



VALIDITEIT, PROPORTIONALITEIT, DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID VAN OPHOGINGEN

Een onderzoek naar de invordering van schulden door CRI-partijen



Validiteit, proportionaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van ophogingen

Een onderzoek naar de invordering van schulden door CRI-partijen

3 september 2025

Auteurs:

Rosanne Oomkens (Hogeschool Utrecht)

Nadja Jungmann (Hogeschool Utrecht)

Susanne Tonnon (Hogeschool Utrecht)

Paul Vroonhof (Panteia)

Met medewerking van:

André Moerman

Stephanie Tollenaar (Panteia)

Gratiëlla Schippers (Panteia)



Lectoraat Schulden en Incasso
Kenniscentrum Sociale Innovatie

Bezoekadres:
Padualaan 101
3584 CH Utrecht

Postadres:
Postbus 85397
3508 AJ Utrecht

Telefoon: 088 – 481 92 22
E-mail: ksi@hu.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd door de Hogeschool Utrecht en Panteia. Dit project is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De invorderingsstelsels van CRI-partijen (Clustering Rijksincasso), en de wettelijke kaders waarbinnen zij opereren, verschillen aanzienlijk. Een genuanceerde analyse is daarom essentieel om de vraagstukken rondom ophogingen binnen de Rijksincasso goed te begrijpen.

Inhoudsopgave

Samenvatting & conclusies	6
Inleiding	6
Validiteit ophogingssystematieken van CRI-partijen	8
Proportionaliteit & doelmatigheid	9
Doeltreffendheid	11
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Doel van het onderzoek	13
1.3 Scope van het onderzoek	13
1.4 Onderzoeksvragen	14
1.5 Methodologische verantwoording	15
1.6 Leeswijzer	16
2 Ophogingen in beleidscontext	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Ophogingen in het beleid gericht op inning en schuldenaanpak	17
2.3 Wetsvoorstellen	20
3 Validiteit ophogingssystematieken van CRI-partijen	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Invorderingsstelsels CRI-partijen	22
3.3 Ophogingssystematieken CRI-partijen	25
3.4 Validiteit onderliggende redenen van ophogingen	27
3.5 Invloed ophogingen op schuldenproblematiek en passendheid van ophogingen bij individuele situatie burgers	31
3.6 Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen, kwijten en verminderen	32
4 Proportionaliteit en doelmatigheid van ophogingen en de gevolgen voor de staatskas	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Proportionaliteit en doelmatigheid van ophogingen	37
4.3 Financiële gevolgen van ophogingen voor staatskas	40
5 Doeltreffendheid van ophogingen	44
5.1 Inleiding	44
5.2 Bijdrage van ophogingen aan doeltreffendheid	44
6 Strategieën om vorderingen te innen én onnodige schuldenoploop te voorkomen	48
6.1 Inleiding	48
6.2 Potentieel veelbelovende strategieën	49
7 Kosteloze betalingsherinnering bij lokale belastingen	52
7.1 Inleiding	52
7.2 Redenen voor het (niet) aanbieden van een kosteloze betalingsherinnering	52
7.3 Verplichten van aanbieden kosteloze betalingsherinnering?	53
7.4 Impact van de kosteloze betalingsherinnering	53

8	Uitwerking invorderingsstelsels CRI-partijen	56
8.1	Inleiding	56
8.2	Belastingdienst	57
8.3	CAK	64
8.4	CJIB	70
8.5	Dienst Toeslagen	79
8.6	DUO	87
8.7	SVB	93
8.8	UWV	96
9	Uitwerking strategieën om vorderingen te innen én onnodige schuldenoploop te voorkomen	102
9.1	Inleiding	102
9.2	Strategieën die het ontstaan van vordering kunnen voorkomen	103
9.3	Strategieën die het ontstaan van ophogingen kunnen voorkomen	105
9.4	Strategieën gericht op de betaling van vordering en ophogingen	117
9.5	Doorverwijzing naar schuldhulpverlening	123
	Bijlage 1 - Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag)	124
	Bijlage 2 - Deelnemers co-creatiesessie	126
	Bijlage 3 - Strategieën besproken in de co-creatiesessies	127

Samenvatting & conclusies

Inleiding

Aanleiding

Om meer zicht te krijgen op de werking van ophogingen en de mate waarin zij bijdragen aan onnodige en ongewenste schuldenoploop heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gevraagd om onderzoek naar de wijze waarop CRI-partijen (partijen in het samenwerkingsverband Clustering Rijksincasso) en lokale overheden ophogingen inzetten, hoe de inzet uitwerkt en wat mogelijkheden zijn om onnodige en ongewenste oploop meer te voorkomen. Ook is gevraagd de opties te verkennen om die schuldoploop te verminderen, inclusief de budgettaire gevolgen daarvan. Het standaard versturen van een kosteloze betalingsherinnering maakt hier ook onderdeel van uit.¹

Scope

De voorbereiding voor dit onderzoek door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en daarmee de ontwikkeling van de onderzoeksvragen, vond plaats ten tijde van kabinet Rutte IV. Om die reden staan in voorliggend onderzoek de beleidsambities van het kabinet Rutte IV centraal, zoals geconcretiseerd in de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden² en de geactualiseerde Rijksincassovisie.³ Om vast te houden aan de oorspronkelijke onderzoeksopdracht vormen deze beleidsambities het referentiekader in dit onderzoek. Dat betekent dat de beleidsambities van het demissionaire kabinet Schoof, evenals het in juni 2025 verschenen Nationaal Programma Armoede en Schulden *buiten* de scope van voorliggend onderzoek valt.

In dit onderzoek zijn de volgende CRI-partijen⁴ onderwerp van onderzoek: Belastingdienst, DUO, CAK, CJIB, SVB, UWV, en Dienst Toeslagen. Voorliggend rapport bevat de resultaten van dit onderzoek.

Hoofdvraag

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

In hoeverre zijn ophogingen bij het niet betalen van schulden bij de CRI-partijen valide in relatie tot beleidsambities, proportioneel, doelmatig en doeltreffend?

In deze samenvatting en conclusies beantwoorden we kort en bondig de hoofdvraag van dit onderzoek. De beantwoording van de deelvragen in de hierop volgende hoofdstukken vormt hiervoor de basis.

De ene organisatie, en ophoging, is de andere niet...

Een ophoging staat voor de situatie waarin een initiële vordering (hoofdsom) wordt opgehoogd met een extra te betalen bedrag. Dit onderzoek laat zien dat de invorderingsstelsels van CRI-partijen, en de wettelijke kaders waarbinnen zij opereren, onderling aanzienlijk verschillen. De aard van de vorderingen waar verschillende uitvoeringsorganisaties mee te maken hebben varieert sterk; een verkeersboete Wahn is immers een ander type vordering dan een terugvordering op een lopende uitkering. En het innen van achterstanden bij de zorgverzekeringspremie is iets anders dan het innen van te veel ontvangen huurtoeslag. 'De overheid' bestaat dus niet als het gaat om ophogingen. Een genuanceerde analyse waarbinnen het thema ophogingen vanuit verschillende invalshoeken wordt belicht is essentieel om de vraagstukken rondom ophogingen binnen de Rijksincasso goed te begrijpen. Uit overzichtstabel A op de volgende pagina wordt direct duidelijk dat er achter de term ophoging een diversiteit aan situaties schuil gaat.

¹ Kamerstukken II 2023/2024, 24 515, nr. 724.

² Kamerstukken II 2022/2023 (Kamernummer onbekend). Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 12 juli 2022

³ Kamerstukken II 2023/2024, 24 515, nr. 724.

⁴ Hoewel RVO oorspronkelijk binnen de scope van het onderzoek viel, is na afstemming met de RVO en SZW besloten deze partij niet verder mee te nemen in het onderzoek. De primaire reden hiervoor is dat het gros (naar schatting zo'n 95%) van de vorderingen ondernemingen betreft en geen natuurlijke personen.

