de werking en proportionaliteit van bestaande invorderingsmaatregelen - specifiek invorderingsrente, aanmaningskosten en dwangbevelkosten. Deze maatregelen zijn oorspronkelijk ontwikkeld binnen een andere populatie en context dan die van toeslaggerechtigden. Dienst Toeslagen wil daarom onderzoeken of deze maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan het gewenste betaalgedrag van burgers met terugvorderingen.

Centrale onderzoeksvraag

In hoeverre zijn de huidige invorderingsmaatregelen (invorderingsrente, aanmaningskosten en dwangbevelkosten) effectief en proportioneel om het gewenste beleidsdoel van compliance te bereiken bij burgers met terugvorderingen van Dienst Toeslagen, en wat zijn eventuele neveneffecten?

Aanpak

Het onderzoek bestond uit vier onderdelen: een **literatuurstudie** naar financiële prikkels, betalingsgedrag en doenvermogen, **interviews** met interne en externe experts uit de invorderingspraktijk, een **gedragsanalyse** van het huidige proces en de communicatie richting burgers en een **experimentele vignetstudie** waarin is onderzocht hoe burgers reageren op brieven met en zonder kostenvermelding. Samen geven deze methoden een goed onderbouwd beeld van hoe de huidige maatregelen werken.

Conclusies

De vier deelonderzoeken leidden gezamenlijk tot de volgende conclusies.

- **Geen aangetoonde effectiviteit van de maatregelen.** Er is geen empirisch bewijs dat invorderingsrente, aanmaningskosten of dwangbevelkosten leiden tot sneller of volledig betalen. Burgers lijken vooral te reageren op het ontvangen van een nieuwe brief en niet op de financiële prikkel. Randvoorwaarden voor effectieve prikkelwerking (duidelijkheid, voorspelbaarheid, mentale ruimte en legitimiteit) ontbreken vaak.
- **Aanzienlijke neveneffecten voor burgers.** De maatregelen beperken doenvermogen, stimuleren vermijdingsgedrag, kunnen de schuldenfuik verergeren en verhogen mogelijk financiële stress. Burgers ervaren de kosten als oneerlijk en experts zien het als “het bestraffen van armoede”.
- **Negatieve effecten voor de organisatie.** De huidige invorderingsmaatregelen hebben hoge bezwaren- en klachtenlast tot gevolg, vooral over aanmanings- en dwangbevelkosten. Daarnaast hebben zij complexe processen tot gevolg en bestaat

onduidelijkheid over de rentesystematiek. Ten slotte kunnen de maatregelen leiden tot reputatieschade door het ervaren gebrek aan menselijke maat.

- **Mismatch met de huidige invorderingsstrategie.** De maatregelen zijn gebaseerd op een verouderde beleidstheorie (rationeel mensbeeld, kostencompensatie). Ze zijn gebaseerd op de aanname dat mensen niet willen terugbetalen, terwijl veelal sprake is van niet kunnen terugbetalen. Deze aanname sluit niet aan bij de strategie gericht op de menselijke maat, preventie en bescherming van het bestaansminimum.
- **Niet proportioneel.** Omdat er geen effecten zijn aangetoond en de neveneffecten substantieel lijken, zijn de huidige maatregelen per saldo niet proportioneel.
- **Effectieve alternatieven zijn beschikbaar.** Voorbeelden zijn kosteloze herinneringen, proactief contact, automatische verrekening en tijdelijke pauzering van aflossing of rente. Deze sluiten beter aan bij de doelgroep én bij de strategische ambities.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen.

1. **Ontwikkel een nieuwe beleidstheorie.** Formuleer een theorie die aansluit op de doelgroep en op de invorderingsstrategie gebaseerd op menselijke maat, preventie en proportionaliteit. Baseer deze op realistische aannames over gedrag onder stress en schaarste.
2. **Heroverweeg financiële prikkels.** Overweeg het afschaffen of sterk beperken van invorderingsrente. Ontwikkel proportionele en begrijpelijke kostenstelsels. Zet kosten alleen in wanneer deze aantoonbaar bijdragen aan het beleidsdoel.
3. **Vergroot duidelijkheid en handelingsperspectief.** Maak communicatie eenduidig, eenvoudig en voorspelbaar. Geef burgers beter inzicht in hun opties, gevolgen en kosten. Verduidelijk renteberekeningen en termijnen.
4. **Richt de invordering in op ondersteuning en doenlijkheid.** Bied laagdrempelige hulp en verschillende kanalen voor contact (telefonisch, digitaal, fysiek). Maak betalingsregelingen eenvoudiger en persoonlijker, bijvoorbeeld via integrale regelingen en een signalerende rol van de deurwaarder. Sluit processen en systemen aan op beperkte mentale ruimte en financieel kwetsbare situaties.
5. **Zet bewezen effectieve alternatieven structureel in.** Kosteloze herinneringen, proactief contact, maandelijkse verrekening, pauzeknoppen en rentevrij pauzeren van regelingen. Deze alternatieven voorkomen escalatie en ondersteunen vrijwillige betaling.
6. **Voorkom terugvorderingen aan de voorkant.** Sluit aan bij initiatieven die hiervoor in gang zijn gezet. Verbeter voorspellend vermogen en signalering van risico's op terugvorderingen. Zorg voor tijdige en begrijpelijke informatie over wijzigingen in inkomen of huishouden. Maak het voor burgers makkelijker om gegevens te corrigeren. Stel voorschotten nauwkeuriger vast en stuur ze sneller bij.

Deze aanbevelingen bieden samen richting aan een effectiever, proportioneel en mensgericht invorderingsbeleid dat aansluit op de doelgroep en de strategische koers van Dienst Toeslagen.

Hoofdstuk 1: *Doel en aanpak*

Dienst Toeslagen heeft in 2022 een eigen invorderingsstrategie geïntroduceerd met als doel terugvorderingen overzichtelijk en begrijpelijk in te vorderen, waarbij burgers worden gestimuleerd om uit zichzelf te betalen.

Bij de implementatie van deze strategie zijn er vragen ontstaan over de effectiviteit van traditionele maatregelen afkomstig uit de praktijk van de Belastingdienst - specifiek invorderingsrente, aanmaningskosten en dwangbevelkosten - voor de doelgroep van Dienst Toeslagen. Dienst Toeslagen wil onderzoeken in hoeverre deze maatregelen leiden tot het gewenste betaalgedrag van burgers met terugvorderingen, zodat een onderbouwd beleidsbesluit kan worden genomen.

Op verzoek van Dienst Toeslagen hebben Behavior Change Group en het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag een onderzoek uitgevoerd naar het effect van de drie genoemde invorderingsmaatregelen. Het onderzoek moest ook inzicht geven in de effectiviteit voor verschillende doelgroepen, de mogelijke effectieve vormen van bestaande maatregelen en de meest doelmatige en doeltreffende interventies in de invordering.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Hoofdvraag: In hoeverre zijn de huidige invorderingsmaatregelen (invorderingsrente, aanmaningskosten en dwangbevelkosten) effectief en proportioneel om het gewenste beleidsdoel van compliance te bereiken bij burgers met terugvorderingen van Dienst Toeslagen, en wat zijn eventuele neveneffecten?

Daaronder vallen de volgende deelvragen:

- **Deelvraag 1:** Wat is de beleidstheorie achter het hanteren van invorderingsrente en aanmanings- en dwangbevelkosten?
- **Deelvraag 2:** In hoeverre leidt het rekenen van (1) invorderingsrente, (2) aanmaningskosten en (3) dwangbevelkosten tot compliance?
- **Deelvraag 3:** Wat zijn eventuele neveneffecten van (1) invorderingsrente, (2) aanmaningskosten en (3) dwangbevelkosten voor burgers en voor Dienst Toeslagen? Hierbij hebben we specifiek oog voor de effecten op mensen die moedwillig misbruik maken van het systeem én mensen die niet in actie kunnen komen.
- **Deelvraag 4:** Hoe staan de effecten van het rekenen van (1) invorderingsrente, (2) aanmaningskosten en (3) dwangbevelkosten op compliance in verhouding tot de neveneffecten?

- **Deelvraag 5:** Zijn er alternatieven voor (1) invorderingsrente, (2) aanmaningskosten en (3) dwangbevelkosten die effectiever of minder schadelijk zijn in termen van baten en kosten?

Aanpak

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden, voerden we vier deelonderzoeken uit. De onderzoeksverantwoording in de bijlage bevat een uitgebreide beschrijving van de deelonderzoeken.

- **Deelonderzoek 1: Literatuuronderzoek.** We verzamelden en analyseerden zowel beleidsstukken (voor de beleidstheorie, doelen en achterliggende aannames van Dienst Toeslagen en de Belastingdienst) als wetenschappelijke literatuur (voor wat bekend is over de effectiviteit van financiële prikkels in verschillende contexten). Het literatuuronderzoek bood input voor de overige deelonderzoeken.
- **Deelonderzoek 2: Expertinterviews.** In gesprekken met interne en externe experts toetsten we de inzichten uit de literatuur en vulden we deze aan met praktijkervaringen. Dit gaf een actueel beeld van hoe maatregelen uitwerken bij verschillende groepen en welke knelpunten in de uitvoering worden ervaren. Ook gaven de gesprekken voorbeelden van alternatieve aanpakken om (terug)betalen te stimuleren.
- **Deelonderzoek 3: Burgerreisanalyse.** We construeerden een globale burgerreis en analyseerden waar en wanneer burgers worden geconfronteerd met invorderingsmaatregelen, welke informatie zij krijgen en welke gedragsdrempels daaruit kunnen ontstaan. Dit maakte inzichtelijk in hoeverre de voorwaarden voor effectieve financiële prikkels in de praktijk aanwezig zijn.
- **Deelonderzoek 4: Vignetstudie.** In een experimentele vignetstudie onderzochten we hoe burgers reageren op drie bestaande brieven binnen het invorderingsproces (invordering, aanmaning en dwangbevel). Daarbij vergeleken we varianten met en zonder vermelding van kosten die volgen bij niet tijdig handelen. De vignetstudie gaf inzicht in de effecten van invorderingsmaatregelen op gedragsintentie, ervaren legitimiteit en het gevoel van 'gestraft worden'.

Dit rapport volgt qua opbouw de deelvragen van het onderzoek. Hoofdstuk 2 beschrijft de beleidstheorie achter de huidige invorderingsmaatregelen. In hoofdstuk 3 staat de effectiviteit centraal: in hoeverre leiden invorderingsrente, aanmaningskosten en dwangbevelkosten daadwerkelijk tot het gewenste gedrag? Hoofdstuk 4 bespreekt de mogelijke neveneffecten van deze maatregelen en de proportionaliteit ervan. Hoofdstuk 5 gaat in op mogelijke alternatieven en varianten die effectiever kunnen zijn of minder negatieve neveneffecten kunnen hebben. Het rapport sluit af met Hoofdstuk 6: de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 2: *Beleidstheorie*

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de invorderingsmaatregelen van Dienst Toeslagen. Het analyseert waarom bepaalde instrumenten worden ingezet, op welke veronderstellingen deze rusten en hoe de koers de afgelopen jaren is verschoven van een benadering vanuit het rationele mensbeeld naar een meer persoonsgerichte strategie.

Hoofdconclusies beleidstheorie

Literatuuronderzoek en gesprekken met experts leverden de volgende drie hoofdconclusies op over de beleidstheorie van Dienst Toeslagen:

- **De invorderingsmaatregelen hebben voornamelijk de functie om kosten te compenseren.** De oorspronkelijke focus lag op het schadeloosstellen van de overheid voor gemaakte kosten; de functie om burgergedrag te sturen is er later bijgekomen.
- **De van het Belastingsysteem overgenomen maatregelen zijn niet direct toepasbaar op toeslaggerechtigden.** De invorderingssystematiek is grotendeels overgenomen van de Belastingdienst, uitgaande van een rationeel mensbeeld dat niet altijd aansluit bij de werkelijkheid van toeslaggerechtigden.
- **De huidige beleidstheorie is niet meegegroeid met de invorderingsstrategie.** De basis van de theorie komt voort uit een verouderde wetgeving (teruggaand tot 1845) die gericht was op de positie van de schuldeiser. Nieuwe ambities rondom de 'menselijke maat' en schuldpreventie zijn hieraan toegevoegd.

2.1 Invorderingsmaatregelen als kostencompensatie

De redenen voor invorderingsmaatregelen zijn door de tijd heen verschoven. De primaire focus is kostencompensatie. Uit verschillende beleidsstukken van en gesprekken met Dienst Toeslagen komt naar voren dat dit de belangrijkste reden is voor invorderingsmaatregelen (Ministerie van Financiën, 2025a). Historisch gezien komen de maatregelen voort uit de Kostenwet en de Invorderingswet. Deze wetgeving bepaalt dat de overheid schadeloosgesteld moet worden voor de kosten die zij maakt wanneer een burger niet tijdig betaalt. Het gaat daarbij om administratiekosten, financieringskosten en de inzet van personeel. Twee uitgangspunten liggen hieraan ten grondslag: (1) dat de kosten van te late betalingen niet op de samenleving mogen worden afgewenteld, en (2) dat burgers hierbij gelijk worden behandeld. De secundaire focus is een gedragsprikkel. In nieuwere beleidsstukken over de ambities van Dienst Toeslagen en tijdens interviews werd aangegeven dat maatregelen nu ook een sturende functie hebben: de dreiging van economisch nadelige gevolgen (zoals extra kosten) moet burgers motiveren tot snelle betaling (Ministerie van Financiën, 2022).

Er zit echter nog wel een verschil tussen de maatregelen. Invorderingsrente wordt volgens de geïnterviewden primair gezien als kostencompensatie en een middel voor rechtsgelijkheid (voorkomen dat de te late betaler financieel voordeel heeft ten opzichte van de burger die wel op tijd betaalt). Aanmanings- en dwangbevelkosten dienen

daarentegen volgens hen ook als gedragsprikkel. Ze creëren urgentie en fungeren als pressiemiddel om te voorkomen dat de burger de overheid als 'gratis' financier ziet.

Het omslagkostensystemen

Het omslagkostensysteem is een financieringsmodel waarbij de totale kosten die de overheid maakt voor het invorderen van schulden, worden verhaald op de groep burgers die niet tijdig betaalt. In plaats van dat de algemene belastingbetaler opdraait voor de administratie en uitvoering van aanmaningen en dwangbevelen, worden deze kosten 'omgeslagen' over de schuldenaren.

Hieronder wordt uitgelegd hoe dit systeem werkt en hoe het de ruggengraat vormt van de beleidstheorie achter de invorderingsmaatregelen.

Wat is het omslagkostensysteem?

In de kern is dit systeem gebaseerd op de Kostenwet invordering rijksbelastingen. Het uitgangspunt is dat de overheid extra kosten maakt (personeel, systemen, postverzending, inzet deurwaarders) wanneer een burger een betalingstermijn mist. De tarieven voor een aanmaning of dwangbevel zijn niet bedoeld om winst te maken, maar om de werkelijk gemaakte kosten van het gehele invorderingsapparaat te dekken. Het bedrag dat een burger betaalt voor bijvoorbeeld een aanmaning, is een gemiddelde van de kosten die de Dienst Toeslagen maakt voor álle aanmaningen in die categorie. De financiële last verschuift hiermee van de 'maatschappij' naar de 'veroorzaker'.