Tabel A Bij burger in rekening gebrachte ophogingen (*blauw gearceerde vakken betreffen ophogingen*)

	Belastingdienst	CJIB	CAK	DUO	SVB	Dienst Toeslagen	UWV
Minnelijke fase							
Administratiekosten bij hoofdsom	Nee	Ja, €9 (Art. 11a van het Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften 1994 en Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen Art. 4.11)	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Rente	Ja, invorderingsrente 4% in 2025 (Besluit belasting- en invorderingsrente) ⁵	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja, invorderingsrente 4% (Besluit belasting- en invorderingsrente) ⁶	Nee
Aanmaningskosten	<ul style="list-style-type: none"> • €9 bij schuld tot €454 • €21 bij schuld van €454 of meer (Artikel 2 Kostenwet) 	Verkeersboete Wahv: <ul style="list-style-type: none"> • 1^e aanmaning: 50% (Art. 23 lid 3 Wahv) • 2^e aanmaning: 100% van verhoogde bedrag (Art. 25 lid 1 Wahv) Strafrechtelijke boetes en schadevergoedingsmaatregelen: <ul style="list-style-type: none"> • 1^e aanmaning: €20 (Art 6:4:2 lid 1 en 2 Sv) • 2^e aanmaning: 20% van openstaande bedrag van 1^e aanmaning, minimaal €40 (Art 6:4:2 lid 1 en 2 Sv) 	Eigen bijdrage: <ul style="list-style-type: none"> • Geen kosten bij intern minnelijk proces • WIK-kosten bij extern minnelijk traject (Wet normering incassokosten) 	<ul style="list-style-type: none"> • €9 bij schuld onder de €500 • €20 bij schuld boven de €500 (Art. 4:113 Awb)⁷ 	Geen	<ul style="list-style-type: none"> • €9 bij schuld tot €454 • €21 bij schuld van €454 of meer (Artikel 2 Kostenwet) 	Geen
Invorderen op basis van dwang							
Kosten invorderen op basis van dwang	<ul style="list-style-type: none"> • Afhangelijk van te verrichten handelingen deurwaarder (Artikel 3 en 4 Kostenwet) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergoeding invorderingskosten niet-ambtshandelingen €45,28 (verkeersboete Wahv), €80,41 (geldboetes) of €145,34 (schadevergoedingsmaatregel) (Regeling vaststelling invorderingskosten) • Ambtelijke kosten werkzaamheden deurwaarder (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders)* 	Zorgpremie: <ul style="list-style-type: none"> • Wettelijke rente bij verzuim (Art. 4:98 Awb) • Ambtelijke kosten werkzaamheden deurwaarder CJIB Eigen bijdrage: <ul style="list-style-type: none"> • Ambtelijke kosten afhankelijk van werkzaamheden deurwaarder (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders)* 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambtelijke kosten werkzaamheden deurwaarder CJIB (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders)* 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen kosten bij vereenvoudigd derdenbeslag • Dwangbevel: Ambtelijke kosten afhankelijk van werkzaamheden deurwaarder (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders)* 	<ul style="list-style-type: none"> • Afhangelijk van te verrichten handelingen deurwaarder (Artikel 3 en 4 Kostenwet) 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen kosten bij vereenvoudigd derdenbeslag • Dwangbevel: ambtelijke kosten werkzaamheden deurwaarder CJIB (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders)*

* Zie Bijlage 1 voor overzicht tarieven

⁵ Het percentage wordt jaarlijks vastgesteld, vgl. artikel 29 Invorderingswet 1990 jo Besluit belasting- en invorderingsrente.

⁶ Het percentage wordt jaarlijks vastgesteld, vgl. artikel 29 Invorderingswet 1990 jo Besluit belasting- en invorderingsrente.

⁷ In de praktijk heft DUO nog steeds de oude bedragen van €8,- euro en €18,-. Deze bedragen mogen alleen geheven worden over betalingsachterstanden vanaf januari 2025.

Validiteit ophogingssystematieken van CRI-partijen

Structurele spanning in beleidskader

Dit onderzoek identificeert een fundamentele spanning tussen de beleidsambities binnen de geactualiseerde Rijksincassovisie en de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Uitgangspunt is enerzijds te innen wat de burger aan de overheid is verschuldigd. Anderzijds heeft de overheid als ambitie om onnodige schuldenoploop te voorkomen. Deze punten blijken bij burgers in financiële problemen inherent conflicterend te zijn. Bij structurele betaalproblemen lijkt er geen optimaal evenwichtspunt te bestaan waarbij beide ambities volledig kunnen worden gerealiseerd. Deze spanning manifesteert zich concreet in de praktijk van ophogingen. Waar beleidsambities onnodige schuldenoploop willen voorkomen, zorgen automatische ophogingen - zoals invorderingsrente tijdens betalingsregelingen - voor continue schuldoploop, ook wanneer debiteuren hun afspraken nakomen.

Rechtvaardigingsgronden in spanning met beleidsambities

Als het gaat om ophogingen zijn drie hoofdcategorieën van rechtvaardiging voor ophogingen te onderscheiden, die elk een verschillende relatie hebben met de beleidsambities:

- **Kostencompensatie** wordt, zij het in verschillende fases van het incassoproces, door alle organisaties gehanteerd (dit omvat namelijk ook de kosten van de inzet van de gerechtsdeurwaarder) en lijkt op het eerste gezicht neutraal ten opzichte van beleidsambities. Deze rechtvaardiging berust op het principe dat werkelijk gemaakte kosten worden doorbelast aan de veroorzaker.
- **Betalingsprikkel** toont een ambivalente relatie tot de beleidsambities. Enerzijds kunnen prikkels bijdragen aan het voorkomen van schuldenoploop door tijdige betaling te stimuleren. Anderzijds kunnen dezelfde prikkels contraproductief werken voor burgers die wel willen maar niet kunnen betalen, wat juist tot verdere schuldenoploop leidt.
- **Compensatie voor betalingsvertraging** (renteheffing) lijkt eveneens in spanning te staan met de beleidsambities, omdat dit mechanisme automatisch zorgt voor schuldenoploop, ongeacht de omstandigheden van de debiteur.

Verschillen in ophogingen op niveau van Rijksincasso

Het onderzoek toont aanzienlijke verschillen in de toepassing van ophogingen tussen organisaties, ook binnen vergelijkbare wettelijke kaders. Deze verschillen roepen vragen op over de validiteit van het huidige systeem:

- Organisaties met identieke wettelijke mogelijkheden maken verschillende beleidskeuzes (bijvoorbeeld CAK, DUO en SVB ten aanzien van aanmaningskosten).
- Sommige systematieken zijn automatisch overgenomen zonder specifieke afweging voor de betreffende doelgroep (Dienst Toeslagen die de systematiek van de Belastingdienst heeft overgenomen).
- Waar Belastingdienst en Dienst Toeslagen rente moeten heffen ter compensatie van gederfde staatsrente, doen andere organisaties dit niet terwijl zij theoretisch hetzelfde argument zouden kunnen hanteren. Als de compensatiegedachte voor de staat een legitieme rechtvaardiging is, dan is onduidelijk waarom deze niet consequent wordt toegepast.
- Voor de kosten die in rekening worden gebracht wanneer er sprake is van invordering op basis van dwang geldt dat de hoogte en systematiek van deze kosten sterk varieert en afhankelijk is van de specifieke werkzaamheden van deurwaarders en de onderliggende tariefbesluiten.

Organisaties die terughoudender zijn met ophogingen, of deze niet kennen, zoals het CAK, UWV en de SVB, sluiten meer aan bij de beleidsdoelen dan organisaties met uitgebreidere ophogingssystematieken. Tegelijkertijd moet daarbij worden opgemerkt dat niet alle organisaties dezelfde beleidsvrijheid hebben. Voor sommige organisaties, zoals het CJIB, bestaat er wettelijk gezien geen ruimte om anders te handelen.

Beoordeling validiteit

Ontwikkelingen zoals de Betalingsregeling Rijk en noodstopprocedures sluiten goed aan bij de beleidsambities. Deze ontwikkelingen tonen aan dat aanpassingen mogelijk zijn, maar lossen de fundamentele spanning in de beleidsambities niet structureel op. Samengevat zijn drie knelpunten gesignaleerd:

1. Het begrip "onnodige" schuldenoploop in de beleidsambities is normatief geladen en mist objectieve criteria voor afbakening.
2. De huidige ophogingssystematieken zijn ontwikkeld in een periode waarin uitsluitend het innen van schulden die burgers aan de overheid verschuldigd zijn centraal stond, terwijl de beleidsambities een koerswijziging laten zien.
3. Er is geen overkoepelend kader dat richting geeft aan de wijze waarop organisaties binnen hun wettelijke mogelijkheden keuzes zouden moeten maken.

De kern van het validiteitsprobleem ligt in het ontbreken van een coherent kader dat richting geeft aan de afweging tussen verschillende belangen en ambities. Dit resulteert in een systeem van Rijksincasso dat voor burgers onbegrijpelijk kan zijn en waarbij gelijke gevallen ongelijk kunnen worden behandeld, afhankelijk van de betrokken uitvoeringsorganisatie.

Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen, verminderen of kwijten

Adequate kwijtscheldingsmogelijkheden kunnen helpen om ophogingen te verminderen of te kwijten en daardoor schuldenproblematiek verminderen. Kwijtschelding kan een instrument vormen om onnodige schuldenoploop te voorkomen. De voorwaarden waaronder kwijtschelding mogelijk is, zijn hierbij bepalend voor het uiteindelijke effect van dit instrument in de praktijk. De analyse van kwijtscheldingsmogelijkheden toont dat de organisaties met de meest uitgebreide ophogingen (CJIB) paradoxaal genoeg de minste kwijtscheldingsmogelijkheden hebben, terwijl organisaties met mildere ophogingen (Belastingdienst) over uitgebreidere correctiemechanismen beschikken.

Deze omgekeerd evenredige relatie tussen de hoogte van ophogingen en de beschikbaarheid van kwijtschelding roept vragen op over de systematiek van het overheidsoptreden bij Rijksincasso. De situatie waarin identieke omstandigheden (zoals overmacht) wel kunnen leiden tot kwijtschelding bij de ene organisatie maar niet bij de andere, kan de coherentie en rechtvaardigheid van het systeem als geheel ondermijnen. De verschillende ontwikkelingen en ambities die organisaties formuleren, duiden op een groeiend bewustzijn van deze problematiek. Het lijkt er tegelijkertijd op dat het huidige systeem van kwijtscheldingsmogelijkheden meer stapsgewijs is gegroeid dan bewust zodanig is ontworpen, wat heeft geleid tot verschillen die soms lastig te rechtvaardigen zijn vanuit principiële overwegingen over proportionaliteit in het overheidsoptreden.

Proportionaliteit & doelmatigheid

Beoordeling proportionaliteit

Het beoordelen van de proportionaliteit van ophogingen bij overheidsincasso vormt een complexe uitdaging die niet vanuit één invalshoek kan worden benaderd en kent geen eenduidige maatstaf. Wat proportioneel lijkt vanuit het perspectief van kostendekking, kan disproportioneel zijn wanneer gekeken wordt naar de individuele burger en diens financiële draagkracht. Deze veelzijdigheid van het proportionaliteitsvraagstuk manifesteert zich in verschillende dimensies. Waar de overheid ophogingen kan rechtvaardigen als noodzakelijk instrument om uitvoeringskosten te dekken en gederfde belastinginkomsten te compenseren, kunnen deze zelfde ophogingen vanuit maatschappelijk perspectief bijdragen aan problematische schulden spiralen die uiteindelijk hogere kosten voor de samenleving tot gevolg hebben. Een integrale beoordeling van proportionaliteit vereist daarom een systematische analyse van meerdere relevante dimensies.

Ingegeven door de onderzoeksvragen is in dit onderzoek gekeken naar vier dimensies van proportionaliteit:

- **Dimensie 1: De verhouding tussen ophogingen en de uitvoeringskosten van invordering.** Dit heeft betrekking op administratiekosten, vervolgingskosten, invorderingskosten, ambtshandelingen deurwaarders. Voor alle ophogingen geldt dat inzicht in uitvoeringskosten ontbreekt, of deze zijn (zeer) verouderd, waardoor deze dimensie van proportionaliteit niet kan worden vastgesteld.
- **Dimensie 2: De verhouding tussen ophogingen en de gedeerde inkomsten voor de staat.** Dit heeft betrekking op de 4% invorderingsrente die de Belastingdienst en Dienst Toeslagen rekenen. De overheid loopt geen commercieel risico, de Nederlandse 10-jaars staatsrente ligt momenteel rond de 2,8%, huidige spaarrentes liggen een stuk lager dan 4%. Daarmee lijkt de 4% invorderingsrente aan de hoge kant en staat daarmee niet helemaal in verhouding tot de gedeerde inkomsten.
- **Dimensie 3: De verhouding tussen ophogingen als betalingsprikkel en de maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek.** Dit heeft betrekking op invorderingsrente, aanmaningskosten en vervolgingskosten bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen, en aanmaningskosten (verhogingen) bij het CJIB.
 - Inzicht in de mate waarin invorderingsrente eraan bijdraagt dat mensen sneller betalen en inzicht in de mate waarin schulden ontstaan als gevolg van rente ontbreekt. Hierdoor is deze dimensie van proportionaliteit niet vast te stellen. Het is echter niet plausibel dat schulden problematisch worden door invorderingsrente.
 - Inzicht in de mate waarin aanmaningskosten eraan bijdragen dat mensen sneller betalen en inzicht in de mate waarin schulden ontstaan als gevolg van aanmaningskosten ontbreekt. Hierdoor is deze dimensie van proportionaliteit niet vast te stellen.
 - De vervolgingskosten bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen kunnen afhankelijk van de uit te voeren handelingen oplopen. Bij beperkte afloscapaciteit kunnen deze kosten maken dat schulden problematisch worden. Dit maakt dat deze ophogingen onder bepaalde omstandigheden mogelijk niet in verhouding staan tot de maatschappelijke kosten die hier mogelijk mee gepaard gaat en op dit vlak in specifieke situaties niet proportioneel zijn. Dit geldt ook voor de verhogingen van het CJIB, omdat de verhogingen van +50% en +100% op de initiële vordering tot een aanzienlijke vergroting van de schuldsituatie kan leiden en schulden bij mensen met een lage betaalcapaciteit daardoor snel problematisch worden.
- **Dimensie 4: De verhouding tussen ophogingen en de hoofdsom.** Hierover kan het volgende worden geconcludeerd:
 - Invorderingsrente Belastingdienst en Dienst Toeslagen (4%). Bij een hoge initiële vordering (hoofdsom) kan het te betalen rentebedrag hoog zijn en daardoor door de burger als niet proportioneel worden ervaren.
 - Administratiekosten CJIB (verkeersboete Wahv) (€9): afhankelijk van de hoogte van de schuld. Bij een zeer lage hoofdsom niet proportioneel in verhouding tot de hoofdsom.
 - Aanmaningskosten DUO (€9 of €20): afhankelijk van de hoogte van de schuld. Bij een zeer lage hoofdsom staan deze kosten niet in verhouding tot de hoofdsom.
 - Aanmaningskosten Belastingdienst en Dienst Toeslagen (€9 of €21): afhankelijk van de hoogte van de schuld. Bij een zeer lage hoofdsom staan deze kosten niet in verhouding tot de hoofdsom.
 - Vervolgingskosten Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Kosten kunnen - afhankelijk van de uit te voeren handelingen - bij lage hoofdsom niet in verhouding staan tot de hoofdsom.
 - Aanmaningskosten CJIB (verkeersboete Wahv): De verhoging van +50% en +100% bij verkeersboetes Wahv staan in een onevenredige verhouding tot de oorspronkelijke boete en zijn daarmee niet proportioneel.
 - Invorderingskosten deurwaarder CJIB (verkeersboetes Wahv en strafrechtelijke geldelijke sancties) en ambtshandelingen deurwaarders: Kosten kunnen - afhankelijk van de uit te voeren handelingen - bij lage hoofdsom niet proportioneel zijn.

Een andere dimensie van proportionaliteit - die in dit onderzoek niet wordt behandeld omdat dit buiten de scope van de onderzoeksvragen valt - is hoe de ophogingen binnen overheidsincasso zich verhouden tot ophogingen binnen het privaatrecht.

In algemene zin geldt dat de mate van proportionaliteit ook afhangt van de mogelijkheden die burger krijgt om te betalen. Wanneer een burger ruime mogelijkheden krijgt om zijn betalingsverplichting na te komen - zoals flexibele betalingsregelingen, of toegankelijke procedures voor uitstel - kan een relatief hogere ophoging nog steeds proportioneel zijn. De burger heeft immers voldoende instrumenten gehad om de ophoging te voorkomen. Omgekeerd kan zelfs een bescheiden ophoging disproportioneel worden wanneer de burger onvoldoende mogelijkheden heeft gekregen om tijdig te betalen, bijvoorbeeld door onduidelijke communicatie, rigide procedures of het ontbreken van adequate betalingsregelingen.

Beoordeling doelmatigheid

Doordat kosten over de uitvoering van de verschillende incassoactiviteiten ontbreken, kan niet worden vastgesteld of de in rekening gebrachte kosten de gemaakte kosten dekken. Ook kan niet worden vastgesteld of de in rekening gebrachte ophogingen in verhouding staan tot de opbrengsten. Er kan binnen dit onderzoek immers niet worden vastgesteld in hoeverre ophogingen bijdragen aan een betere betalingsbereidheid. Betalingsbereidheid wordt hierbij beschouwd als de motivatie om daadwerkelijk te betalen, beïnvloed door zowel morele als praktische overwegingen, zoals financiële mogelijkheden of de relatie tot de schuldeiser.

Financiële gevolgen voor de staatskas

Het aantal personen dat een schuld heeft bij de verschillende organisaties varieert enorm. Ter illustratie: In 2023 had het CJIB voor de verkeersboetes Wahv te maken met ruim 8,4 miljoen unieke dossiers. Daar waar er in 2023 bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen respectievelijk zo'n 4,5 miljoen en 3,4 miljoen burgers een schuld hebben, hebben zo'n 94.000 personen in 2023 een openstaande vordering bij UWV die niet verrekend kan worden met een lopende uitkering.