Relatie tot de beleidstheorie

Het omslagkostensysteem is niet alleen een rekenmethode, maar ook een fundamenteel onderdeel van de logica achter het invorderingsbeleid. Het verhoudt zich als volgt tot de beleidstheorie:

- **Rechtvaardigheid en gelijkheid.** De beleidstheorie stelt dat het onrechtvaardig is als burgers die netjes op tijd betalen, indirect (via belastinggeld) meebetalen aan de kosten die worden gemaakt voor burgers die te laat betalen. Het omslagkostensysteem waarborgt deze rechtsgelijkheid. Het zorgt ervoor dat de "goede betaler" niet gestraft wordt voor het gedrag van de "late betaler".
- **Dienst Toeslagen niet zien als financier.** Daarnaast wil de overheid geen bank zijn. Als er geen kosten verbonden zouden zijn aan te laat betalen, zouden burgers de overheid kunnen gebruiken als een soort renteloze lening door betalingen uit te stellen. Het omslagkostensysteem, in combinatie met invorderingsrente, maakt het economisch onaantrekkelijk om de overheid als financier te gebruiken.

Het omslagkostensysteem heeft primair een financiële en juridische functie. De eventuele gedragsprikkel – dat het betalen van extra kosten mensen motiveert om tijdig te betalen – is een beleidsmatig neveneffect, niet het doel van het systeem zelf.

2.2 Belastingsysteemcontext versus Dienst Toeslagen

Bijna alle invorderingsmaatregelen van Dienst Toeslagen zijn direct overgenomen van en gebaseerd op de fiscale context van de Belastingdienst. Hierbij is een rationeel mensbeeld aangehouden waarin burgers betalen zodra dit economisch rendabel is. De aanname is dat burgers een hoge mate van doenvermogen hebben en rationele afwegingen kunnen maken (Ministerie van Financiën, 2013).

Mensen gedragen zich echter niet altijd volgens het rationeel mensbeeld (WRR, 2017; Dijksterhuis en Van Baaren, 2021; Inspectie Belastingen, Dienst Toeslagen en Douane, 2025). Dat geldt binnen de Belastingdienst voor ondernemers of de algemene belastingbetaler, maar in nog sterkere mate voor Toeslaggerechtigden. Deze doelgroep is kwetsbaarder, omdat zij vaak afhankelijk is van toeslagen om in hun basisbehoeften te kunnen voorzien. Het toepassen van een harde fiscale logica op deze groep leidt sneller tot disproportionele problemen (zie het hoofdstuk Neveneffecten).

Tot op zekere hoogte houdt Dienst Toeslagen rekening met de kwetsbaarheid van toeslaggerechtigden in haar invorderingsstrategie. Zo hanteert zij ruimere aflossingstermijnen dan de Belastingdienst. De standaard betalingsregeling betreft namelijk 24 in plaats van 12 maanden. Daarnaast biedt zij, wanneer ook 24 maanden niet haalbaar blijkt, de mogelijkheid van een persoonlijke betalingsregeling waarbij de aflossing volledig wordt afgestemd op de daadwerkelijke betalingscapaciteit van de burger. Daarmee wordt voorkomen dat mensen onder het bestaansminimum terechtkomen.

Tegelijkertijd blijven andere onderdelen van de invordering gebaseerd op een veronderstelling van rationeel gedrag. Een belangrijk voorbeeld zijn de invorderingskosten die in rekening worden gebracht bij een aanmaning of dwangbevel. Deze kosten zijn bedoeld als financiële prikkel om tijdige betaling te stimuleren. Voor een groot deel van de doelgroep sluit deze aannamestructuur echter onvoldoende aan op de werkelijkheid. Veel toeslaggerechtigden ervaren cognitieve schaarste en stress (Dijksterhuis & Van Baaren, 2021; Dijksterhuis, Van Baaren & Muzus, 2024), waardoor hun vermogen om weloverwogen beslissingen te nemen beperkt is.

De strategie veronderstelt daarmee een afwegingsvermogen dat onder deze omstandigheden niet realistisch is. Zo ontstaat spanning binnen het huidige stelsel: enerzijds zijn er maatregelen die rekening houden met de beperkte financiële ruimte van de doelgroep, maar anderzijds zijn de invorderingskosten en kostenprikkels gestoeld op een rationeel mensbeeld dat in deze context onvoldoende houdbaar is. Het doel blijft dat burgers tijdig terugbetalen, maar de ingezette instrumenten sluiten niet altijd aan bij de werkelijke mogelijkheden en omstandigheden van de doelgroep, waardoor de aanpak niet optimaal werkt.

2.3 Beleidstheorie versus invorderingsstrategie

In 2022 is de Invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen gepubliceerd (Ministerie van Financiën, 2022). Waar de klassieke beleidstheorie gericht was op de overheid als efficiënte schuldeiser, stelt de strategie de burger en diens financiële gezondheid centraal. Deze koerswijziging is grotendeels ingegeven door de lessen uit de Kinderopvangtoeslagaffaire en het rapport 'Ongekend Onrecht' (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020).

De invorderingsstrategie

De invorderingsstrategie legt de nadruk op een persoonsgerichte benadering die tot doel heeft terugvorderingen op een overzichtelijke en begrijpelijke wijze in te vorderen, waarbij burgers gestimuleerd worden uit zichzelf te betalen met betaalmogelijkheden die eenvoudig zijn en op de persoonlijke situatie aansluiten. De dwanginvordering wordt enkel als uiterste middel ingezet. De focus ligt op de menselijke maat en het voorkomen van probleemschulden.

De vijf kernprincipes

De strategie rust op vijf pijlers die samen de 'menselijke maat' in het invorderingsproces moeten borgen:

- **Persoonsgerichte benadering**. De ambitie van de invorderingsstrategie is om de focus te verschuiven van individuele vorderingen naar de totale schulden en de persoonlijke situatie van de burger. Er wordt gekeken naar wat iemand kan betalen, niet alleen naar wat iemand moet betalen. Door te werken met één integrale betalingsregeling ontstaat een compleet beeld van de financiële situatie, waardoor Dienst Toeslagen passend kan handelen. Deze werkwijze moet voorkomen dat burgers ongemerkt onder het bestaansminimum zakken.
- **Stimuleren van zelfbetaling**. In haar strategie gaat Dienst Toeslagen uit van de aanname dat de meeste burgers willen betalen, maar dat het met de huidige methoden niet altijd lukt. Dienst Toeslagen wil dit makkelijker maken door laagdrempelige middelen zoals automatische incasso, iDEAL en QR-codes aan te bieden.
- **Voorkomen van probleemschulden**. Dienst Toeslagen heeft de ambitie om een actieve rol te nemen in het signaleren van financiële nood. Ook is er aandacht voor de stress die gepaard gaat met financiële nood. Bij signalen van multiproblematiek wordt de invordering gepauzeerd of wordt er doorverwezen naar (schuld)hulp(verlening). Zo spant Dienst Toeslagen zich in om te voorkomen dat een schuld bij Dienst Toeslagen uitgroeit tot een probleemschuld.
- **Waarborgen van het bestaansminimum**. Dienst Toeslagen hecht veel waarde aan het voorkomen dat mensen door een terugvordering onder de armoedegrens zakken. Daarom kan bij persoonlijke betalingsregelingen rekening worden gehouden met betalingscapaciteit. Het beschermen van het bestaansminimum kan Dienst Toeslagen echter niet alleen, maar is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle schuldeisers. Daarom streeft Dienst Toeslagen ernaar zich met alle betrokken partijen in te zetten om het bestaansminimum van de burger te beschermen.
- **Dwanginvordering als uiterste middel**. Dienst Toeslagen streeft ernaar de dwanginvorderingsmiddelen alleen in te zetten als dit het juiste middel is om de toeslagschuld te incasseren. De dwanginvorderingsmiddelen worden alleen nog ingezet bij burgers die niet willen betalen of bij fraude.

Daarnaast zet Dienst Toeslagen in op transparantere communicatie. Burgers moeten overzicht en inzicht hebben in hun schulden, de oorzaak van terugvorderingen, de invorderingsrente en de gevolgen van hun handelen. Transparantere communicatie omvat ook proactieve dienstverlening en het aanbieden van duidelijke handelingsperspectieven.

Vergelijkingen tussen de bestaande beleidstheorie en de invorderingsstrategie

Kenmerk	Beleidstheorie (rationeel mensbeeld)	Invorderingsstrategie (menselijke maat)
Mensbeeld	De rationele burger reageert op financiële prikkels zoals sancties.	De burger wil betalen, maar kan dit niet altijd door omstandigheden.
Hoofddoel	Kostencompensatie en rechtsgelijkheid.	Voorkomen/preventie van maatschappelijke schade en probleemschulden.

Proces	Volledig geautomatiseerd en rigide (systeem is leidend).	Maatwerk mogelijk binnen het proces (persoon is leidend).
Instrumenten	Directe inzet van aanmaning, dwangbevel en beslag.	Eerst informeren, persoonlijke betalingsregelingen aanbieden en eventueel pauzeren.
Kosten	Omslagkosten als standaard verhoging van de schuld.	Kosten moeten proportioneel zijn en mogen herstel niet blokkeren. Invorderingskosten moeten in verhouding staan tot het verschuldigde bedrag.
Focus	De specifieke terugvordering.	De burger (alle terugvorderingen van Dienst Toeslagen gezamenlijk).

De beleidstheorie en de invorderingsstrategie schuren

Er bestaat spanning tussen de oude wettelijke kaders (uit 1990, soms zelfs 1845) en de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen, waardoor er momenteel geen sprake is van één integrale beleidstheorie. De vijf uitgangspunten van de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen staan soms zelfs haaks op de oude wettelijke kaders. Zo is een persoonsgerichte benadering lastig als de wens is om ook de positie van de schuldeiser te versterken en de invorderingskans te maximaliseren.

De ambities voor de toekomst zijn groot, maar de concrete juridische en implementatie in de uitvoering (zoals één betalingsregeling voor alle toeslagvorderingen) is grotendeels nog niet geïmplementeerd. Op papier is de menselijke maat leidend bijvoorbeeld, maar de uitvoering leunt nog deels op de oude ICT-systemen en wetgeving die gebaseerd zijn op de fiscale, efficiënte wettelijke kaders. De komende jaren staan in het teken van het juridisch en technisch verankeren van deze theorie.

Andere punten waar de ambities van de invorderingsstrategie schuren met het omslagkostensysteem zijn:

- **Proportionaliteit**: Bij kleine toeslagschulden kunnen de omgeslagen kosten (zoals die van een dwangbevel) relatief erg hoog zijn. Dit kan leiden tot een escalatie van schulden, wat haaks staat op de ambitie om probleemschulden te voorkomen.
- **Niet-kunners vs. niet-willers**: Het omslagkostensysteem maakt geen onderscheid tussen mensen die niet kunnen betalen en mensen die niet willen betalen. Iemand die wil maar niet kan betalen, krijgt dezelfde kostenverhoging als iemand die weigert. In de persoonsgerichte benadering wordt daarom vaker gezocht naar maatwerk om te voorkomen dat het omslagkostensysteem de burger verder in de armoede drukt.
- **Structurele spanning**: Waar het omslagkostensysteem van oorsprong een puur bedrijfseconomische en juridische logica volgde (kosten dekken), wordt het nu steeds vaker getoetst aan de maatschappelijke gevolgen van die kostenverhogingen voor kwetsbare burgers.

Hoofdstuk 3: *Effectiviteit*

Dit hoofdstuk beschrijft wat uit de verschillende deelonderzoeken bekend is over de vraag in hoeverre de huidige invorderingsmaatregelen – invorderingsrente, aanmaningskosten en dwangbevelkosten – leiden tot het gewenste betaalgedrag van burgers met terugvorderingen van Dienst Toeslagen, namelijk dat zij uit zichzelf betalen. Daarmee beantwoorden we deelvraag 2: In hoeverre leidt het rekenen van invorderingsrente, aanmaningskosten en dwangbevelkosten tot compliance? Het hoofdstuk bespreekt eerst inzichten uit de literatuur (paragraaf 3.1), gevolgd door de resultaten van de expertinterviews (paragraaf 3.2), de gedragsanalyse (paragraaf 3.3) en de vignetstudie (paragraaf 3.4).

Hoofdconclusies effectiviteit

De literatuur, expertinterviews, gedragsanalyse en vignetstudie leiden tot de volgende conclusies over het effect van invorderingsmaatregelen (invorderingsrente, aanmaningskosten en dwangbevelkosten) op het terugbetaalgedrag van burgers:

- **Financiële prikkels zijn geen aantoonbaar effectieve gedragsprikkel in de context van toeslagen.** De beschikbare literatuur, praktijkervaringen en de vignetstudie laten geen effectiviteit zien van het vermelden van kosten, omdat ze niet leiden tot sneller of volledig terugbetalen.
- **De voorwaarden voor effectieve prikkelwerking zijn vaak niet aanwezig.** Door onduidelijkheid, beperkte mentale ruimte en complexe communicatie kunnen burgers niet op financiële prikkels reageren zoals de theorie veronderstelt.
- **De werking die zichtbaar is ontstaat vooral door de opeenvolging van brieven in het proces.** De urgentie die burgers ervaren komt voort uit het stapsgewijs herinneren en niet uit de financiële prikkel zelf, waardoor de prikkelwerking beperkt en soms contraproductief is.

3.1 Literatuuronderzoek

Deze paragraaf beschrijft wat de onderzochte wetenschappelijke literatuur zegt over financiële prikkels, naleving en betalingsgedrag. Specifiek onderzoek naar de effectiviteit van invorderingsrente, aanmaningskosten en dwangbevelkosten in de sociale zekerheidscontext of binnen de toeslagenpraktijk is beperkt. Daarom wordt gebruikgemaakt van drie samenhangende literatuurbronnen: onderzoek naar betalingsgedrag binnen sociale zekerheid, studies naar financiële prikkels in de belastingcontext en inzichten uit de gedragswetenschap over voorwaarden voor effectief naleefgedrag.

Eerst bespreken we wat bekend is over de werking van financiële prikkels binnen sociale zekerheid en de toeslagencontext. Vervolgens gaan we in op onderzoek uit het

belastingdomein, waar meer empirisch bewijs beschikbaar is. Daarna behandelen we psychologische en gedragswetenschappelijke inzichten die helpen verklaren waarom de werking van financiële prikkels vaak beperkt is of varieert tussen doelgroepen. De paragraaf sluit af met een synthese van de belangrijkste literatuurbevindingen.

Effectiviteit in de toeslagencontext

Voor zover bekend is er geen onderzoek naar de curatieve effectiviteit van financiële prikkels (invorderingsrente, aanmaningskosten of dwangbevelkosten) in de sociale zekerheidscontext: het is niet vastgesteld dat deze maatregelen ertoe leiden dat mensen sneller gaan terugbetalen. Evenmin is de preventieve werking van dergelijke maatregelen empirisch aangetoond: er is geen bewijs dat financiële prikkels voorkomen dat betalingsachterstanden ontstaan of oplopen. Er zijn bovendien geen kwantitatieve onderzoeken of statistieken gevonden over hoeveel mensen bewust kiezen voor (gedeeltelijk) niet-terugbetalen, al dan niet met financieel of rentevoordeel als argument.

De literatuur geeft daarentegen wel inzicht in oorzaken van betalingsproblemen die de werking van financiële prikkels in de praktijk beperken, zoals financiële problemen (Khakimov, 2023; Nibud, 2022), administratieve complexiteit of fouten (Edmiston, 2024), een lage perceptie van handhavingsrisico (Gil et al., 2024) en sociale en psychologische factoren zoals stigma of beperkte steun (Marriott et al., 2019). Deze oorzaken verkleinen het handelingsperspectief van burgers. Zo maken financiële problemen het voor veel mensen onmogelijk om te betalen, zelfs wanneer prikkels duidelijk zijn. Administratieve complexiteit bemoeilijkt inzicht in de eigen schuldpositie. Een lage perceptie van handhavingsrisico vermindert de urgentie om in actie te komen. Sociale en psychologische factoren, zoals stress of gevoelens van stigma, kunnen leiden tot vermijding van financiële informatie en uitstelgedrag.

Deze mechanismen versterken elkaar: wanneer financiële druk samenvalt met complexiteit, lage risico inschatting en psychologische belasting, neemt het vermogen om tijdig te handelen verder af. Daardoor is het aannemelijk dat financiële prikkels in de context van sociale zekerheid beperkt effectief zijn.

Effectiviteit in de belastingcontext

In de belastingcontext is meer onderzoek beschikbaar over de werking van financiële prikkels. Deze literatuur is relevant als vergelijkingsmateriaal, omdat belastinginning – net als toeslageninvordering – draait om naleving van financiële verplichtingen richting de overheid. Tegelijkertijd verschillen de doelgroepen op belangrijke punten. De Belastingdienst heeft als doelgroep in principe alle burgers. Dienst Toeslagen heeft echter als doel om mensen die moeilijk rondkomen financieel te ondersteunen. Beide partijen kunnen een invorderingsproces starten waarbij geld moet worden terugbetaald dat al is ontvangen. Toeslaggerechtigden hebben gemiddeld vaker te maken met financiële stress en administratieve complexiteit. Daarnaast zijn de omstandigheden die in belastingstudies worden onderzocht niet zonder meer vergelijkbaar met die van toeslaggerechtigden. Uit de literatuur over sociale zekerheid blijkt dat toeslaggerechtigden vaker te maken hebben met financiële druk, schuldenstress en administratieve complexiteit, factoren die in belastingonderzoek minder prominent voorkomen (Edmiston, 2024; WRR, 2025). Daardoor hoeft een financiële prikkel in de belastingcontext niet dezelfde gedragsreactie op te roepen als bij de terugbetaling van ontvangen toeslagen. De belastingliteratuur is daarmee nuttig als vergelijkingsmateriaal, maar niet één op één toepasbaar op de toeslagencontext.

De belastingliteratuur laat een gemengd beeld zien. Sommige studies vinden dat hogere boetes kunnen leiden tot meer naleving (Friedland, 1978; Friesen, 2012; Park & Hyun,

2003), terwijl andere onderzoeken geen of zelfs negatieve effecten rapporteren (Ali, 2001; Pommerehne & Weck Hannemann, 1996; Kirchler et al., 2010; Muelbacher et al., 2011). Deze uiteenlopende resultaten hangen samen met factoren zoals de financiële positie van burgers, de complexiteit van regels, de vormgeving van de boete, de ervaren legitimiteit en de mate waarin de maatregel wordt begrepen. In situaties waarin regels helder zijn, de boete proportioneel en voorspelbaar is en burgers voldoende handelingsperspectief hebben, worden positieve effecten vaker gevonden. In situaties met schaarste, complexiteit of lage legitimiteit zijn effecten zelden positief en soms averechts.

Tegen de achtergrond van deze variatie biedt een literatuurstudie van Molenmaker et al. (2023) verdere duiding. Zij laten zien dat de effectiviteit van verzuimboetes niet primair wordt bepaald door de hoogte van de financiële prikkel, maar door de manier waarop deze is ingebed in de interactie met burgers. Concrete en specifieke communicatie blijkt effectievere preventieve werking te hebben dan algemene voorlichting en ondersteuning of het wegnemen van drempels vergroot de kans dat mensen daadwerkelijk in actie komen. Ook timing, begrijpelijkheid en vertrouwen blijken bepalend voor de mate waarin een financiële prikkel gedrag beïnvloedt.

Tenslotte maakt de literatuur onderscheid tussen een antagonistisch en een synergetisch belastingklimaat (Kirchler, 2008). In een antagonistisch klimaat – waar de relatie tussen burger en overheid afstandelijk is en burgers hun gedrag baseren op rationele kosten batenafweging – kunnen financiële prikkels relatief effectief zijn. In een synergetisch klimaat, waarin samenwerking, vertrouwen en wederkerigheid centraal staan, is die kans kleiner en kunnen financiële prikkels zelfs contraproductief uitpakken. De toeslagenpraktijk vertoont kenmerken van een synergetische context, wat de verwachte effectiviteit van financiële prikkels verder verkleint.

Psychologische en gedragswetenschappelijke inzichten: voorwaarden voor effectiviteit

Zoals de vorige paragrafen laten zien, werkt een (financiële) prikkel niet in elke context op dezelfde manier. Inzichten uit de gedragswetenschap helpen te verduidelijken welke psychologische en praktische factoren bepalen of mensen in staat zijn om op financiële prikkels te reageren. Deze factoren zijn bepalend voor de effectiviteit van financiële prikkels, ongeacht de sector waarin ze worden toegepast.

Ten eerste zijn **begrip en duidelijkheid** van belang**.** Financiële prikkels kunnen alleen gedrag beïnvloeden wanneer mensen begrijpen wat de maatregel inhoudt, waarom deze wordt opgelegd en welk gedrag van hen wordt verwacht om een hoger betaalbedrag te voorkomen. Daarnaast is begrip ook essentieel op het moment dat een financiële prikkel daadwerkelijk wordt ingezet: alleen wanneer mensen begrijpen wat de prikkel inhoudt en welke handelingsopties zij nog hebben, kan verdere escalatie worden voorkomen. De literatuur bevat geen studies die specifiek ingaan op het begrip van termen als *invorderingsrente* of *aanmaning*, maar laat wel zien dat begrijpelijkheid en voorspelbaarheid cruciaal zijn voor naleving. Onduidelijkheid over de aard, timing en consequenties van financiële prikkel, bijvoorbeeld wanneer burgers niet weten wanneer kosten worden opgelegd, hoe hoog deze kunnen oplopen en welk gedrag verdere kosten kan voorkomen vermindert de effectiviteit van een financiële prikkel (Skinner, 1953; Krijnen et al., 2025). Dit sluit aan bij het gegeven dat niet is onderzocht of burgers deze specifieke invorderingsmaatregelen überhaupt herkennen als sanctie, of eerder als administratieve kostenpost.

Ten tweede is de **interpretatie** van financiële prikkels van belang, waarbij **legitimiteit** een belangrijke rol speelt. Zelfs wanneer een maatregel wordt begrepen, kan deze toch een andere betekenis krijgen dan beleidsmatig bedoeld. Financiële prikkels kunnen

geïnterpreteerd worden als een 'prijs' die betaald moet worden om bepaald gedrag te mogen vertonen in plaats van als een straf ter preventie van het betreffende gedrag (Gneezy & Rustichini, 2000), waardoor hun afschrikkende werking afneemt. Daarnaast fungeert legitimiteit als een filter dat bepaalt hoe een financiële prikkel wordt geïnterpreteerd: wanneer mensen een maatregel als eerlijk, proportioneel en begrijpelijk ervaren, is de kans groter dat zij de financiële prikkel als betekenisvol zien. Wordt de prikkel als onrechtvaardig ervaren, dan daalt de bereidheid om hierop te handelen (Kirchler et al., 2008; Gangl et al., 2015). Een verkeerde interpretatie of een legitimiteitsprobleem kan dus gemakkelijk worden verward met onwil, terwijl dit vooral een gevolg is van perceptie.

Ten derde is voldoende **mentale ruimte** een voorwaarde voor effectiviteit. Mensen die financiële stress ervaren hebben minder cognitieve capaciteit om informatie te verwerken of tijdig te reageren. Onder druk vermijden zij financiële informatie of stellen zij beslissingen uit (Hilbert et al., 2022). De WRR (2025) waarschuwt dat een sanctieregime dat deze realiteit negeert het risico loopt contraproductief te worden. Financiële prikkels kunnen bijdragen aan financiële stress en daardoor de mentale ruimte verder verkleinen. Onduidelijkheid over vervolgstappen versterkt dit effect verder: wanneer burgers niet precies weten wat er van hen wordt verwacht, neemt de kans op actie af (Skinner, 1953; Krijnen et al., 2025). Bovendien worden onderliggende redenen voor het niet in actie komen, zoals beperkt doenvermogen, in bestaand empirisch onderzoek nog onvoldoende meegenomen (Molenmaker et al., 2023). Uitstelgedrag, inertie of vermijding komen dan ook vaak voort uit stress of cognitieve belasting, en zijn hierdoor moeilijk te onderscheiden van bewuste onwil.

Ten vierde is de **timing** van financiële prikkels van belang. Hoewel er geen onderzoek beschikbaar is naar de timing van financiële prikkels in de belasting- of toeslagencontext, laat psychologisch onderzoek zien dat financiële prikkels effectiever kunnen zijn wanneer ze snel volgen op het gedrag waarop ze betrekking hebben (Molenmaker et al., 2023). In de literatuur over sanctionering wordt timing gezien als een factor die bepaalt hoe duidelijk de koppeling tussen gedrag en consequentie wordt ervaren. Hoe sneller de consequentie volgt, hoe duidelijker het signaal voor de betrokkene is, zonder dat dit automatisch betekent dat één specifieke timingvariant in alle contexten beter werkt (Buckenmaier et al., 2021). Voor invorderingsmaatregelen is deze logica niet één-op-één toepasbaar, maar timing kan nog steeds van invloed zijn: wanneer financiële consequenties pas laat volgen, kan de koppeling tussen gedrag en gevolg voor burgers minder duidelijk zijn, wat de preventieve werking kan verzwakken.

Gezamenlijk laten deze inzichten zien dat de effectiviteit van financiële prikkels afhankelijk is van een bredere set psychologische voorwaarden dan alleen de hoogte of juridische vorm van de maatregel. Begrip, juiste interpretatie, ervaren legitimiteit, voldoende mentale ruimte en passende timing zijn noodzakelijk om überhaupt op financiële prikkels te kunnen reageren. Wanneer één of meerdere van deze voorwaarden ontbreken – zoals bij complexe regels, beperkte capaciteit of stress – is het aannemelijk dat financiële prikkels slechts beperkt effect hebben. De literatuur maakt bovendien duidelijk dat gedragingen die soms worden geïnterpreteerd als "niet willen" vaak beter verklaard kunnen worden als gevolgen van cognitieve belasting, onzekerheid of beperkte handelingsmogelijkheden, oftewel, "niet kunnen".

Conclusies literatuuronderzoek

Uit de literatuur volgen drie overkoepelende conclusies:

- **Er is geen empirisch bewijs dat financiële prikkels zoals invorderingsrente, aanmaningskosten of dwangbevelkosten leiden tot sneller of volledi ger terugbetalen in de context van sociale zekerheid.** Onderzoek naar de werking van deze specifieke maatregelen is beperkt, en de preventieve werking ervan is niet vastgesteld. De beschikbare literatuur biedt daarmee geen onderbouwing dat deze prikkels in deze context effectief zijn.

- **Meerdere voorwaarden voor effectieve financiële prikkels staan in deze context onder druk. De literatuur laat zien dat factoren die nodig zijn om op financiële prikkels te kunnen reageren - zoals financiële ruimte, mentale capaciteit, begrijpelijkheid, juiste interpretatie en ervaren legitimiteit - niet vanzelfsprekend aanwezig zijn bij burgers die met terugbetalingen te maken krijgen.** Veelvoorkomende oorzaken van betalingsproblemen, zoals financiële stress, administratieve complexiteit, lage risicoperceptie en psychologische belasting, verkleinen bovendien het handelingsperspectief. Daarmee is het aannemelijk dat de werking van financiële prikkels in deze context beperkt is. De literatuur maakt daarnaast duidelijk dat het onderscheid tussen 'niet-willen' en 'niet-kunnen' in deze doelgroep weinig betekenisvol is: gedrag dat als onwil wordt geïnterpreteerd, blijkt vaak voort te komen uit beperkte mentale ruimte of stress, waardoor financiële prikkels hun werking verliezen.

- **De effectiviteit van financiële prikkels hangt sterk samen met context en implementatie.** In verschillende domeinen blijkt dat factoren zoals begrijpelijkheid, voorspelbaarheid, timing, proportionele vormgeving en de bredere relatie tussen burger en overheid bepalend zijn voor de werking van financiële prikkels. De literatuur onderstreept daarmee dat financiële prikkels alleen effectief kunnen zijn wanneer deze randvoorwaarden aanwezig zijn.

3.2 Interviews

De expertinterviews bevestigen in grote lijnen het beeld dat uit het literatuuronderzoek naar voren komt. Experts geven aan dat er in de praktijk geen aanwijzingen zijn dat afzonderlijke maatregelen een effect hebben; beweging ontstaat vooral doordat burgers opnieuw worden geconfronteerd met het openstaande bedrag, niet door de financiële prikkel zelf.

Medewerkers schetsen een globaal beeld van de respons in het invorderingsproces. Zij geven aan dat naar schatting ongeveer 65 procent reageert op de betalingsherinnering. De daaropvolgende aanmaning leidt volgens hun eigen ervaring tot een beperkte extra respons (ongeveer 5 procent). Het dwangbevel zorgt aanvullend voor circa 2 tot 3 procent extra actie, voornamelijk doordat mensen op dat moment de urgentie sterker voelen vanwege de hogere kosten: in de woorden van een medewerker, "dan moet ik echt iets doen". Tegelijkertijd wordt benadrukt dat de aanmaningskosten zelf – €9 of €18 – over het algemeen als laag worden ervaren en naar verwachting weinig directe prikkelwerking hebben. In totaal zou op basis van deze schattingen tussen de 75 en 83 procent van de vorderingen worden voldaan, terwijl ongeveer 10 procent structureel open blijft staan.