Ook de bedragen die uitvoeringsorganisaties (moeten) innen, verschillen stevig van elkaar. Bij de Belastingdienst stond in 2023 voor € 33 miljard aan te innen vorderingen open. Dit bedrag is aanmerkelijk hoger dan de som van initiële vorderingen, of de som van geïnde bedragen, bij ieder andere CRI-organisatie. Ter illustratie, het CJIB inde in 2023 voor de verkeersboetes Wahv (inclusief verhogingen en administratiekosten) zo'n € 844 miljoen en bij DUO stond voor € 656 miljoen open aan achterstanden bij studieschulden.

De som van in rekening gebrachte ophogingen bij de burger staat niet per definitie gelijk aan 'opbrengsten voor de staatskas'. Voor de Belastingdienst en Dienst Toeslagen geldt dat de respectievelijke € 268 miljoen en € 34 miljoen aan ophogingen ook dwangbevelkosten en executie- en overige kosten bevatten. Deze kosten worden (deels) extern gemaakt. Ook voor de € 3 miljoen aan ophogingen bij het CAK (Wlz/Wmo) geldt dat dit kosten zijn die toekomen aan een externe gerechtsdeurwaarder en daarmee niet in de staatskas terecht komen. Hierdoor kan niet precies worden vastgesteld wat de opbrengsten van ophogingen voor de staatskas zijn.

Doeltreffendheid

Bijdrage van ophogingen aan doeltreffend en effectief innen van schulden

Op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal kan niet worden vastgesteld in hoeverre ophogingen bijdragen aan het bereiken van doeltreffend en effectief innen van schulden. Deze conclusie vormt een kernbevinding van het onderzoek en is het resultaat van fundamentele methodische uitdagingen. Het centrale probleem ligt in de onmogelijkheid om het effect van ophogingen te isoleren van andere factoren die het betalingsgedrag beïnvloeden. Daar waar ophogingen spelen, maken ophogingen onderdeel uit van een breder arsenaal aan invorderingsinstrumenten en worden ingezet binnen een

complex samenspel van omstandigheden zoals het type vordering, kenmerken van de doelgroep, de gehanteerde invorderingsstrategie en economische omstandigheden. Deze factoren zijn moeilijk van elkaar te scheiden, waardoor het vrijwel onmogelijk wordt om het specifieke effect van ophogingen vast te stellen.

Daarnaast speelt de tijdsfactor een cruciale rol. De vraag wanneer het effect van een ophoging moet worden gemeten - direct na toepassing, na een maand, of aan het einde van het gehele traject - beïnvloedt de uitkomsten aanzienlijk. Het enige beschikbare onderzoek betreft de studie van Eshuis uit 2020 over CJIB-boetes, maar deze heeft belangrijke beperkingen qua generaliseerbaarheid en kon het isolatie-effect evenmin oplossen.⁸

Vergelijking met alternatieve maatregelen

Ook voor de vergelijking tussen ophogingen en alternatieve maatregelen geldt dat geen definitieve uitspraken mogelijk zijn vanwege dezelfde methodische complexiteit. Het onderzoek toont wel effecten van andere interventies, ook al moeten deze effecten met voorzichtigheid worden behandeld vanwege de eerder geschetste methodologische beperkingen. Het versturen van een kosteloze betalingsherinnering doet het betalingspercentage gemiddeld met ongeveer 6 procentpunt stijgen bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen, waardoor een aanzienlijke groep burgers wordt bereikt voordat zij te maken krijgen met aanmaningskosten.

De beschikbare gegevens laten zien dat ongeveer driekwart van de burgers een vordering op tijd betaalt en dat tussen de 85% en 95% van de burgers een schuld aan de overheid betaalt in de minnelijke incassofase. Dit betekent dat een klein aandeel burgers te maken krijgt met dwanginvordering, de fase waarin gemiddeld de hoogste ophogingen worden toegepast. Hoewel het percentage burgers dat te maken krijgt met invordering op basis van dwang relatief klein is, neemt dit niet weg dat de impact in individuele situaties op het leven van mensen zeer groot kan zijn. Voor beleidsmakers vraagt de evaluatie van ophogingen daarom om een genuanceerde benadering die rekening houdt met de context, doelgroep (verschillen in betaalcapaciteit, niet-willers versus niet-kunners) en andere invorderingsinstrumenten, waarbij de focus ligt op het begrijpen van mechanismen eerder dan op eenduidige kwantitatieve bewijsvoering.

⁸ Eshuis, R.J.J. (2020). Het innen van verkeersboetes op basis van de Wahnv. Den Haag: WODC.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Als een burger een betalingsverplichting niet nakomt, kan dit op enig moment leiden tot een ophoging van de vordering. Een ophoging staat voor de situatie waarin een initiële vordering (hoofdsom) wordt opgehoogd met een extra te betalen bedrag. Lange tijd behoorden ophogingen tot het maatschappelijk debat over incasso, en niet zozeer tot het maatschappelijk debat over schuldenproblematiek. Ophogingen werden ingezet om de kosten van de invordering te dekken, om burgers te prikkelen over te gaan tot betaling en als compensatie voor betalingsvertraging. In het incassodebat werd besproken hoe hoog ophogingen zouden moeten zijn en hoe deze bij de verschillende vorderingen moesten worden ingezet. In 2012 verscheen het rapport *Paritas Passé, debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden* (Jungmann e.a. 2012). In het rapport, dat werd geschreven in opdracht van de KBvG, werd aangekaart dat de bijzondere bevoegdheden die verschillende overheden in de jaren voor de publicatie van Paritas Passé kregen, bijdragen aan verdringing tussen crediteuren onderling, dat dit een ongewenste oploop van de schulden in de hand werkt en dat mensen met schulden in deze context vaak onder de beslagvrije voet uitkwamen. Het rapport werd breed onderschreven en vormde een van de belangrijkste aanleidingen om te komen tot de Rijksincassovisie in 2016.⁹

In 2023 is de Rijksincassovisie geactualiseerd. In deze geactualiseerde integrale beleidsvisie op Rijksincasso benoemt het kabinet ophogingen niet meer alleen als een incassoinstrument, maar óók als een mogelijke bron van ongewenste schuldenoploop. Zo gaf voormalig minister Schouten (kabinet Rutte IV) het volgende aan in een brief aan de Tweede Kamer: *"Extra incassokosten, rente en boetes leiden tot ophoging van de schulden. Voor mensen met een beperkte afloscapaciteit is een schuldenoploop extra belastend. Waar mogelijk moet dit worden voorkomen. Hierbij helpt het als incassohandelingen in dergelijke situaties elkaar niet automatisch opvolgen, maar dat daarin bewuste keuzes te worden gemaakt."*¹⁰ Het besef dat ophogingen zowel een incassoinstrument zijn als een veroorzaker kunnen zijn van ongewenste schuldenoploop legde de inherente spanning van het fenomeen 'ophogingen' bloot.

1.2 Doel van het onderzoek

Het terugdringen van de schuldenproblematiek bij natuurlijke personen werd in de afgelopen jaren een belangrijke beleidsambitie. In dit licht groeide ook de aandacht voor de ongewenste doorwerking die ophogingen kunnen hebben in de vorm van onnodige schuldenoploop. Om meer zicht te krijgen op de werking van ophogingen en de mate waarin zij bijdragen aan onnodige en ongewenste schuldenoploop heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gevraagd om onderzoek naar de wijze waarop CRI-partijen (Clustering Rijksincasso) en lokale overheden ophogingen inzetten, hoe de inzet uitwerkt en wat mogelijkheden zijn om onnodige en ongewenste oploop meer te voorkomen. Ook is gevraagd de opties te verkennen om die schuldoploop te verminderen, inclusief de budgettaire gevolgen daarvan. Het standaard versturen van een kosteloze betalingsherinnering maakt hier ook onderdeel van uit.¹¹

1.3 Scope van het onderzoek

De voorbereiding voor dit onderzoek door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en daarmee de ontwikkeling van de onderzoeksvragen, vond plaats ten tijde van kabinet Rutte IV. Om die reden staan in voorliggend onderzoek de beleidsambities van het kabinet Rutte IV centraal, zoals geconcretiseerd in de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden¹² en de geactualiseerde Rijksincassovisie¹³. Om vast te houden aan de oorspronkelijke onderzoeksopdracht vormen deze beleidsambities het referentiekader binnen dit onderzoek. Dat betekent dat de beleidsambities van het demissionaire kabinet Schoof, evenals het in juni 2025 verschenen Nationaal Programma Armoede en Schulden *buiten* de scope van voorliggend onderzoek valt.