Een belangrijk terugkerend thema in de interviews betreft de invorderingsrente. Zowel interne medewerkers als externe gesprekspartners zien de rente niet als een effectieve gedragsprikkel voor het merendeel van de toeslaggerechtigden. De werking van het

rentesysteem is voor veel mensen niet duidelijk, onder meer omdat pas laat in het proces zichtbaar wordt hoeveel rente uiteindelijk verschuldigd is. Daarnaast kunnen veel burgers het bedrag niet in één keer betalen en zijn zij aangewezen op een betalingsregeling, waardoor zij hoe dan ook rente moeten betalen. Daardoor wordt de rente niet als keuze-beïnvloedend instrument ervaren, maar als een onvermijdelijk gevolg van financiële krapte. Verschillende geïnterviewden omschrijven dat als “het bestraffen van armoede”.

Externe experts (CAK, CJIB, DUO en SVB) geven in de interviews aanvullend aan dat zij de invorderingsrente in hun eigen processen inmiddels grotendeels hebben afgeschaft. De redenen die zij daarvoor noemen zijn onder meer dat rente voor hun doelgroepen geen enkele prikkelwerking heeft, disproportioneel kan uitwerken en in sommige gevallen zelfs contraproductief is. In dat licht roept ook de huidige hoogte van de invorderingsrente voor toeslagen, die nu 4,3 procent bedraagt en de komende periode oploopt naar 6 procent terwijl de spaarrente rond 1 procent ligt, vragen op over proportionaliteit. De aanname hierbij is dat een hoger (rente)bedrag aanzet tot sneller terugbetalen.

De interviews maken daarmee duidelijk dat de effectiviteit van de maatregelen in de praktijk vooral lijkt voort te komen uit het stapsgewijs herinneren en confronteren met de terugvordering, terwijl er geen aanwijzingen zijn dat zij voortkomen uit de financiële prikkel zélf. Tegelijkertijd wordt onderstreept dat een deel van de doelgroep structureel niet in staat is om tijdig te handelen, waardoor financiële prikkels hun doel missen en in sommige gevallen zelfs onbedoeld als straf worden ervaren. Daarmee sluiten de interviewbevindingen nauw aan op de literatuur over beperkte prikkelwerking, beperkte mentale ruimte en het ontbreken van reële keuzevrijheid bij financiële problemen.

Conclusies interviews

De interviews laten zien dat financiële prikkels in de praktijk geen sterke gedragsprikkel lijken te vormen. Wel leiden de verschillende stappen in het invorderingsproces tot enige beweging, maar het is op basis van de gesprekken niet vast te stellen in welke mate dit komt door de hoogte of vorm van de financiële prikkel. Zowel interne medewerkers als externe organisaties verwachten dat de prikkelwerking beperkt is, mede door onduidelijkheid, beperkte keuzevrijheid en financiële krapte, en wijzen erop dat rente voor veel burgers vooral een onvermijdelijk gevolg is van betalingsonmacht.

3.3 Burgerreisanalyse

De gedragsanalyse en de gereconstrueerde burgerreis geven geen antwoord op de vraag of financiële prikkels op zichzelf effectief zijn. De analyse laat vooral zien in hoeverre de randvoorwaarden die uit het literatuuronderzoek naar voren komen - zoals duidelijke instructies, inzicht in gevolgen, legitimiteit en voldoende mentale ruimte - in de praktijk aanwezig zijn tijdens het invorderingsproces. De bevindingen wijzen erop dat deze voorwaarden regelmatig ontbreken, waardoor het onzeker is of burgers in staat zijn om op financiële prikkels te reageren.

Onduidelijkheid over wat van burgers wordt verwacht (handelingsperspectief)

Het invorderingsproces biedt burgers meerdere routes om in actie te komen: direct betalen, een standaard betalingsregeling starten, een persoonlijke betalingsregeling aanvragen of verrekening met een lopend voorschot laten toepassen. Wanneer geen actie wordt ondernomen, beoordeelt Dienst Toeslagen of verrekening zonder kosten mogelijk is; pas daarna volgen aanmaning en dwanginvordering.

Uit de burgerreisanalyse blijkt dat het handelingsperspectief op meerdere momenten onduidelijk is. Dit hangt samen met verschillende terugkerende patronen in de communicatie, die in de praktijk tot concrete knelpunten leiden.

1. **Onvoldoende concrete instructies.** Brieven bevatten vaak algemene aansporingen zoals *"betaal op tijd"*, *"ruim op tijd"* of *"het kan een paar dagen duren voordat het geld binnen is"*, zonder concrete datum of tijdsaanduiding. Burgers weten daardoor niet wanneer een betaling uiterlijk moet zijn gedaan om extra kosten te voorkomen. Hierdoor ontstaat onzekerheid over de benodigde snelheid van handelen en neemt de kans op onbedoelde achterstanden toe.
2. **Belangrijke informatie niet altijd goed zichtbaar.** Praktische uitleg over wat een burger precies kan doen - bijvoorbeeld hoe een betalingsregeling werkt, welke stappen nodig zijn of welke documenten moeten worden aangeleverd - staat soms in bijlagen of minder opvallende tekstblokken. Hierdoor missen burgers essentiële informatie wanneer zij de hoofdbrief scannen. Dit geldt ook voor instructies over betaalmogelijkheden of voorwaarden van persoonlijke betalingsregelingen, die soms alleen via algemene websites te vinden zijn.
3. **Geen expliciete koppeling tussen actie en gevolg.** Het is vaak niet duidelijk wat er gebeurt als een burger wel of niet handelt. De relatie tussen acties (zoals direct betalen, wachten op verrekening of een regeling aanvragen) en mogelijke gevolgen (kosten, rente, aanmaning, verrekening) wordt niet altijd helder uitgelegd. Een voorbeeld hiervan is de formulering in de terugvorderingsbeschikking: *"Betaalt u niet? Dan kunnen we strengere maatregelen nemen. Dat kan betekenen dat er kosten bijkomen."* Zonder uitleg over welke maatregelen dit zijn, wanneer ze worden toegepast of hoeveel ze kosten, blijft onduidelijk wat de risico's zijn.
4. **Inconsistenties tussen brieven en systemen.** Door verschillen in opmaak, terminologie, afzender en volgorde van stappen herkennen burgers niet altijd dat zij zich nog in hetzelfde proces bevinden. In betalingsherinneringen wordt soms alleen het gemiste bedrag genoemd, terwijl het maandbedrag van de lopende regeling niet wordt herhaald. Burgers moeten dan eerdere brieven opzoeken om te begrijpen wat zij precies moeten betalen, wat de kans op fouten vergroot. Ook wisselt de afzender (Toeslagen vs. Belastingdienst), wat verwarrend kan zijn.
5. **Ontbrekende bevestigingen.** Burgers die direct na de terugvorderingsbeschikking een standaardbetalingsregeling starten, ontvangen een bevestigingsbrief. Burgers die pas na een herinnering een regeling starten, krijgen die bevestiging niet. Hierdoor weten zij niet of hun actie is verwerkt en of verdere stappen nodig zijn. Dit maakt het proces minder voorspelbaar en vergroot de kans dat burgers onbedoeld in de volgende fase van invordering terechtkomen.

Deze voorbeelden laten zien dat burgers regelmatig onvoldoende zicht hebben op wat zij precies moeten doen, wanneer dat moet gebeuren en welke gevolgen hun keuzes hebben. Daardoor is het onzeker of zij in staat zijn om adequaat te reageren op financiële prikkels binnen het invorderingsproces.

Onduidelijkheid over de gevolgen van handelen of niet-handelen

Naast onduidelijkheid over wat burgers moeten doen, is er vaak ook onduidelijkheid over *wat de gevolgen zijn* van handelen of niet-handelen. De brieven maken niet altijd duidelijk wat rente en kosten precies inhouden, wanneer ze worden berekend, hoe hoog ze zijn en waarom ze worden opgelegd. Betaalbedragen, looptijden, maandtermijnen en de totale financiële consequenties worden niet altijd concreet gecommuniceerd. Betaalbedragen, looptijden, maandtermijnen en de totale financiële consequenties worden niet altijd concreet gecommuniceerd. Daardoor is voor burgers vaak niet duidelijk welke financiële gevolgen hun keuzes hebben, hoe het totaalbedrag zich ontwikkelt en welke kosten in welke situaties kunnen ontstaan.

Onduidelijkheid over de herkomst en opbouw van de terugvordering

Tenslotte blijkt dat in de communicatie niet altijd duidelijk wordt gemaakt waar een terugvordering precies op gebaseerd is of hoe het bedrag is opgebouwd. In meerdere brieven ontbreekt een heldere uitleg van de aanleiding, de berekening en de samenstelling van het openstaande bedrag. Deze beperkte transparantie maakt het moeilijk om de terugvordering te plaatsen binnen het proces en kan de ervaren legitimiteit en controle verminderen.

Onduidelijkheid ondermijnt psychologische voorwaarden voor respons op prikkels

Psychologisch gezien verstoort onduidelijkheid over de herkomst, berekening en consequenties van een terugvordering de basisvoorwaarden die nodig zijn om op financiële prikkels te kunnen reageren. Wanneer mensen niet begrijpen waar een bedrag vandaan komt of hoe het zich ontwikkelt, vermindert hun gevoel van controle en wordt de maatregel als minder legitiem ervaren. Dit gebrek aan controle en legitimiteit vergroot cognitieve belasting, waardoor aandacht versmalt, mentale ruimte afneemt en het vermogen om opties af te wegen verzwakt. Onder stress en beperkte cognitieve capaciteit neemt bovendien de neiging tot vermijding toe. Daardoor verliezen financiële prikkels hun psychologische werking, zelfs bij burgers die wél willen handelen, maar door de omstandigheden minder in staat zijn om dat te doen.

Conclusies burgerreisanalyse

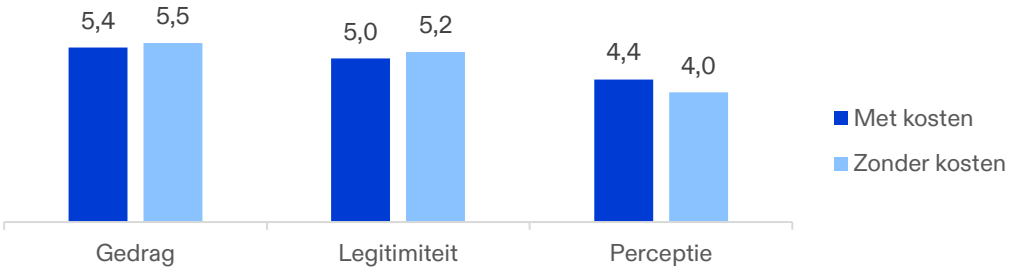
De gedragsanalyse en burgerreis laten zien dat financiële prikkels hun doel missen doordat essentiële randvoorwaarden, zoals een helder handelingsperspectief en

inzicht in gevolgen, in de praktijk ontbreken. Inconsistente communicatie en versnipperde systemen maken het proces onvoorspelbaar, waardoor burgers onvoldoende overzicht hebben om tijdig of weloverwogen te handelen.

Het gebrek aan duidelijkheid ondermijnt bovendien de psychologische voorwaarden voor actie: onzekerheid over bedragen en termijnen veroorzaakt stress, wat leidt tot vermijding in plaats van respons. Omdat informatie over kosten vaak pas achteraf wordt verstrekt en medewerking direct wordt belast met rente, werkt het huidige proces eerder ontmoedigend dan activerend.

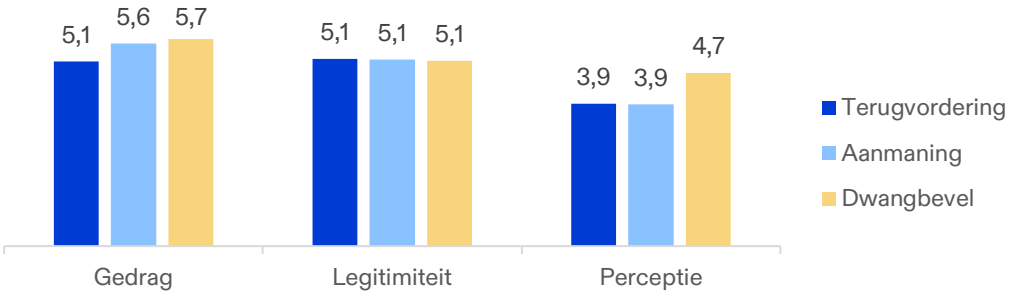
3.4 Vignetstudie

In de vignetstudie onderzochten we hoe mensen verschillende brieven binnen het invorderingsproces beoordelen. Deelnemers kregen in een online experiment willekeurig één van drie brieven te zien: een invorderingsbrief, een aanmaning of een dwangbevel. Daarnaast vergeleken we versies van deze brieven waarin wél of geen melding werd gemaakt van kosten (rente, aanmaningskosten of dwangbevelkosten). We vroegen mensen hoe groot de kans was dat ze naar aanleiding van de brief in actie zouden komen, in hoeverre zij de aanpak van Dienst Toeslagen als legitiem ervoeren, en in welke mate de brief een gevoel van “gestraft worden” opriep. Deze paragraaf beschrijft de belangrijkste resultaten van de vignetstudie. Het is belangrijk te benadrukken dat de resultaten gebaseerd zijn op een hypothetisch scenario en niet direct te vertalen zijn naar feitelijk gedrag. De onderzoekverantwoording in de bijlage beschrijft de uitgebreide opzet en resultaten.



Grafiek 1: De gemiddelde scores op bereidheid om te handelen, ervaren legitimiteit en het gevoel gestraft te worden in de groepen waarbij de kosten niet of wel vermeld werden.

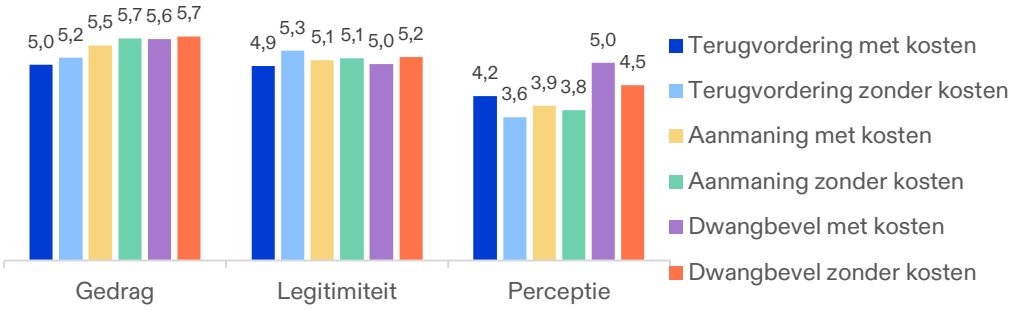
Over alle deelnemers heen ligt de gemiddelde bereidheid om te handelen redelijk hoog (gemiddeld 5,43 op een 7-puntschaal). De ervaren legitimiteit is eveneens redelijk hoog (gemiddeld 5,11). Het gevoel van gestraft worden ligt rond het midden van de schaal (4,18). Deze waarden laten zien dat deelnemers in algemene zin bereid zijn tot actie, dat zij de situatie overwegend als redelijk legitiem ervaren, en dat er geen duidelijk negatieve lading in de vorm van gevoel van straf aanwezig is.



Grafiek 2: De gemiddelde scores op bereidheid om te handelen, ervaren legitimiteit en het gevoel gestraft te worden voor de drie soorten brieven.

Het effect van het vermelden van kosten is klein. De bereidheid om in actie te komen is vrijwel gelijk voor brieven zonder en met vermelding van kosten (respectievelijk 5,36 vs. 5,50). De legitimiteit verschilt evenmin (5,02 vs. 5,21). Voor het gevoel van straf zien we in de gemiddelden dat dit bij brieven met kosten iets hoger ligt (3,97 vs. 4,38). De statistische analyses bevestigen dit beeld. Hieruit blijkt dat het noemen van kosten geen invloed heeft op gedragsintentie of legitimiteit, maar wél tot een klein, statistisch effect leidt op de perceptie van straf: mensen ervaren een brief met kosten iets meer als straf dan dezelfde brief zonder kosten. Het effect is klein, maar wel aanwezig. Het effect van het vermelden van kosten verschilt bovendien niet tussen de drie brieven.

De brief die iemand te zien krijgt, heeft een sterker effect op de oordelen dan het noemen van kosten (zie figuur 2). De actiebereidheid is lager bij de invorderingsbrief (5,06) dan bij de aanmaning (5,55) en het dwangbevel (5,67). Legitimiteit verschilt nauwelijks tussen de drie brieven (5,13; 5,11; 5,10). Het gevoel van straf blijft bij de eerste twee brieven vergelijkbaar (3,91 en 3,89), maar ligt bij het dwangbevel duidelijk hoger (4,75). De statistische analyses bevestigen deze patronen: de verschillende brieven hebben een duidelijk verschillend effect op gedragsintentie en het gevoel van straf, maar niet op legitimiteit.



Grafiek 3: De gemiddelde scores op bereidheid om te handelen, ervaren legitimiteit en het gevoel gestraft te worden voor de drie soorten brieven met en zonder kosten.

Conclusies vignetstudie

De vignetstudie laat zien dat het noemen van extra kosten nauwelijks invloed heeft op gedragsintentie of de ervaren legitimiteit, en alleen een klein effect heeft op het gevoel gestraft te worden. De brief zelf is veel bepalender: een dwangbevel roept meer actiebereidheid op, terwijl een aanmaning en een dwangbevel beide meer het gevoel gestraft te worden oproepen.

Hoofdstuk 4: *Neveneffecten*

In dit hoofdstuk worden de onbedoelde neveneffecten van de drie centrale invorderingsinstrumenten onderzocht: invorderingsrente, aanmaningskosten en dwangbevelkosten. Om een goed beeld van de neveneffecten te krijgen, zijn drie bronnen benut: recente literatuur over doenvermogen en schuldenproblematiek, interviews met experts uit de uitvoeringspraktijk en een vignetstudie waarin de invloed van de maatregelen op ervaren financiële stress is onderzocht. Het hoofdstuk bespreekt eerst de impact op de levenskwaliteit en het doenvermogen van de burger (paragraaf 4.1), de impact op de organisatie (paragraaf 4.2), de neveneffecten per maatregel (paragraaf 4.3) en sluit af met een analyse van de proportionaliteit van het huidige beleid (paragraaf 4.4).

Hoofdconclusies neveneffecten

Op basis van de literatuur, de expertinterviews en de vignetstudie kunnen twee hoofdconclusies worden getrokken.

- **De neveneffecten van de huidige maatregelen zijn aanzienlijk.** Waar de maatregelen bedoeld zijn om betaling af te dwingen, leiden ze in de praktijk vaak tot een aantasting van het doenvermogen, verhoogde stress en een groeiende schuldenlast bij de burger.
- **De huidige invorderingsmaatregelen (invorderingsrente, aanmaningskosten en dwangbevelkosten) zijn niet proportioneel.** Voor burgers zijn de potentiële neveneffecten groot, terwijl de effectiviteit niet is vastgesteld. Voor Dienst Toeslagen zelf resulteren de maatregelen in een disproportioneel hoge bezwaarlast en een imago van een organisatie die de menselijke maat uit het oog verliest.

4.1 Impact op de burger: de impact op levenskwaliteit

De meest directe neveneffecten van invorderingsmaatregelen zijn zichtbaar in de persoonlijke levenssfeer van de burger. Uit de literatuur en interviews komt naar voren dat extra kosten vaak leiden tot een zogeheten "schuldenfuik".

Aantasting van de levenskwaliteit

Wanneer burgers geconfronteerd worden met oplopende kosten, worden zij gedwongen tot ingrijpende keuzes in hun uitgavenpatroon. Dit heeft directe gevolgen voor de kwaliteit van leven: er wordt bespaard op gezonde voeding, sport, ontspanning en sociale activiteiten. Deze achteruitgang beperkt niet alleen de burger in zijn welzijn, maar belemmert ook de participatie op werk of school. Hierdoor ontstaat een vicieuze cirkel

waarbij de financiële kwetsbaarheid toeneemt; er is geen ruimte meer om een buffer op te bouwen, waardoor elke onvoorziene uitgave direct tot nieuwe problematische schulden leidt.

De 'schuldenfuik' en financiële kwetsbaarheid

Extra kosten zoals rente en dwangbevelkosten vergroten de schuldenfuik (Edmiston, 2024; WRR, 2025). Burgers hebben geen ruimte meer om een financiële buffer op te bouwen, waardoor elke onvoorziene uitgave direct tot een nieuwe crisis leidt.

Psychologische druk en verminderd doenvermogen

Financiële stress heeft aantoonbare gevolgen voor emoties, cognities en gedrag. Emotioneel gaat financiële stress gepaard met gevoelens van angst, frustratie, schaamte en overweldiging. Deze emoties kleuren de manier waarop mensen financiële informatie verwerken en verminderen het vertrouwen dat zij hun situatie kunnen beïnvloeden. Financiële stress leidt tot zogeheten cognitieve schaarste: aandacht vernauwt zich naar de acute bedreiging, terwijl het werkgeheugen en het vermogen om overzicht te houden afnemen. Daardoor worden langere-termijnafwegingen lastiger, neemt het oplossend vermogen af en ontstaan tunnelvisie en piekergedrag. Dit heeft directe gedragsgevolgen: mensen stellen noodzakelijke acties uit, vermijden confronterende informatie (zoals het openen van brieven), handelen impulsiever of grijpen naar kortetermijnoplossingen die hun situatie op langere termijn verslechteren. In de context van terugvorderingen betekent dit dat financiële prikkels en oplopende kosten niet leiden tot snellere actie, maar juist tot uitstel, vermijding en verdere escalatie van problemen - zelfs bij mensen die wél willen betalen maar door stress en mentale belasting minder in staat zijn om doelgericht te handelen.

De resultaten van de vignetstudie lieten zien dat de verschillende brieven en het wel of niet noemen van kosten nauwelijks invloed hadden op de ervaren financiële stress. De deelnemers ervoeren niet veel financiële stress (gemiddelde score 3,5 op een 7-puntsschaal). De verschillen tussen groepen waren klein en gaven geen aanwijzingen dat deze onderdelen van het proces merkbaar bijdroegen aan meer of minder stress.

> “Als de overheid de realiteit negeert en niet-betalen domweg bestraft met boetes, is dat vaak contraproductief en resulteert het in nog meer schulden.”
>
> Kerninzicht uit de WRR (2025)

4.2 Impact op de organisatie: de last van complexiteit

Niet alleen de burger, maar ook Dienst Toeslagen ondervindt negatieve effecten van het huidige invorderingsinstrumentarium.

Hoge administratieve lasten en bezwarendruk

De inzet van aanmaningen en dwangbevelen genereert een disproportionele hoeveelheid werk voor de uitvoeringsorganisatie. Maar liefst **89% van de klachten** heeft betrekking op aanmaningskosten en **73% van de bezwaren** richt zich tegen de hoogte van de

dwangbevelkosten. Deze enorme stroom aan bezwaren vraagt veel personele capaciteit en verhoogt de operationele kosten aanzienlijk.

Inefficiëntie door trage processen

Er is sprake van een wachttijd van momenteel **12 weken** voor persoonlijke betalingsregelingen. Gedurende deze tijd loopt de rente door, wat leidt tot extra onbegrip en bezwaren over de door Dienst Toeslagen zelf veroorzaakte vertraging.

Complexiteit van de rente

De huidige IT-systemen leiden tot processen die vaak niet aansluiten bij de logica van de burger. Dit resulteert in inconsistente communicatie, zoals het ontbreken van bevestigingsbrieven voor regelingen, wat weer leidt tot extra vragen en onduidelijkheid. Bovendien zorgt de complexe systematiek rondom de invorderingsrente, waarbij burgers soms pas in de 25e maand een beschikking krijgen voor de resterende rente, voor een continue stroom aan bezwaren en verwarring over de actuele schuldpositie.

Vertrouwen en imago

Een ander neveneffect is de aanzienlijke imago- en vertrouwensschade. De interviews en literatuur wijzen op een groeiend wantrouwen richting de overheid, specifiek gevoed door negatieve ervaringen met terugvorderingen. Dit wantrouwen wordt versterkt door wat burgers ervaren als inconsistente en ongestructureerde communicatie vanuit de organisatie. Wanneer de overheid onvermogen ("niet-kunnen") consequent beantwoordt met financiële prikkels, wordt de burger gesterkt in het beeld van een afstandelijke en onrechtvaardige macht. Dit schaadt niet alleen het huidige contact, maar verhoogt ook de drempel om in de toekomst hulp te zoeken.

4.3 Specifieke neveneffecten per maatregel

Onderstaande tabel vat de specifieke neveneffecten samen voor de drie onderzochte instrumenten:

Maatregel	Neveneffecten
Invorderingsrente	Wordt ervaren als "betalen voor de service" van een betalingsregeling. Werkt averechts: men krijgt ruimte (regeling), maar wordt tegelijkertijd bestraft. Zeer complex in berekening.
Aanmaningskosten	Zorgen voor een gevoel van onterecht aangesproken worden, wat de intrinsieke motivatie en *compliance* op termijn schaadt.
Dwangbevelkosten	Worden vaak als disproportioneel ervaren (bijv. €53 kosten op een vordering van €80). Dit vergroot de schuld aanzienlijk.

4.4 Proportionaliteit en maatschappelijke balans

De kern van de discussie over neveneffecten is of de baten nog wel opwegen tegen de maatschappelijke en organisatorische kosten. De maatregelen leveren in totaal weliswaar

een hoog incassopercentage op (75-83% en zonder maatregelen is dit ongeveer 62%), maar de experts plaatsen grote vraagtekens bij de proportionaliteit van deze strategie.

Niet-willers versus niet-kunners

Hoewel het onderscheid tussen niet willen en niet kunnen cruciaal is, blijkt het in de praktijk moeilijk te maken. Er zijn sterke aanwijzingen dat de meeste burgers die te maken krijgen met terugvorderingen niet kunnen terugbetalen. Die groep bestaat uit burgers die de rekening over het hoofd zien, de systematiek niet begrijpen of simpelweg de middelen niet hebben om te betalen. Voor deze groep werken financiële prikkels averechts: ze vergroten de schuld en de stress, zonder dat dit leidt tot snellere betaling. Het lijkt er niet op dat burgers een rationale afweging maken om een terugvordering niet te betalen. Het opvoeren van kosten verhoogt de intentie om te betalen namelijk niet, blijkt uit de vignetstudie.

Verschuiving van schulden

Tot slot wijzen de onderzoeken op maatschappelijke neveneffecten waarbij schulden zich verplaatsen. Wanneer burgers moeite hebben met rondkomen en meerdere schuldeisers hebben, kan een invordering van Dienst Toeslagen ervoor zorgen dat andere noodzakelijke kosten of schuldeisers niet meer betaald kunnen worden. Dit kan leiden tot escalatie in andere domeinen, zoals kostbare executietrajecten bij andere instanties (bijv. het CAK). Hiermee worden de kosten van het systeem niet opgelost, maar slechts verschoven naar andere delen van de maatschappij of de burger zelf.

Hoofdstuk 5: *Alternatieven*

Dit hoofdstuk beschrijft wat uit de verschillende deelonderzoeken bekend is over mogelijke alternatieven voor de huidige invorderingsmaatregelen: invorderingsrente, aanmaningskosten en dwangbevelkosten. Waar het onderzoek aantoont dat de huidige invorderingsmaatregelen voor de doelgroep van Dienst Toeslagen vaak niet effectief zijn en tot aanzienlijke neveneffecten leiden, richten we ons hier op wegen die beter aansluiten bij de menselijke maat en het doenvermogen van de burger. Daarmee beantwoorden we deelvraag 5: Zijn er alternatieven voor (1) invorderingsrente, (2) aanmaningskosten en (3) dwangbevelkosten die effectiever of minder schadelijk zijn in termen van baten en kosten?

Het hoofdstuk bespreekt eerst de ambities vanuit de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen zelf (paragraaf 5.1), gevolgd door de geleerde lessen van andere uitvoeringsorganisaties (paragraaf 5.2) en de aanvullende aanbevelingen vanuit de expertinterviews en gedragsanalyse (paragraaf 5.3).

Hoofdconclusies alternatieven

De huidige maatregelen zijn in veel gevallen contraproductief voor burgers die geconfronteerd worden met een terugvordering. Er zijn effectieve alternatieven beschikbaar die de schadelijke neveneffecten beperken en de compliance verhogen:

- **Verschuif focus van niet-willen naar niet-kunnen.** De al door Dienst Toeslagen ingezette koers, waarbij de focus verschuift van het bestraffen van 'niet-willen' naar het ondersteunen van 'niet-kunnen', vindt sterke onderbouwing in de praktijk bij organisaties als DUO en het CJIB. Het inzetten op preventie, zoals kosteloze herinneringen en proactieve communicatie, blijkt effectiever in het stimuleren van compliance dan het verhogen van de schuld met extra kosten.
- **Bied de mogelijkheid voor de doelgroep om door middel van automatisering en verrekening meer rust te ervaren.** Alternatieven die de burger ontlasten van actieve keuzestress, zoals de broninhouding bij het CAK of de maandelijkse verrekening met lopende voorschotten bij Dienst Toeslagen, garanderen een zeer hoog incassopercentage (tot 98%) zonder dat de burger in een escalerend dwangtraject belandt. Bied dit alternatief aan naast de opties voor de standaard en persoonlijke betalingsregeling, in een vroeg stadium van het invorderingsproces.
- **Bied proportionaliteit en transparantie.** Waar de huidige systematiek nog leunt op vaste kosten en complexe renteberekeningen, wijzen de onderzoeksresultaten op de noodzaak van een proportioneel kostenstelsel dat meebeweegt met de hoogte van de vordering. Het afschaffen of tijdelijk pauzeren van rente tijdens betalingsregelingen (naar het model van DUO),

gecombineerd met directe transparantie via een dashboard, herstelt het gevoel van rechtvaardigheid en vergroot het handelingsperspectief.
- **Heb menselijk contact in plaats van schriftelijke escalatie.** Een fundamenteel alternatief voor de automatische opeenvolging van brieven is de inzet van proactief telefonisch contact en een signalerende rol voor de deurwaarder. Door de feitelijke situatie achter de voordeur als leidraad te nemen, kan preventief worden ingegrepen voordat de schuldenspiraal onbeheersbaar wordt.