⁹ Kamerstukken II 2015/2016, 24 515, nr. 336.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/2024, 24 515, nr. 724.

¹¹ Kamerstukken II 2023/2024, 24 515, nr. 724.

¹² Kamerstukken II 2021/2022, 24 515, nr. 643. Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 12 juli 2022

¹³ Kamerstukken II 2023/2024, 24 515, nr. 724.

In dit onderzoek zijn de volgende CRI-partijen¹⁴ onderwerp van onderzoek: Belastingdienst, DUO, CAK, CJIB, SVB, UWV, en Dienst Toeslagen. Voorliggend rapport bevat de resultaten van dit onderzoek.

1.4 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

In hoeverre zijn ophogingen bij het niet betalen van schulden bij de CRI-partijen valide in relatie tot beleidsambities, proportioneel, doelmatig en doeltreffend?

Deelvragen:

Validiteit ophogingssystematieken van CRI-partijen

1. Hoe werken de verschillende invorderingsstelsels van de CRI-partijen en welke ophogingen worden toegepast?
2. Zijn de onderliggende redenen/doelen van ophogingen valide of zouden deze doelen herijkt moeten worden gelet op de ambities van het kabinet in de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden en de geactualiseerde Rijksincassovisie?
3. Welke mogelijkheden en waarborgen hebben overheidsorganisaties om ophogingen te kwijten, te verminderen, of te voorkomen, rekening houdend met hardheidsclausules, passende invorderingsaanpak en coulance?
4. In hoeverre zijn ophogingen bij vorderingen van CRI-partijen passend bij de individuele situatie van mensen en dragen ze bij aan het verminderen of vergroten van de schuldenproblematiek in Nederland?

Proportionaliteit en doelmatigheid

5. Staan de ophogingen in verhouding tot de kosten die invordering van schulden door de CRI-partijen meebrengen?
6. Wat zijn de financiële gevolgen van ophogingen voor de staatskas, inclusief het daadwerkelijk ingevorderde deel?
7. Hoe variëren de budgettaire aspecten tussen overheidsorganisaties bij het opleggen van ophogingen, inclusief de kosten van inning en de opbrengsten daarvan?
8. In welke mate bestaat er proportionaliteit tussen ophogingen en de hoofdsom en tussen ophogingen (als betalingsprikkel) en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke kosten?
9. Wat is het effect van het vervangen van een (eerste) ophoging door een betalingsherinnering, zowel budgettair als qua betaalgedrag?

Doeltreffendheid

10. In hoeverre dragen ophogingen bij aan het bereiken van de (valide) doelen zoals doeltreffend en effectief innen van schulden?
11. In hoeverre dragen ophogingen bij aan het bereiken van de (valide) doelen zoals doeltreffend en effectief innen van schulden *in vergelijking met alternatieve maatregelen?*

Strategieën om vorderingen te innen en onnodige schuldenoploop te voorkomen

12. Wat zijn effectieve strategieën die onnodige schuldenoploop voorkomen en bijdragen aan een invorderingsproces dat past bij de individuele situatie van mensen en doelmatig is en tegelijkertijd geen afbreuk doet aan het gelijkheidsbeginsel?
 - 12a: Wat zijn de ervaringen (voor- en nadelen) met de kosteloze betalingsherinnering?
 - 12b: Welke kansen en effecten biedt het verlagen of ongedaan maken van ophogingen voor het betalen van de hoofdsom?

¹⁴ Hoewel RVO oorspronkelijk binnen de scope van het onderzoek viel, is na afstemming met de RVO en SZW besloten deze partij niet verder mee te nemen in het onderzoek. De primaire reden hiervoor is dat het gros (naar schatting zo'n 95%) van de vorderingen ondernemingen betreft en geen natuurlijke personen.

Kosteloze betalingsherinnering bij lokale belastingen

13. In hoeverre bieden gemeentelijke belastingkantoren en waterschappen burgers een kosteloze betalingsherinnering en wat zijn hierbij hun overwegingen?¹⁵

1.5 Methodologische verantwoording

Dit onderzoek naar de validiteit, proportionaliteit, doelmatigheid, en doeltreffendheid van ophogingen is uitgevoerd met een *mixed-methods* benadering, waarbij zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn gehanteerd om een zo compleet mogelijk beeld te verkrijgen vanuit verschillende perspectieven. Het onderzoek werd uitgevoerd binnen een beperkte tijdsspanne, wat van invloed was op de gehanteerde methodologie en de mate van diepgang die per onderdeel mogelijk was.

Deskresearch

De basis van het onderzoek werd gevormd door uitgebreide deskresearch, waarbij Kamerstukken, wetteksten, en beschikbare beleidsdocumenten van CRI-partijen belangrijke bronnen vormden. Op basis hiervan werd onder meer de ophogingssystematieken vastgesteld, de kwijtscheldingsmogelijkheden en de mogelijkheden voor burgers om een betalingsregeling te treffen. Kamerstukken en wetteksten waren nodig om onder andere de onderliggende redenen en rechtvaardigingsgronden voor bestaande ophogingen vast te stellen.

Kwantitatieve data-analyse

Om uitspraken te kunnen doen over doeltreffendheid en doelmatigheden is geprobeerd cijfermatige gegevens te verzamelen bij de CRI-partijen. Dit betrof data over onder meer het aantal debiteuren en betaalpercentages per invorderingsfase, evenals gegevens over de inzet van personeel en middelen. De dataverzameling gebeurde via meerdere gespreksrondes per partij om de gewenste informatie op te halen. Zoals verder toegelicht in de afzonderlijke hoofdstukken, zijn de beschikbare kwantitatieve gegevens moeilijk onderling vergelijkbaar. Cijfers over de inzet van personeel en middelen om de kosten van invordering te kunnen vaststellen waren niet beschikbaar bij de CRI-partijen binnen de looptijd van het onderzoek.

Verdiepende interviews met CRI-partijen

Er werden per organisatie meerdere gespreksrondes gehouden om verdiepend inzicht te krijgen in de manier waarop het invorderingsstelsel is ingericht. De gesprekken varieerden in duur van één tot 1,5 uur. Soms betrof het kortere gesprekken van 15 tot 45 minuten om specifieke vragen over aangeleverde informatie te bespreken. Deze gesprekken richtten zich op ervaringen van uitvoeringsorganisaties met invordering van betalingsachterstanden voor een betere duiding van (cijfers over) de validiteit, proportionaliteit, doelmatigheid, en doeltreffendheid van ophogingen.

Co-creatiesessies en interviews met burgers

Om de onderzoeksvragen over de ervaringen met de kosteloze betalingsherinnering, over effectieve invoeringsstrategieën, en over de kansen van het verlagen of ongedaan maken van ophogingen te beantwoorden zijn in totaal vier sessies georganiseerd met relevante stakeholders (n=28, zie Bijlage 2), die elk vanuit een ander perspectief op potentieel effectieve en passende strategieën reflecteerden (zie Bijlage 3). Op basis van analyse van bestaande documenten en interviews met CRI-partijen over hun invorderingsstrategieën is een overzicht van mogelijke strategieën opgesteld. De strategieën zijn – in meer of mindere mate – gericht op het verhogen van het inningspercentage én het voorkomen van schuldenoploop bij burgers.

In vervolg op deze sessie met stakeholders zijn in totaal 14 interviews met burgers gehouden om samen met hen te reflecteren op de strategieën die door de stakeholders als passend werden beschouwd en op deze manier het burgerperspectief nadrukkelijk een plek te geven in het doordenken van passende

¹⁵ Deze vraag is gedurende het onderzoek toegevoegd. Bij aanvang van het onderzoek was nog niet duidelijk op welke manier het perspectief van gemeenten mee kon worden genomen op een manier die passend en haalbaar was binnen de kaders van dit onderzoek.

strategieën. Bij de burgers gaat het om 14 mensen die moeite hebben met rondkomen en die te maken hebben gehad met ophogingen bij vorderingen vanuit de overheid. De werving gebeurde via verschillende kanalen, waaronder netwerken van de onderzoekers en social media. Deelnemers kregen een bon van €25,- voor hun deelname. Omdat het aantal interviews met burgers beperkt was, geeft dit onderzoek slechts een indicatie van de manier waarop burgers invoeringsstrategieën waarderen.

Analyse en interpretatie

De verzamelde data vormden de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen, maar de antwoorden volgden niet rechtstreeks uit de ruwe gegevens. Alle kwalitatieve data werden geanalyseerd via inductieve codering, waarbij relaties tussen concepten en categorieën werden onderzocht. Dit vereiste een actieve interpretatieslag van de onderzoekers om patronen te herkennen, verbanden te leggen en betekenis te geven aan de verzamelde informatie.

De kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen werden in samenhang geanalyseerd, waarbij de onderzoekers een syntheseproces doorliepen om tot een geïntegreerd antwoord op de onderzoeksvragen te komen. Deze analytische duiding was essentieel, omdat de complexiteit van het ophogingsstelsel en de veelheid aan perspectieven een kritische beoordeling en interpretatie van de onderzoekers vroeg. Hierbij werden verschillende databronnen tegen elkaar afgewogen, tegenstrijdigheden geanalyseerd en conclusies getrokken die voorbij de letterlijke bevindingen gingen om tot een samenhangend beeld van de validiteit, proportionaliteit, doelmatigheid, en doeltreffendheid van ophogingen te komen. Deel 1 van het rapport, evenals het conclusiehoofdstuk, bevat dan ook de onafhankelijke interpretatie en analyse van de onderzoeksresultaten door de onderzoekers en reflecteert niet noodzakelijkerwijs de standpunten of visies van de CRI-partijen.

1.6 Leeswijzer

Deel 1 van dit rapport bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen op basis van analyse van bestaand materiaal. Voor de analyse hebben de onderzoekers zich gebaseerd op objectieve informatie over de ophogingssystematieken van CRI-partijen, mogelijkheden voor het treffen van een betalingsregeling, kwijtscheldingsmogelijkheden, en kwantitatieve data beschikbaar over invordering bij de CRI-partijen. Deze gedetailleerde informatie is terug te vinden in Deel 2 van dit rapport. Deel 3 van het rapport bevat volledige beschrijving van de resultaten van de co-creatiesessies met stakeholders, de burgerinterviews, en een beschouwing hierop door de onderzoekers.

Globaal is de opbouw van dit rapport als volgt:

Tabel 1 Opbouw rapport

Onderwerp	Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
Deel 1: beantwoording onderzoeksvragen		
Samenvatting & conclusies	Hoofdvraag	
Ophogingen in beleidscontext		2
Validiteit ophogingssystematieken	Deelvragen 1 t/m 4	3
Proportionaliteit en doelmatigheid	Deelvragen 5 t/m 9	4
Doeltreffendheid	Deelvragen 10 t/m 11	5
Strategieën om vorderingen te innen en onnodige schuldenoploop te voorkomen	Deelvraag 12	6
Kosteloze betalingsherinnering bij lokale belastingen	Deelvraag 13	7
Deel 2: Uitwerking invorderingsstelsels CRI-partijen		8
Deel 3: Uitwerking strategieën om vorderingen te innen en onnodige schuldenoploop te voorkomen		9

2 Ophogingen in beleidscontext

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de rol van ophogingen in de beleidsambities onder kabinet Rutte IV, zoals geformuleerd in het kader van de Rijksincassovisie en de Aanpak Geldzorgen, armoede en schulden.

2.2 Ophogingen in het beleid gericht op inning en schuldenaanpak

Ophogingen hebben in de afgelopen jaren een plek gekregen in zowel beleid gericht op het innen van overheidsvorderingen als de aanpak van schulden. In deze paragraaf wordt geschetst wat de positie van ophogingen is in het vigerende beleid ten aanzien van inning en schuldenaanpak.

2.2.1 Uitgangspunt: burgers moeten (terug)betalen wat ze aan de overheid verschuldigd zijn

In de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden en in de geactualiseerde Rijksincassovisie zijn ambities geformuleerd op het gebied van het innen van schulden door de overheid. Binnen deze ambities staat het uitgangspunt centraal dat mensen een schuld aan de overheid in principe moeten terugbetalen. Voormalig minister Schouten (kabinet Rutte IV) schreef hierover het volgende aan de Tweede Kamer:

*"Met de Rijksincassovisie en de actualisering pogen we een goede balans te vinden tussen verschillende waarden. De overheid heeft enerzijds een rol bij het voorkomen en oplossen van problematische (overheids)schulden. Anderzijds heeft de overheid een inningstaak. Het uitgangspunt blijft dat mensen (terug)betalen wat ze aan de overheid zijn verschuldigd, zodat draagvlak voor solidariteit in de verschillende stelsels wordt geborgd. Het vinden van een juiste balans tussen beide overheidstaken is essentieel."*¹⁶

2.2.2 Beleidsambities Rijksincassovisie

In 2016 presenteerde het kabinet de eerste versie van de Rijksincassovisie. Deze visie fungeert sindsdien als een leidraad voor de invordering in Nederland. In 2023 is de Rijksincassovisie geactualiseerd¹⁷. De belangrijkste ontwikkeling is dat in de nieuwe visie nadrukkelijker wordt gezocht naar een goede balans tussen twee overheidstaken: enerzijds het voorkomen en oplossen van problematische (overheids)schulden en anderzijds het uitvoeren van de inningstaak. De Rijksincassovisie houdt vast aan het uitgangspunt dat mensen moeten (terug)betalen wat ze aan de overheid verschuldigd zijn, terwijl er tegelijkertijd meer oog is voor burgers in problematische schuldsituaties.

Een belangrijke verandering in de geactualiseerde visie is dat er veel meer belang wordt gehecht aan coördinatie in de fase voor beslag (minnelijke incassofase). In de eerste versie lag de nadruk op coördinatie in de beslagfase. In de geactualiseerde versie is hier nog altijd aandacht voor maar ligt de nadruk veel meer op de minnelijke incassofase. Anders verwoord heeft het voorkomen en oplossen van (problematische) schulden als mensen vorderingen niet direct kunnen betalen prioriteit gekregen.

In de nieuwe visie zijn de leidende principes uit de eerste visie gehandhaafd, te weten:

1. *Transparantie* – helderheid over de incassoprocedure
2. *Afstemming tussen verschillende incasserende instanties*
3. *Maatwerk waar nodig* – rekening houden met de persoonlijke situatie van de betrokkene
4. *Voorkomen van onnodige schuldenoploop* – extra kosten, rente en boetes verergeren schulden, wat bijzonder problematisch is voor mensen met beperkte aflossingscapaciteit. De-escalatie is daarom cruciaal. In plaats van automatische openvolging van incassohandelingen is het effectiever om bewuste, weloverwogen beslissingen te nemen in dergelijke situaties.

¹⁶ Kamerstukken II 2023/2024, 24 515, nr. 724.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/2024, 24 515, nr. 724.

Behaalde resultaten sinds 2016

De Rijksincassovisie heeft een impuls gegeven aan beleidsontwikkeling en uitvoering van invordering door de rijksoverheid. Zo leverde het in de context van de visie ingerichte samenwerkingsverband Clustering Rijksincasso (CRI) onder meer de volgende resultaten op:

1. *Eén deurwaarder*: In 2017 is gestart met de bundeling van deurwaarderstrajecten, waardoor mensen met schulden bij meerdere overheidsinstanties nog maar met één deurwaarderskantoor te maken hebben. Inmiddels zijn meer dan 20 overheidsinstanties hierop aangesloten. Dit vermindert de complexiteit en deurwaarderskosten.
2. *Eén betalingsregeling*: In 2022 begon de eerste fase van de gezamenlijke Betalingsregeling Rijk met openstaande vorderingen van CAK, CJIB en DUO. Inmiddels zijn meer partijen zoals de RDI, de RVO en UWV ook aangesloten. Het doel is te komen tot één betalingsregeling voor alle vorderingen bij de Rijksoverheid, vanuit de gedachte: één overheidsdebiteur, één schuldenlast en één afloscapaciteit.¹⁸ Door één betalingsregeling te treffen die aansluit op de betaalcapaciteit kan een onnodige ophoop van ophogingen worden tegengegaan.
3. *Vorderingenoverzicht Rijk*: Dit geeft mensen de mogelijkheid een overzicht van hun actuele betalingsverplichtingen aan overheidsorganisaties in te zien en zicht op handelingsperspectieven om achterstanden te voorkomen en ophogingen tegen te gaan. De ambitie is dat eind 2025 de eerste burgers inzage krijgen in vorderingen van CRI-partijen en stapsgewijs alle vorderingen volgen. Zicht op handelingsperspectieven voorkomt dat er achterstanden ontstaan of op een later moment een ophoging wordt toegepast. Overzicht, inzicht en uitzicht bieden de burger perspectief en grip op financiën.
4. *Vereenvoudiging beslagvrije voet*: Op 1 januari 2021 trad de wet Vereenvoudiging beslagvrije voet in werking, waardoor het proces transparanter werd en de beslagvrije voet berekend kan worden zonder dat mensen zelf heel veel gegevens hoeven aan te leveren. Door de beslagvrije voet te respecteren, kan voorkomen worden dat er nieuwe vorderingen ontstaan en daarvan afgeleid onnodige ophogingen.
5. *Overheidsconvenant schuldhulpverlening*: In 2020 tekenden zes grote overheidsinstanties samen met de NNVK, branchevereniging voor schuldhulpverlening, beschermingsbewind en sociaal bankieren, het 'Eén Overheidsconvenant', wat de samenwerking en het schuldregelingsproces tussen schuldhulpverleners en overheidsorganisaties verbetert. Als burgers sneller en vaker de stap naar schuldhulp zetten, kan een onnodige ophoop van de schuldsituatie voorkomen worden.