5.1 De gewijzigde koers: bestaande ambities van Dienst Toeslagen

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, is de beleidstheorie rondom invordering van Dienst Toeslagen momenteel in transitie van een rationeel mensbeeld naar de 'menselijke maat'. In de invorderingsstrategie van 2022 zijn al verschillende alternatieven geformuleerd die momenteel juridisch en technisch worden verankerd.

Stimuleren van zelfbetaling en ondersteuning

Dienst Toeslagen streeft ernaar om betalen zo drempelloos mogelijk te maken. Dienst Toeslagen wil daarom eenvoudige betaalmogelijkheden aanbieden zoals automatische incasso, iDEAL en QR-codes.

Maatwerk en overzicht

De ambitie voor een persoonsgerichte benadering uit zich in de 'SERIE'-aanpak. De ambitie is om voor alle openstaande schulden één betalingsregeling te treffen en vorderingen die ontstaan tijdens een lopende betalingsregeling automatisch (op initiatief van Dienst Toeslagen) te voegen aan de al lopende betalingsregeling. Met instrumenten zoals de 'pauzeknop' (voor een tijdelijke bevriezing van de invordering) en een 'spijtoptantenregeling' beoogt Dienst Toeslagen het mogelijk om maatwerk te leveren in situaties van financiële nood.

5.2 Lessen van andere organisaties

De praktijk bij andere overheidsinstanties biedt concrete aanknopingspunten voor verbetering:

Organisatie	Alternatief	Resultaat
CAK	Broninhouding: een bedrag wordt direct ingehouden op iemands loon, uitkering of pensioen.	Deze methode is met een incassopercentage van 98% zeer effectief. Hoewel het de autonomie van de burger beperkt, wordt het vaak geaccepteerd omdat het escalatie en extra kosten voorkomt.

		Doorvertaling naar Dienst Toeslagen: Introduceer bij Dienst Toeslagen verrekenen zonder kosten als optionele betalingsmethode al vroeg in het invorderingsproces. Onderzoek of deze verrekening ook mogelijk is over toeslagsoorten heen. Zo houdt de burger zelf de regie over de verrekening.
DUO	0% rente & kwijtschelding	DUO hanteert 0% rente op betalingsregelingen en biedt de mogelijkheid tot kwijtschelding van aanmaningskosten wanneer een burger een regeling treft. Dit werkt als een positieve prikkel tot naleving, in tegenstelling tot de bestraffende werking van oplopende rente. **Doorvertaling naar Dienst Toeslagen:** Schaf het opvoeren van rente tijdelijk af of pauzeer rente tijdens betalingsregelingen. Dit herstelt het gevoel van rechtvaardigheid en vergroot het handelingsperspectief.
CJIB	Kosteloze herinnering	Het CJIB onderzoekt de inzet van een kosteloze herinnering. De ervaring leert dat de urgentie die uitgaat van een brief vaak al voldoende is om actie uit te lokken, zonder dat daar direct een financiële prikkel tegenover hoeft te staan. **Doorvertaling naar Dienst Toeslagen:** Dit doet Dienst Toeslagen al in de eerste herinneringsbrief. Voer ook in de aanmaningsbrief en dwangbevelbrief geen extra kosten door.
SVB	Service-georiënteerde invordering: verrekening zonder kosten en proactief contact bij hoge vorderingen.	De incassoratio is met circa 80% zeer stabiel, wat bewijst dat hoge compliance mogelijk is zonder financiële sancties. Door in 85% van de gevallen te verrekenen zonder rente of aanmaningskosten en zelf loonbeslag uit te voeren, wordt de burger gespaard voor hoge deurwaarderskosten. **Doorvertaling naar Dienst Toeslagen:** Bied verrekening aan als een betaalmogelijkheid zonder kosten. Bel burgers proactief op bij hoge vorderingen (> €2.000), om de boodschap rustig te laten landen.

5.3 Aanbevelingen vanuit het onderzoek: preventie en de menselijke maat

Op basis van de expertinterviews en de gedragsanalyse adviseren wij aanvullende instrumenten die de effectiviteit kunnen verhogen terwijl de schadelijke neveneffecten worden beperkt.

Van schriftelijke repressie naar proactief contact

Experts benadrukken dat voor de grote groep 'niet-kunners' proactief telefonisch contact of vroegsignalering in samenwerking met gemeenten veel effectiever is dan het stapelen van schriftelijke kosten. Een medewerker kan in een gesprek de werkelijke situatie inschatten en direct handelingsperspectief bieden, wat de verlammende stress van formele brieven voorkomt. De deurwaarder krijgt in dit kader een signalerende 'oog- en oorfunctie' in plaats van een louter executieve rol.

Herstel van proportionaliteit en transparantie

Om het gevoel van "straf op armoede" tegen te gaan, moet worden onderzocht of aanmanings- en dwangbevelkosten proportioneel gemaakt kunnen worden aan de vorderingshoogte. Daarnaast is transparantie over de schuldopbouw essentieel. Bij elke betaling moet expliciet duidelijk zijn welk deel naar de hoofdsom en welk deel naar de rente gaat. Een digitaal dashboard kan de burger helpen om op elk moment inzicht te hebben in de rentestand en de resterende looptijd, wat de voorspelbaarheid van het proces vergroot.

Preventie aan de voorkant

De meest doeltreffende manier om neveneffecten te voorkomen, is het reduceren van terugvorderingen zelf. Dit kan door voorschotten nauwkeuriger vast te stellen, risico's op terugvordering automatisch te signaleren en burgers te helpen gegevens direct te corrigeren bij wijzigingen in hun situatie. Dit vermindert niet alleen de stress voor de burger, maar reduceert ook structureel de uitvoeringslasten voor Dienst Toeslagen.

Hoofdstuk 6: *Conclusies en aanbevelingen*

Dit hoofdstuk brengt de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek samen en geeft richting aan de implicaties voor beleid en uitvoering. Paragraaf 6.1 beschrijft de overkoepelende conclusies op basis van de literatuur, expertinterviews, gedragsanalyse en vignetstudie. In paragraaf 6.2 vertalen we deze conclusies naar aanbevelingen voor een effectiever, proportioneel en mensgericht invorderingsbeleid dat aansluit bij de doelgroep en de strategische ambities van Dienst Toeslagen.

6.1 Conclusies

Het onderzoek laat zien dat de huidige invorderingsmaatregelen - invorderingsrente, aanmaningskosten en dwangbevelkosten - onvoldoende aansluiten op de realiteit van toeslaggerechtigden en niet bijdragen aan het gewenste doel van tijdige en vrijwillige betaling. De maatregelen zijn ontwikkeld vanuit een verouderde beleidstheorie die uitgaat van een rationeel mensbeeld en primair gericht is op kostencompensatie. Deze aannames sluiten niet aan bij de context waarin veel toeslaggerechtigden beslissingen moeten nemen, namelijk onder financiële stress, beperkte mentale ruimte en beperkte overzichtelijkheid. De beleidstheorie gaat ervan uit dat mensen niet willen terugbetalen, terwijl ze dat in praktijk veelal niet kunnen. Daarnaast sluiten de beleidstheorie en de daaruit voortgekomen maatregelen **niet aan bij de ambities van de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen**, die inzet op menselijke maat, preventie en bescherming van het bestaansminimum.

Uit het literatuuronderzoek, de interviews, de gedragsanalyse en de vignetstudie blijkt dat de **effectiviteit van financiële prikkels niet is aangetoond**. Burgers reageren vooral op de opeenvolging van brieven en het herinnerd worden aan de vordering, niet op de hoogte van de rente of kosten. De voorwaarden voor effectieve prikkelwerking - zoals duidelijkheid, voorspelbaarheid, inzicht in vervolgstappen en voldoende mentale ruimte - ontbreken in de praktijk vaak. Ook is vaak onduidelijk waarom mensen een invordering krijgen en hoe deze is opgebouwd, wat ten koste kan gaan van de ervaren legitimiteit en het gevoel van controle. Daardoor worden financiële prikkels niet herkend, niet begrepen of niet verwerkt zoals de theorie veronderstelt, en kunnen zij in sommige gevallen een averechts effect hebben.

Daartegenover staan **aanzienlijke neveneffecten**. De maatregelen beperken het doenvermogen en versterken de schuldenfuik. Burgers kunnen de kosten ervaren als onrechtvaardig of als een “straf voor armoede”, wat het vertrouwen in Dienst Toeslagen kan ondermijnen. Ten aanzien van financiële stress zijn de resultaten ambigu. Uit literatuuronderzoek en de interviews komt naar voren dat kostenmaatregelen aanzienlijke financiële stress kunnen veroorzaken; de resultaten van de vignetstudie bevestigden dit niet.

Ook voor de organisatie zelf zijn de nadelige gevolgen groot: een hoge bezwaren- en klachtenlast, complexiteit in het proces en reputatieschade. De uitvoering wordt bovendien bemoeilijkt door trage systemen, ondoorzichtige renteberekeningen en een proces dat niet altijd aansluit op de strategische uitgangspunten.

Gezien deze combinatie van niet-aangetoonde effectiviteit, substantiële neveneffecten voor burgers, en hogere uitvoeringslasten voor Dienst Toeslagen, kan worden geconcludeerd dat de huidige invorderingsmaatregelen **niet proportioneel** zijn. De maatschappelijke, psychologische en organisatorische kosten van de maatregelen staan niet in verhouding tot de baten en zijn moeilijk te verenigen met de ambitie om probleemschulden te voorkomen en de menselijke maat te borgen.

Tot slot laat het onderzoek zien dat er alternatieve aanpakken beschikbaar zijn – zoals de kosten niet doorvoeren in de aanmanings- en dwangbevelbrief, proactief contact, mogelijkheid tot verrekening met voorschotten in een vroeg stadium en het tijdelijk pauzeren van aflossingen of rente – die beter aansluiten op de doelgroep, passen bij de strategische ambities en in andere domeinen aantoonbaar effectief zijn.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies formuleren we in deze paragraaf een aantal aanbevelingen voor de doorontwikkeling van het invorderingsbeleid en de uitvoeringspraktijk, met als doel de invordering effectiever, proportioneel en beter passend te maken bij de doelgroep en de strategische ambities van Dienst Toeslagen.

1. **Ontwikkel een nieuwe beleidstheorie die aansluit op de doelgroep en de huidige invorderingsstrategie**

Formuleer een integrale beleidstheorie die uitgaat van realistische aannames over financieel gedrag onder stress en schaarste. Deze beleidstheorie moet passen bij de strategische uitgangspunten van de menselijke maat, preventie, proportionaliteit en bescherming van het bestaansminimum, en richting geven aan keuzes in wetgeving en uitvoering.

2. **Heroverweeg financiële prikkels en schaf ineffectieve maatregelen af**

De prikkelwerking van invorderingsrente en vaste kosten is niet aangetoond en staat niet in verhouding tot de negatieve neveneffecten. Overweeg daarom:

- afschaffing of substantiële beperking van invorderingsrente;
- herontwerp of differentiatie van aanmanings- en dwangbevelkosten, met aandacht voor proportionaliteit en begrijpelijkheid;
- inzet van kosten alleen wanneer deze aantoonbaar bijdragen aan het doel en proportioneel zijn in verhouding tot de vordering.

3. **Vergroot duidelijkheid, voorspelbaarheid en handelingsperspectief**

Communiceer helder, consistent en concreet over:

- wat er van burgers wordt verwacht;
- welke betaalopties beschikbaar zijn zonder extra kosten;
- welke gevolgen handelen of niet handelen hebben;
- hoe bedragen, termijnen, rente en kosten zijn opgebouwd.

Dit vergroot het handelingsperspectief, vermindert stress en ondersteunt vrijwillige betaling.

4. **Richt de invordering structureel in op ondersteuning en doenlijkheid**

Maak ondersteuning en doenlijkheid leidend in plaats van escalatie. Dat betekent:

- laagdrempelige toegang tot hulp en contact (meer opties dan alleen bellen);
- eenvoudige toegang tot persoonlijke betalingsregelingen;
- processen die voorspelbaar zijn en aansluiten bij beperkte mentale ruimte;
- waar kan of nodig een persoonlijke benadering in de uitvoering;
- integrale betalingsregelingen die aansluiten op betalingscapaciteit;
- uitvoeringssystemen die de strategie op een consistente manier ondersteunen.

Deze aanpak sluit beter aan bij de gedragsmatige oorzaken van betalingsproblemen en voorkomt dat betalingsonmacht wordt gezien of behandeld als onwil.

5. **Zet bewezen effectieve alternatieven structureel in**

Prioriteer alternatieven die beter aansluiten op de doelgroep en aantoonbaar effectief zijn, zoals:

- kosteloze herinneringen in een vroeg stadium;
- proactief telefonisch contact om escalatie te voorkomen;
- mogelijkheid tot (maandelijkse) verrekening met lopende voorschotten in een vroeg stadium;
- implementatie van een pauzeknop voor tijdelijke financiële problemen (zie tekstbox);
- tijdelijke pauzering of afschaffing van rente bij betalingsregelingen.

Deze maatregelen bieden rust, voorkomen escalatie en ondersteunen vrijwillige betaling zonder negatieve neveneffecten.

Overwegingen bij de uitwerking en implementatie van de pauzeknop

De pauzeknop kan een belangrijk instrument zijn om tijdelijke financiële problemen op te vangen en onnodige escalatie te voorkomen. Om effectief te zijn, moet de pauzeknop aansluiten bij de realiteit van stress en schaarste. Dat betekent dat het gebruik ervan zo eenvoudig mogelijk moet zijn, met minimale actie vanuit de burger. Stress beperkt het vermogen om informatie te verwerken en tijdig te handelen; de pauzeknop moet daarom toegankelijk zijn zonder formulieren, ingewikkelde voorwaarden of meerdere stappen. Belangrijke ontwerpprincipes zijn onder andere:

- rentevrij pauzeren, zodat tijdelijk uitstel niet leidt tot hogere schulden;
- proactief aanbieden bij signalen van betalingsproblemen;
- eenvoudige en directe toegang, bijvoorbeeld via telefoon, sms of MijnToeslagen;
- activering op basis van een kort signaal of een eenvoudige bevestiging;
- heldere criteria voor inzet, zoals tijdelijke inkomensdaling of life events;
- een vaste maximale duur met mogelijkheid tot verlenging bij aantoonbare nood;
- automatische bevestiging, zodat burgers weten dat de pauze actief is.

Omdat burgers in stressvolle situaties vaak niet zelf aan de bel trekken, is het belangrijk dat Toeslagen de pauzeknop niet alleen reactief aanbiedt, maar ook

proactief signaleert wanneer betalingsproblemen dreigen. Dit kan bijvoorbeeld wanneer:

- betalingen herhaaldelijk te laat binnenkomen;
- een betalingsregeling niet wordt nagekomen;
- inkomensdalingen of life events bekend zijn;
- eerdere contacten wijzen op stress of financiële problemen.