2.2.3 Beleidsambities Aanpak geldzorgen, armoede en schulden

Op 12 juli 2022 presenteerde toenmalig minister Schouten voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen de meerjarige 'Aanpak geldzorgen, armoede en schulden'.¹⁹ Deze aanpak is ontwikkeld in samenwerking met diverse ministeries en bouwt voort op eerdere initiatieven zoals de Brede schuldaanpak en de aanpak van kinderarmoede.²⁰ In de aanpak is, evenals in de later ontwikkelde Rijksincassovisie, de wens opgenomen om onnodige ophoop van schuldsituaties te voorkomen stevig verwoord.

Er zijn concrete acties geformuleerd die moeten bijdragen aan een invordering die int wat mogelijk is en tegelijkertijd onnodige escalatie van schuldsituaties voorkomt. Concreet verwoordt het voormalig kabinet in het armoede en schuldenbeleid de wensen dat een onnodige schuldenophoop wordt voorkomen, dat incasso op een sociale en mensgerichte wijze plaatsvindt, dat het bestaansminimum wordt gerespecteerd, dat wordt voorzien in een schuldenpauzeknop en dat waar nodig en relevant wordt voorzien in een (tijdelijke) stopzetting van ophogingen.

¹⁸ Naar aanleiding van de aangenomen motie Kat-Kathmann over de nog niet aangesloten Rijksorganisaties en overheidsorganisaties bij de clustering Rijksincasso wordt ook gekeken naar aansluiting van andere organisaties dan rijksoverheden. Zie: Kamerstukken II 2024/2024, 36 410XV, nr. 42.

¹⁹ Kamerstukken II 2021/2022, 24 515, nr. 643

²⁰ Kamerstukken II 2017/2018, 24 515, nr. 431

1. Voorkomen van problematische schulden

Eén van de doelen is het voorkomen dat een schuldsituatie onnodig oploopt. Bij onnodig wordt gedacht aan te vermijden ophogingen als gevolg van kosten, boetes en rente. Om een onnodige ophoop te voorkomen zijn de volgende de ambities geformuleerd:

- Eén gezamenlijke betalingsregeling (Betalingsregeling Rijk) te ontwikkelen voor alle openstaande vorderingen bij overheidsinstanties. In 2022 is de eerste fase hiervan gestart met vorderingen van CAK, CJIB en DUO. De ambitie is dat in 2027 alle overheidsschuldeisers zijn aangesloten, inclusief de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Als een burger een betalingsregeling nakomt, vindt er geen ophoop meer plaats.
- Te onderzoeken wat de doelmatigheid is van ophogingen. De overheidsinstanties brengen gezamenlijk in kaart welke ophogingen tijdens het invorderingstraject kunnen ontstaan en verkennen opties om die schuldoploop te verminderen. Het standaard versturen van een kosteloze betalingsherinnering maakt hier onderdeel van uit.
- Herijking van de invorderingsstrategieën, met name bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. De nieuwe uitgangspunten zijn: een persoonsgerichte aanpak, mensen stimuleren om uit zichzelf te betalen, het voorkomen van probleemschulden, het waarborgen van het bestaansminimum en dwangmaatregelen alleen als uiterste middel inzetten.

2. Het verbeteren van de dienstverlening

Binnen de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden is de ambitie dat overheidsinstanties terugvorderingen en betalingsachterstanden incasseren met oog voor de menselijke maat. Dit heeft geleid tot de volgende -deels al eerder in de Rijksincasso geformuleerde- ambities en reeds gerealiseerde zaken:

- Invoeren van het Vorderingenoverzicht Rijk: Met het Vorderingenoverzicht Rijk (VOR) willen de CRI-partijen mensen meer en beter inzicht geven in actuele betalingsverplichtingen bij de overheid met daaraan gekoppeld handelingsperspectieven om ophoop van kosten te voorkomen en rekening te houden met één afloscapaciteit van mensen.
- Verbetering communicatie.

3. Respecteren van het bestaansminimum bij invordering

Een belangrijke ambitie in het armoede en schuldenbeleid is het respecteren van het bestaansminimum bij invordering en betalingsregelingen. Daartoe is onder kabinet Rutte IV verzocht om het volgende:

- Onderzoek naar de mogelijkheden om een eenduidige norm te hanteren bij het vaststellen van het bestaansminimum bij het aangaan van betalingsregelingen, aangezien overheidsorganisaties momenteel verschillende normen hanteren. Als voorkomen wordt dat mensen onder het bestaansminimum terecht komen, kunnen ze betalingsverplichtingen (in de vorm van een betalingsregeling) nakomen en kunnen in die context ophogingen voorkomen worden.
- Verkenning van de mogelijkheden om bij het aangaan van een betalingsregeling tijdig te signaleren dat er onvoldoende afloscapaciteit is om een of meerdere betalingsregelingen na te komen en andere passende maatregelen (zoals schuldhelpverlening) in te zetten en te voorkomen dat mensen onder het bestaansminimum terechtkomen door een samenloop van verschillende betalingsregelingen. Borgen dat betalingsverplichtingen binnen het budget van een burger passen, kan bijdragen aan het voorkomen van onnodige ophogingen.

2.2.4 Vereenvoudiging keten derdenbeslag

Per 1 januari 2021 trad de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (Wvbbv) in werking. Deze wet heeft belangrijke wijzigingen aangebracht in het proces van beslaglegging en invordering. De belangrijkste wijzigingen zijn dat er een coördinerende deurwaarder (CDW) en een vaste beslagvolgorde is geïntroduceerd. Met deze wijzigingen is beoogd beslag zoveel mogelijk te centraliseren bij één inkomensbron. Voor beslagleggende partijen zoals de Belastingdienst, CJIB, SVB, LBIO, UWV en gemeenten betekende dit een verandering in het invorderingsproces. Sinds 2021 wordt er bij het leggen van beslag van hen verwacht dat zij:

1. De ontwikkelde rekenmodule gebruiken voor het berekenen van de beslagvrije voet, opdat deze goed wordt vastgesteld.
2. De beslagvolgorderegeling respecteren.
3. De schuldenaar informeren over de toepasselijke beslagvrije voet via een standaard modelmededeling.
4. De beslagvrije voet periodiek (tenminste jaarlijks) en de jaarlijkse afdracht herberekenen.

Verschillende beslagleggende partijen kunnen in sommige gevallen ook de rol van CDW vervullen, bijvoorbeeld wanneer zij het oudste executoriale beslag hebben gelegd of wanneer er sprake is van een preferente vordering. Als CDW zijn zij verantwoordelijk voor het vaststellen van de beslagvrije voet, communicatie met alle partijen, en eventuele verdeling van de opbrengst.

De introductie van een gestandaardiseerd berekensysteem voorkomt dat de beslagvrije voet te laag wordt vastgesteld, wat voorheen vaak voorkwam. De vaste beslagvolgorde vermindert administratieve last voor mensen met schulden. Daarbij zijn er nog een aantal baten gerealiseerd. Zo is de zogenaamde 'u-bocht', waarbij een gerechtsdeurwaarder met een concurrente vordering de inning overneemt van een overheidsinstantie met een preferente vordering, gedeeltelijk opgelost, wat onnodige innings- en verdeelkosten reduceert. Dankzij afspraken tussen overheidspartijen zoals de Belastingdienst, CJIB, SVB, LBIO, UWV en gemeenten hoeft er bij een samenloop van beslagen met gelijke preferentie niet meer verdeeld te worden, wat kostenbesparend is voor schuldenaren. Tot slot heeft de rechterlijke macht recent uitspraak gedaan dat bij een beslag op een bijstandsuitkering de afdracht jaarlijks plaats moet vinden. Dit is voordeliger voor debiteuren, omdat innings- en verdeelkosten dan maar eenmaal in rekening worden gebracht.²¹

2.3 Wetsvoorstellen

De beleidsambitie om te voorkomen dat burgers in (grotere) betalingsproblemen komen als gevolg van ophogingen staat niet op zichzelf. Ze maakt deel uit van een beweging waarin de Rijksoverheid bezig is met een herijking van de verhouding burger-overheid. In dit kader lopen er vier wetsvoorstellen die bij implementatie de kans verlagen dat een burger te maken krijgt met (onnodige) ophogingen. Dit betreft het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb, het wetsvoorstel proactieve dienstverlening, het wetsvoorstel Stroomlijning Keten Derdenbeslag en het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid. Ook op het gebied van civiele invordering zijn beleidsambities geformuleerd om problematische schulden fundamenteel aan te pakken.²² Het ligt buiten de scope van voorliggend onderzoek om de implicaties van deze wetsvoorstellen en ambities op vraagstukken omtrent ophogingen en schuldenproblematiek nader te inventariseren en uit te werken.