In zulke situaties kan Toeslagen de pauzeknop actief aanbieden of telefonisch contact opnemen om te bespreken wat er nodig is. Dit verlaagt de drempel, voorkomt escalatie en sluit aan bij de uitgangspunten van menselijke maat en doenlijkheid. De werking van de pauzeknop kan verder worden versterkt door aanvullende interventies, zoals:

- een menselijke contactpoging vóór escalatie;
- structurele doorverwijzing naar schuldhulpverlening wanneer signalen van stress of herhaalde betalingsproblemen zichtbaar zijn;
- automatische stabilisatie, bijvoorbeeld een langere looptijd, lager maandbedrag of tijdelijke pauze wanneer iemand herhaaldelijk moeite heeft om een regeling na te komen.

Op langere termijn kan worden verkend of een landelijke pauzeknop voor alle overheidsincasso's haalbaar is. Dit zou burgers met meerdere schulden bij verschillende overheidsinstanties rust en overzicht bieden en sluit aan bij de bredere beweging richting één overheid.

6. Voorkom terugvorderingen door preventie en tijdige interventies

Het voorkomen van terugvorderingen sluit sterk aan bij de strategische ambitie van Dienst Toeslagen en voorkomt escalatie aan de voorkant. Geef daarom prioriteit aan het implementeren en opschalen van lopende initiatieven, waaronder:

- tijdige en begrijpelijke informatie over wijzigingen in inkomen en huishoudsituatie;
- automatische signalering van risico's op terugvordering;
- processen die burgers direct helpen om gegevens tijdig te corrigeren;
- nauwkeurigere en tijdig bijgestuurde voorschotvaststellingen.

Het terugdringen van terugvorderingen vermindert stress en schuldrisico's voor burgers en reduceert structureel de inzet van invorderingsmaatregelen en uitvoeringslasten.

Referenties

Algemene Rekenkamer. (2019). *Toeslagen terugbetalen.* https://www.rekenkamer.nl/documenten/2019/06/13/toeslagen-terugbetalen

Ali, M. M. (2001). The influence of tax rates, enforcement, and tax morals on taxpayer compliance: The case of Sweden. *Journal of Economic Psychology, 22*(2), 209–230.

Belastingdienst. (zonder jaar). *Bijlage 2: verbetervoorstel van de BD (vergelijking met het huidige beleid).* [Intern document]

Belastingdienst. (zonder jaar). *Bijlage 3: tarieven tenuitvoerlegging dwangbevel (beslaglegging).* [Intern document]

Belastingdienst. (zonder jaar). *Bijlage 4: Awb-tarief dwangbevelkosten.* [Intern document]

Belastingdienst. (zonder jaar). *Bijlage 5: ophogingskosten van het CJIB.* [Intern document]

Bijlsma, M., Folmer, T., & Waal, J. (2023). *Evaluatie inningsproces Belastingdienst: Eindrapport.* SEO economisch onderzoek & Andersson Elffers Felix. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/12/01/rapport-evaluatie-inningsproces-belastingdienst

Buckenmaier, J., Dimant, E., Posten, A.C., & Schmidt, U. (2021). Efficient institutions and effective deterrence: On timing and uncertainty of formal sanctions. *Journal of Risk and Uncertainty, 62*(2), 177–201. https://doi.org/10.1007/s11166-021-09352-x

Dienst Toeslagen. (n.d.). *Persoonlijke betalingsregeling toeslagen*. https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/toeslag-terugbetalen/content/persoonlijke-betalingsregeling-toeslagen

Dijksterhuis, A., & Van Baaren, R. (2021). *Doenlijk invorderen.* Ministerie van Financiën. https://www.eerstekamer.nl/overig/20211220/rapportage_doenlijk_invorderen/document
Dijksterhuis, A., Van Baaren, R., & Muzus. (2024). *Doenlijk(er) invorderen.* Dienst Toeslagen. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/10/01/doenlijk-er-invorderen-een-vervolgonderzoek-naar-het-herzien-van-de-invorderingsbrieven-en-het-invorderingsproces

Edmiston, D. (2024). Indentured: Benefit deductions, debt recovery and welfare disciplining. *Social Policy & Administration*.

Friedland, N. (1978). Decision-making in tax evasion: A behavioral approach. *Journal of Applied Psychology, 63*(3), 284–291.

Friesen, L. (2012). Targeting enforcement to improve compliance with environmental regulations. *Journal of Environmental Economics and Management, 63*(3), 154–168.

Gangl, K., Hofmann, E., & Kirchler, E. (2015). Tax authorities' interaction with taxpayers: A conception of compliance in social dilemmas by power and trust. *New Ideas in Psychology, 37*, 13–23.

Gil, P., Holz, J., List, J. A., Simon, A., & Zentner, A. (2024). Toward an understanding of tax amnesty take-up: Evidence from a natural field experiment. *Journal Of Public Economics, 239*, 105245. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2024.105245

Gneezy, U. (2023). *Mixed signals: How incentives really work*. Yale University Press.

Gneezy, U., & Rustichini, A. (2000). A Fine is a Price. *The Journal Of Legal Studies, 29*(1), 1–17. https://doi.org/10.1086/468061

Groen, A., van Horssen, C., & Veerman, N. (2022). *Rondkomen en betalingsproblemen 2022*. Nibud. https://www.nibud.nl/onderzoeksrapporten/rapport-rondkomen-en-betalingsproblemen-2022

Hilbert, L. P., Noordewier, M. K., & Van Dijk, W. W. (2022). The prospective associations between financial scarcity and financial avoidance. *Journal of Economic Psychology, 88,* 102459. https://doi.org/10.1016/j.joep.2021.102459

Hogeschool Utrecht & Panteia. (Nog niet gepubliceerd). *Validiteit, proportionaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van ophogingen.*

Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane. (2025). *Van ambitie naar praktijk: Onderzoek naar het invorderingsproces bij Dienst Toeslagen.* https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/05/21/ibtd-rapportage-onderzoek-naar-invorderingsproces-bij-toeslagen

Ipsos I&O. (2025). *Effecten van het terugvorderingsbeleid.* Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/05/14/effecten-van-het-terugvorderingsbeleid

Khakimov, U. (2023). Reasons for tax debt and the main directions for its reduction. *International Journal of Economics and Innovative Technologies. 11*(4), 367–374. https://doi.org/10.55439/eit/vol11_iss4/a38

Kirchler, E., Hoelzl, E., & Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology, 29*(2), 210–225. https://doi.org/10.1016/j.joep.2007.05.004

Kirchler, E., Muehlbacher, S., Kastlunger, B., & Mittone, L. (2010). Why pay taxes? A review of tax compliance decisions. *International Review of Economics, 57*(2), 99–128.

Overheid.nl. (geraadpleegd op 12 februari 2026). *Kostenwet invordering rijksbelastingen.* https://wetten.overheid.nl/BWBR0002645/2026-01-01

Overheid.nl. (geraadpleegd op 12 februari 2026). *Invorderingswet 1990.* https://wetten.overheid.nl/BWBR0004770/2026-01-01

Overheid.nl. (geraadpleegd op 12 februari 2026). *Leidraad Invordering 2008.* https://wetten.overheid.nl/BWBR0024096/2026-01-01

Krijnen, J., Wismans, A., & van der Gragt, I. (2025). *Betaalgedrag in de achterstandsfase*. Autoriteit Financiële Markten (AFM).

https://www.afm.nl/~/profmedia/files/rapporten/2025/betaalgedrag-in-de-achterstandsfase-onderzoek-afm-ism-in3.pdf

Marriott, L., & Sim, D. (2019). Social inequity, taxes and welfare in Australasia. *Accounting Auditing & Accountability Journal, 32*(7), 2004–2030. https://doi.org/10.1108/aaaj-02-2016-2432

Ministerie van Financiën (zonder jaar). *Huidig invorderingsproces – Communicatie terugvordering toeslagen.* [Intern document]

Ministerie van Financiën. (2003). *Wijziging van de Kostenwet invordering rijksbelastingen: Advies Raad van State en Nader Rapport (kst28917A).* https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/28917_wijziging_kostenwet?&df2=ka

Ministerie van Financiën. (2013). *Belastingplan*. https://www.rijksfinancien.nl/belastingplan-memorie-van-toelichting/2013

Ministerie van Financiën. (2020). *Memorie van toelichting: Verzamelspoedwet COVID19 (kst35.457).* https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35457_verzamelspoedwet_covid_19

Ministerie van Financiën. (2022). *Invorderingsstrategie Toeslagen.* https://open.overheid.nl/documenten/ronl-d660703a0cdd1f7ea00512203b15abef33ca4e28/pdf

Ministerie van Financiën. (2023). *Beslisnota: Stand van zaken invorderingsstrategie.* https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2023/08/29/beslisnota-stand-van-zaken-invorderingsstrategie

Ministerie van Financiën. (2024). *Kamerbrief: Stand van zaken invorderingsstrategieën Belastingdienst en Dienst Toeslagen.* https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/09/04/stand-van-zaken-invorderingsstrategieen-belastingdienst-en-dienst-toeslagen

Ministerie van Financiën. (2025a). *Memo opzet verkenning instrument invorderingsrente toeslagen 2025.* [Intern document]

Ministerie van Financiën. (2025b). *Nota uitwerking invorderingsstrategie: Proportionele aanmanings en dwangbevelkosten.* [Intern document]

Molenmaker, W. E., De Kwaadsteniet, E. W., Ter Mors, E., Nilsen, J.,Egelmeers, T., Van der Vliet, A., & Van Dijk, W. W. (2023). *De werking en effectiviteit van verzuimboetes*. KCPEG. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/21/bijlage-5a-rapport-de-werking-en-effectiviteit-van-verzuimboetes

Muehlbacher, S., Kirchler, E., & Schwarzenberger, H. (2011). Voluntary versus enforced tax compliance: Empirical evidence for the "Slippery Slope Framework". *European Journal of Law and Economics, 23(*2), 89–97. https://doi.org/10.1007/s10657-011-9236-9

Panteia & Hogeschool Utrecht. (2021). *Ophogingen: Eindrapport.* https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b37a7e8d-e988-4607-85f9-8e211e2ee410/pdf

Parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag. (2020). *Ongekend onrecht*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf

Park, C., & Hyun, J. K. (2003). Examining the determinants of tax compliance by experimental data: A case of Korea. *Journal of Policy Modeling, 25*(8), 673–684. https://doi.org/10.1016/s0161-8938(03)00075-9

Pommerehne, W. W., & WeckHannemann, H. (1996). Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland. *Public Choice, 88*(1–2), 161–170. https://doi.org/10.1007/bf00130416

Purpose. (2023). *Toetsing herijkte invorderingsstrategie: Ambitieuze strategie waarborgt burgerbelang nog onvoldoende.* [Intern document]

Skinner, B. F. (1953). *Science and human behavior*. Macmillan.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2025). *Tien jaar na 'Met kennis van gedrag beleid maken'. Hoe nu verder?* WRR. https://www.wrr.nl/documenten/2025/08/20/tien-jaar-na-met-kennis-van-gedrag-beleid-maken-hoe-nu-verder

WRR. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. https://www.wrr.nl/documenten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen-1

Bijlage: *Onderzoeksverantwoording*

Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek had tot doel om bestaande kennis over de effectiviteit en proportionaliteit van invorderingsmaatregelen te verzamelen en te beoordelen in hoeverre deze toepasbaar was op de doelgroep van Dienst Toeslagen. Daarnaast wilden we inzicht krijgen in verschillen tussen subgroepen en bepalen welke kennis nog ontbrak. De inzichten vormden input voor de expertgesprekken en de vignetstudie.

Het onderzoek is binnen de beschikbare uren uitgevoerd en richtte zich daarom op de meest relevante publicaties. De focus lag op de toeslagenpopulatie, maar ook literatuur uit de fiscale context en andere domeinen waarin financiële prikkels worden ingezet, is meegenomen om een breed perspectief te creëren.

Het literatuuronderzoek is in vier stappen uitgevoerd:

1. **Verzamelen van bestaande publicaties.** Dienst Toeslagen leverde beleidsdocumenten, procesbeschrijvingen en eerdere rapportages aan. Ook relevante onderzoeken van KCPEG en Behavior Change Group zijn betrokken.
2. **Systematische zoekactie naar sleutelpublicaties en wetenschappelijke rapporten.** In wetenschappelijke databases (PsycINFO, RUQuest, Web of Science en Google Scholar) zijn recente reviews, metastudies en empirische onderzoeken gezocht. Publicaties zijn geselecteerd op doelgroep, onderzoekstype, methodologische kwaliteit en relevantie.
3. **Inventariseren van niet-wetenschappelijke rapporten.** Rapportages van onder meer CJIB, DUO, CAK en SVB zijn toegevoegd om een beeld te krijgen van ervaringen en inzichten uit verwante uitvoeringspraktijken.
4. **Samenvatten en bespreken.** De bevindingen zijn samengevat en in een digitale sessie met Dienst Toeslagen besproken.

Expertinterviews

De expertgesprekken zijn uitgevoerd om actuele praktijkkennis op te halen en bevindingen uit de literatuur te toetsen. De Commissie Ethiek van de Universiteit Leiden heeft het interviewdeel van het onderzoek goedgekeurd met nummer 2025-09-17-O. Simonse-V2-6270.

De interviews zijn semigestructureerd uitgevoerd aan de hand van vaste thema's uit de gespreksleidraden. Er was ruimte voor verdieping waar relevant. Twee onderzoekers waren aanwezig: één interviewer en één notulist. De gesprekken vonden digitaal plaats en duurden 60 tot 90 minuten.

We hebben gesproken met interne experts vanuit beleid, juridische zaken, uitvoering en communicatie/interactie. Daarnaast zijn externe experts geïnterviewd van het CJIB, CAK, DUO en SVB, aangevuld met wetenschappelijke experts waar relevant. Er vonden in totaal zeven gesprekken plaats met tussen de één en vier deelnemers.

De gesprekken volgden een vaste thematische structuur:

- **Beleidstheorie en achtergrond van de maatregelen.** Experts lichtten toe waarom organisaties werken met invorderingsrente, aanmaningskosten en dwangbevelkosten, welke doelen deze maatregelen dienen (kostencompensatie, gedragsprikkel, rechtsgelijkheid) en welke juridische of beleidsmatige logica eraan ten grondslag ligt.
- **Effectiviteit.** We spraken over de verwachte en waargenomen werking van de maatregelen: wanneer ze wel of niet effectief zijn, welke gedragsreacties worden waargenomen, en welke verschillen er bestaan tussen maatregelen (rente, aanmaning, dwangbevel).
- **Neveneffecten.** Experts benoemden mogelijke effecten zoals financiële stress, vermijdingsgedrag, oplopende schulden, verlies van overzicht en onvoorziene uitvoeringslast. Ook verschillen tussen maatregelen kwamen aan bod.
- **Verschillen tussen doelgroepen.** Er werd besproken hoe maatregelen uitwerken voor burgers die niet kunnen betalen versus burgers die bewust niet betalen, en wat dit betekent voor proportionaliteit en uitvoerbaarheid. Ook situaties met meerdere gelijktijdige terugvorderingen kwamen aan de orde.
- **Begrip en reacties van burgers.** Experts gaven inzicht in hoe burgers de maatregelen begrijpen, welke emoties en reacties worden waargenomen (bijv. verrassing, boosheid, schaamte, vermijden), en in hoeverre burgers zicht hebben op de gevolgen van handelen of niet handelen.
- **Alternatieven en verbeteringen.** Tot slot is met experts besproken welke alternatieven effectiever of minder belastend zouden kunnen zijn, zoals kosteloze herinneringen, proactief contact, vereenvoudigde communicatie, proportionele kosten, broninhouding/verrekening en ondersteuning bij betalingsproblemen.

Burgerreisanalyse

Aanvullend op de literatuur en de interviews is een gedragsanalyse uitgevoerd om te beoordelen in hoeverre het huidige invorderingsproces doenlijk is voor burgers. Op basis van brieven van Dienst Toeslagen, expertinterviews en eerdere onderzoeken voor Dienst Toeslagen is een burgerreis gereconstrueerd; deze was mogelijk niet volledig, maar wel voldoende om gedragsdrempels te identificeren.

De analyse is uitgevoerd aan de hand van vier gedragsprincipes:

- **Beperk complexiteit:** we beoordeelden hoe begrijpelijk het proces en de communicatie zijn en welke cognitieve belasting dit vraagt.
- **Verminder handelingen:** we inventariseerden welke stappen burgers moeten zetten en of deze logisch en haalbaar zijn.
- **Vergroot voorspelbaarheid:** we beoordeelden in hoeverre termijnen, gevolgen en kosten duidelijk en consistent zijn.
- **Waarborg autonomie:** we gingen na in hoeverre burgers ruimte hebben voor handelingsvrijheid en passende keuzes binnen het proces.

Vignetstudie

Opzet

We voerden een 3×2 factorial designexperiment uit met drie soorten brieven (invorderingsbrief, aanmaning, dwangbevel) en twee varianten per brief (geen vs. wel vermelden van rente of kosten). De Commissie Ethiek van de Universiteit Leiden keurde het onderzoek goed onder nummer 2025-09-17-O. Simonse-V2-6270. Het experiment werd gepreregistreerd. Het experiment werd uitgevoerd in Qualtrics.

Deelnemers

Deelnemers werden geworven via Motivaction en moesten in de afgelopen vijf jaar te maken hebben gehad met een terugvordering. In totaal begonnen 827 personen aan de vragenlijst. Na informed consent vielen 60 personen af. Bij de controlevraag vielen vervolgens 117 personen af. Nog eens 26 deelnemers maakten de vragenlijst niet af. Tenslotte vielen vijf deelnemers omdat ze niet konden worden gematcht met de panel-identificatienummers. De uiteindelijke steekproef bestond uit 619 deelnemers.

Procedure

Deelnemers werden via het panelbureau geïnformeerd over de duur en vergoeding van het onderzoek en vervolgens doorgestuurd naar Qualtrics. Zij kregen een vignetscenario voorgelegd waarin zij zich moesten voorstellen dat zij huurtoeslag ontvingen en dat zij recent een bedrag te veel hadden ontvangen, waardoor een terugvordering zou volgen. Vervolgens kreeg elke deelnemer één brief te zien. Deelnemers werden willekeurig toegewezen aan één van de zes condities (drie soorten brieven, zonder of met vermelding van rente of kosten). De verdeling over de condities was gelijkmatig: invorderingsbrief zonder rente (n = 101) vs. met rente (n = 104), aanmaning zonder kosten (n = 110) vs. met kosten (n = 100), en dwangbevel zonder kosten (n = 106) vs. met kosten (n = 103).

Na het lezen van de brief beantwoordden deelnemers een aantal stellingen over hun percepties en reacties (7-puntsschaal van *helemaal mee oneens* tot *helemaal mee eens*).

Uitkomstmaten en schaalconstructie

Gedragsintentie bestond oorspronkelijk uit vier items (actie, motivatie, intentie, twijfel). Echter één item (twijfel) verlaagde de betrouwbaarheid substantieel; na verwijdering steeg de betrouwbaarheid (Cronbach´s α) van 0.73 naar 0.82. Daarom hebben we gekozen om de resterende drie items als schaal te gebruiken. *Ervaren legitimiteit* werd gemeten met vier items (eerlijk, passend, terecht, duidelijk) en toonde een uitstekende interne consistentie (α = 0.89). *Perceptie* van de toon van de brief werd gemeten met vier items (druk, gevolgen, informeren, straf). Deze items correleerden onvoldoende (α = 0.28), wat erop wijst dat zij verschillende onderliggende constructen meten. Op basis van inhoudelijke overwegingen en inter-itemcorrelaties werd het item *“Deze brief geeft mij het gevoel dat ik gestraft word”* geselecteerd als aparte uitkomstmaat vanwege de hoogste *face validity* voor het gevoel van sanctiegerelateerd optreden. We namen *financiële stress* als extra uitkomstmaat mee. Deze bestond uit vier items (α = 0.86).

Analyses

Voor de data-analyse hadden we oorspronkelijk gekozen om een multilevelmodel te gebruiken, zoals vastgelegd in de preregistratie. Echter bleek dat dit model niet goed paste op onze data. Hier leggen we uit hoe we de keuze voor een ander model gemaakt hebben. Voor alle drie de uitkomstvariabelen werd een leeg model met een random intercept voor *Brief* geschat. De likelihood ratio test (LRT) liet zien dat een random intercept het model statistisch verbeterde voor gedrag ($\chi^2(1) = 10.28$, $p = .001$) en perceptie van straf ($\chi^2(1) = 15.00$, $p < .001$), maar niet voor legitimiteit ($p = 1$). Tegelijkertijd waren de intraclass-correlaties echter zeer laag (gedrag ICC = .03; perceptie ICC = .03; legitimiteit ICC ≈ 0), wat impliceert dat slechts een verwaarloosbaar deel van de variantie verklaard

werd door briefverschillen. Bovendien was de interactie tussen *Brief* en *Kosten* in geen enkel model significant, wat aangeeft dat briefsoort geen systematische moderatie van het kosten-effect veroorzaakte. Ook was het toevoegen van een *random slope* aan het model niet mogelijk omdat het model te complex was voor de verzamelde data.

Gezamenlijk duiden deze bevindingen erop dat een multilevelstructuur statistisch detecteerbaar was, maar inhoudelijk nauwelijks substantieel. Daarom zijn de hoofdanalyses uitgevoerd met gewone lineaire regressies voor gedrag en legitimiteit, en met een ordinaal regressiemodel voor perceptie van straf (een enkel ordinaal item). Ter correctie voor meervoudige toetsing werd de Bonferroni–Holmcorrectie toegepast.

We hebben gecontroleerd of de aannames van lineaire regressie voldeden. De model fit-grafieken lieten echter systematische afwijkingen zien: de residuen pasten niet goed bij een normaalverdeling en de voorspellingen weken duidelijk af van de werkelijke Likert-scores. Dit wijst erop dat het lineaire model geen optimale aansluiting had bij onze ordinale data. Omdat Likert-schaaluitkomsten vaak beter passen bij een ordinaal regressiemodel (bijvoorbeeld een cumulatief logit-model), hebben we aanvullend ook een ordinale analyse uitgevoerd. De ordinale modellen voldeden aan de aannames en bevestigden de eerdere resultaten. Daarmee wijzen de aanvullende analyses erop dat de bevindingen robuust zijn en niet afhangen van de gekozen analysetechniek. Als robuustheidscheck hebben we aanvullende analyses uitgevoerd met multilevelmodellen. Deze bleken singulair, wat erop duidt dat een eenvoudiger model volstond; de reguliere regressie bevestigde dezelfde uitkomsten als het hoofdmodel.

Gemiddelde scores

Gedrag

De lineaire regressie liet geen effect van *Kosten* zien, $F(1, 618) = 1.23$, $p = .269$ (Tabel 1). Het effect van *Brief* was wel significant, $F(2, 618) = 9.68$, $p < .001$. De interactie *Kosten* × *Brief* was niet significant, $F(2, 618) = 0.09$, $p = 1.00$. Het type brief beïnvloedde dus de gedragsintenties, maar dit effect werd niet versterkt of verzwakt door de kostenmanipulatie. Een aanvullende lineaire regressie met de dwangbevelbrief als referentie liet zien dat de invorderingsbrief het briefeffect verklaart ($\beta = -0.37$, $p < .001$), terwijl de aanmaningsbrief niet significant afweek van de dwangbevelbrief ($\beta = 0.13$, $p = .126$).

Tabel 1. Resultaten voor gedrag

Effect	*F*	*p*	p_c
Kosten	1.225	0.269	0.269
Brief	9.564	< .001	< .001***
Kosten × Brief	0.094	0.911	1

Notitie: *F is de uitkomst van de ANOVA-toets. De kolom p bevat ongecorrigeerde p-waarden; p_c bevat Holm-gecorrigeerde p-waarden voor meervoudige toetsing. Significantieniveaus: p < .05 *, p < .01 **, p < .001 ****

Ervaren legitimiteit

Voor ervaren legitimiteit werden geen significante effecten gevonden van *Kosten*, $F(1, 613) = 3.06$, $p = .081$, van *Brief*, $F(2, 613) = 0.05$, $p = .953$, of van hun interactie, $F(2, 613) = 0.72$, $p = .489$. Ook in het regressiemodel werd het effect van *Kosten* niet significant, hoewel er sprake was van een marginale trend ($\beta = -0.10$, $p = .080$). Het type brief had geen effect (beide *p*-waarden > .80), en er was geen interactie tussen *Kosten* en *Brief* (*p*-waarden .28 en .33).

De ervaren legitimiteit lijkt daarmee ongevoelig voor zowel de aanwezigheid van rente/kosten als voor het type brief.

Tabel 2. Resultaten voor ervaren legitimiteit

Effect	*F*	*p*	p_c
Kosten	3.062	0.081	0.162
Brief	0.048	0.953	0.953
Kosten × Brief	0.715	0.489	1.000

Notitie: *F is de uitkomst van de ANOVA-toets. De kolom p bevat ongecorrigeerde p-waarden; p_c bevat Holm-gecorrigeerde p-waarden voor meervoudige toetsing. Significantieniveaus: p < .05 *, p < .01 **, p < .001 ****

Perceptie van straf

Voor de perceptie van straf werd een ordinaal logistisch regressiemodel geschat. Dit model liet een significant effect van *Kosten* zien, $\chi^2(1) = 6.78$, $p = .009$. Deelnemers die een brief met rente of kosten ontvingen rapporteerden dus een sterkere perceptie van bestraffing dan deelnemers zonder kosten ($\beta = 0.19$, $p = .009$). Ook *Brief* had een significant effect, $\chi^2(2) = 24.00$, $p < .001$. Zowel de invorderingsbrief ($\beta = -0.24$, $p = .017$) als de aanmaningsbrief ($\beta = -0.25$, $p = .013$) leidde tot lagere percepties van straf dan de referentiecategorie (de dwangbevelbrief). De interactie *Kosten* × *Brief* was niet significant, $\chi^2(2) = 1.83$, $p = .400$, wat betekent dat het effect van het type brief niet verschilde tussen deelnemers mét en zonder kosten. Ter ondersteuning werd ook een lineaire regressie uitgevoerd, die hetzelfde patroon liet zien: zowel de invorderingsbrief ($\beta = -0.73$, $p = .004$) als de aanmaningsbrief ($\beta = -0.54$, $p = .028$) leverde significant lagere scores op dan de dwangbevelbrief.

Tabel 3. Resultaten voor perceptie van straf

Effect	χ^2	*p*	p_c
Kosten	6.775	< .005	0.028*
Brief	24.000	< .001	< .001***
Kosten × Brief	1.832	0.400	1.000

Notitie: *χ^2 is de uitkomst van de (ordinale) ANOVA-toets. De kolom p bevat ongecorrigeerde p-waarden; p_c bevat Holm-gecorrigeerde p-waarden voor meervoudige toetsing. Significantieniveaus: p < .05 *, p < .01 **, p < .001 ****

De exploratieve analyse naar financiële stress liet geen betekenisvolle effecten zien. De gemiddelden voor financiële schaarste liggen dicht bij elkaar en laten geen sterke verschillen tussen de condities zien. De scores varieerden van 3,20 tot 3,65. De laagste gemiddelde score werd gevonden bij de groep die een aanmaning zonder kosten ontving (3,20), terwijl de hoogste score werd gerapporteerd in de conditie met een dwangbevel zonder kosten (3,65). De overige condities liggen hiertussen: aanmaning met kosten 3,39, dwangbevel met kosten 3,48, rente met kosten 3,58 en rente zonder kosten 3,51. Er was geen invloed van *Kosten* ($t(618) = -0.22$, $p = .830$), geen effect van *Brief* ($F(2, 618) \approx 1.75$, $p = .176$), en ook de interactie tussen beide factoren was niet significant ($F(2, 618) = 0.94$, $p = .455$). Het model verklaarde vrijwel geen variantie in financiële stress ($R^2 \approx .008$). Hiermee lijkt financiële stress niet gevoelig voor de experimentele manipulaties.

Voor de perceptie van druk werd geen effect van *Kosten* gevonden, $\chi^2(1) = 1.15$, $p = .284$, en ook *Brief* had geen significant effect, $\chi^2(2) = 19.00$, $p < .001$, terwijl de interactie niet significant was, $\chi^2(2) = 0.34$, $p = .842$. Voor de perceptie van gevolgen werd evenmin een effect van *Kosten* gevonden, $\chi^2(1) = 2.24$, $p = .134$, maar *Brief* had een sterk significant effect, $\chi^2(2) = 24.77$, $p < .001$; de interactie was niet significant, $\chi^2(2) = 2.17$, $p = .337$. Voor informeren/helpen werd een klein maar significant effect van *Kosten* gevonden, $\chi^2(1) = 4.27$, $p = .039$, terwijl ook *Brief* significant was, $\chi^2(2) = 18.64$, $p < .001$; de interactie tussen beide factoren was hier eveneens niet significant, $\chi^2(2) = 0.13$, $p = .938$.

Colofon

Auteurs Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag (KCPEG):

Olaf Simonse

Alien van der Vliet

Welmer Molenmaker

Auteurs Behavior Change Group:

Lobke de Bruin

Rebecca van der Grient

Gea Schonewille

Het onderzoek is gezamenlijk uitgevoerd door Behavior Change Group (www.behaviorchangegroup.nl) en het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag (www.kcpeg.nl).

Het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag is verbonden aan de sectie Sociale, Economische en Organisatiepsychologie van de Universiteit Leiden.

Behavior Change Group

Tweede Walstraat 2
6511 LV Nijmegen

www.behaviorchange.group
secretariaat@@behaviorchange.group
Tel 024 20 22 452