²¹ <https://schuldingo.nl/nieuwsbericht/uitslag-proefprocedure-gemeente-mag-bij-beslag-op-bijstand-niet-maandelijks-afdragen>

²² Kamerstukken II 2024/2025, 24515 nr. 798

DEEL 1:
Beantwoording
onderzoeksvragen

3 Validiteit ophogingssystematieken van CRI-partijen

3.1 Inleiding

Een ophoging staat voor de situatie waarin een initiële vordering (hoofdsom) wordt opgehoogd met een extra te betalen bedrag. Uitvoeringsorganisaties hogen soms te betaalde bedragen op verschillende wijzen op en met verschillende bedragen. Het gegeven dat ophogingen heel verschillende verschijningsvormen en (wettelijke) grondslagen hebben, werkt door in discussies over ophogingen. Het maakt het ingewikkeld om algemene uitspraken te doen over situaties die van elkaar verschillen. Doordat de term ophoging betrekking heeft op zo veel, en vaak in hoge mate van elkaar verschillende situaties, is er ook de nodige ruis zichtbaar in het maatschappelijke debat over ophogingen. Daar waar in discussies kritische kanttekeningen worden geplaatst, hebben deze doorgaans betrekking op ophogingen die worden ingezet als prikkel om te betalen. Dit hoofdstuk werkt uit hoe de verschillende ophogingsystematieken van CRI-partijen zijn opgebouwd. Daarnaast wordt in gegaan op de validiteit van de onderliggende redenen van ophogingen in relatie tot de beleidsambities in geactualiseerde Rijksincassovisie en de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Tevens wordt aangegeven in hoeverre ophogingen zijn afgestemd op de individuele situatie van burgers en welke rol ophogingen spelen binnen schuldenproblematiek. Tot slot worden de mogelijkheden geschetst die CRI-partijen hebben om ophogingen te voorkomen, verminderen of kwijten.

Samenvattend geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Deelvraag 1: Hoe werken de verschillende invorderingsstelsels van de CRI-partijen en welke ophogingen worden toegepast?

Deelvraag 2: Zijn de onderliggende redenen/doelen van ophogingen valide of zouden deze doelen herijkt moeten worden gelet op de ambities in de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden en de geactualiseerde Rijksincassovisie?

Deelvraag 3: Welke mogelijkheden en waarborgen hebben overheidsorganisaties om ophogingen te kwijten, te verminderen, of te voorkomen, rekening houdend met hardheidsclausules, passende invorderingsaanpak en coulance?

Deelvraag 4: In hoeverre zijn ophogingen bij vorderingen van CRI-partijen passend bij de individuele situatie van mensen en dragen ze bij aan het verminderen of vergroten van de schuldenproblematiek in Nederland?

3.2 Invorderingsstelsels CRI-partijen

Publiekrechtelijke geldschulden zijn schulden die voortvloeien uit een wettelijke verplichting tussen een burger (of bedrijf) en een overheidsorganisatie. Dit omvat onder meer belastingen, boetes, terugvorderingen van uitkeringen, en premies. De invordering van deze geldschulden is geregeld in diverse wetten, waaronder de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die een algemeen kader biedt voor het proces van betaling en invordering. Overheidsorganen beschikken daarbij over bijzondere bevoegdheden, zoals het uitvaardigen van een dwangbevel zonder tussenkomst van de rechter, en het verrekenen van vorderingen met lopende uitkeringen of toeslagen.

Het invorderingsproces van overheidsorganisaties volgt een gestandaardiseerde opbouw die bestaat uit drie hoofdfasen: de initiële beschikking, de aanmaning, en uiteindelijk de dwangbevel- of dagvaardingsprocedure wanneer vrijwillige betaling uitblijft (zie tabel 2). Hoewel alle onderzochte uitvoeringsorganisaties deze basisfasen hanteren, bestaan er verschillen in de concrete uitvoering, termijnen en het instrumentarium. Deze variatie reflecteert zowel de specifieke aard van de te innen vorderingen als wijze waarop de organisaties beleidsruimte invullen.

Fase 1: Beschikking en eerste betalingsgelegenheid

De betalingstermijn na de initiële beschikking varieert tussen organisaties. De Belastingdienst en SVB hanteren termijnen van zes weken, terwijl het CJIB voor verkeersovertredingen acht weken geeft. Het CAK hanteert een standaardtermijn van zes weken voor eigen bijdragen. Wat betreft betaalmogelijkheden bieden vrijwel alle organisaties opties zoals iDEAL en overmaking aan. Het CAK onderscheidt zich door voor eigen bijdragen automatische incasso en broninhouningen in te zetten, terwijl andere organisaties deze methode mijden - onder meer om het risico van terugboekingen te voorkomen die het invorderingsproces kunnen compliceren. Betalingsregelingen zijn bij alle organisaties mogelijk. Het CJIB hanteert hierbij de voorwaarde dat alleen betalingsregelingen worden toegestaan bij openstaande bedragen vanaf €75.

Fase 2: Aanmaning en betalingsherinnering

In de aanmaningsfase wordt de eerste escalatiestap zichtbaar. Alle organisaties hanteren schriftelijke aanmaningen, maar enkele voegen hier telefonisch contact aan toe. Dit persoonlijke contact komt vooral voor bij CAK, DUO en SVB, en is gericht op het vroegtijdig signaleren van betalingsproblemen en het voorkomen van verdere escalatie. Alle organisaties maken gebruik van een kosteloze betalingsherinnering, behalve het CJIB. Dit laat zien dat de meeste organisaties een extra mogelijkheid bieden waarbij burgers een tweede kans krijgen zonder direct geconfronteerd te worden met extra kosten.

Fase 3: Dwangbevel en gerechtelijke procedures

De laatste fase toont de meest uitgebreide instrumentele verschillen. Alle organisaties opereren binnen het algemene Nederlandse bestuursrecht (met principes zoals hoor en wederhoor, motiveringsplicht, bezwaar en beroep), maar hebben verschillende specifieke wettelijke grondslagen die hun invorderingsbevoegdheden bepalen. Het is juist deze variatie in specifieke bevoegdheden - van fiscale invorderingswetten tot bijzondere regelingen voor sociale zekerheid - die verklaart waarom organisaties verschillende instrumenten kunnen inzetten ondanks de vergelijkbare doelstelling om schulden te innen.

Tabel 2 Het proces van de invordering van bestuurlijke geldschulden

Fases invorderingsproces	Belastingdienst (belastingaanslag)	CJIB (verkeersboete Wahv en strafrechtelijke geldsancties) ²³	CAK	DUO	SVB	Dienst Toeslagen	UWV
1. Beschikking							
Betaaltermijn	6 weken	8 weken voor verkeersboete Wahv, voor strafrechtelijke geldsancties doorgaans 30 dagen.	Eigen bijdrage: 6 weken	Lesgeld: ± 8 weken OV-schuld: ± 7 weken Studieschuld: ± 3-4 weken. Jaarbetalers: studieschuld ± 12 weken	6 weken	6 weken	6 weken
Betaalmogelijkheden (bij 'harde' vorderingen)	Overmaken, iDEAL	Overmaken, iDEAL	<i>Eigen bijdrage:</i> automatische incasso, iDEAL broninhouding inkomen	Overmaken, iDEAL, in het geval van betalingsregeling via automatische incasso	Overmaken	Overmaken, iDEAL	Overmaken
Betaling in termijnen mogelijk	Ja	Ja, mogelijk bij openstaande vorderingen vanaf €75	Eigen bijdrage: ja	Ja	Ja	Ja	Ja
2. Aanmaning							
Wijze van contact bij aanmaning	Brief	Brief	Brief, soms telefonisch contact	Brief, soms telefonisch contact	Brief, soms telefonisch contact	Brief	Brief
Kosteloze betalingsherinnering	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Wijze van contact bij betalingsherinnering	Brief	Nv.t.	Brief, soms telefonisch contact	Brief, soms telefonisch contact	Brief, soms telefonisch contact	Brief	Brief, soms telefonisch contact
3a. Dwangbevel							
	Belastingdeurwaarder Overheidsvordering, loonvordering, betalingsvordering	Verhaal zonder dwangbevel (alleen bij verkeersboete Wahv en strafbeschikkingen) Verhaal met dwangbevel	<i>Betalingsachterstand zorgpremie:</i> broninhouding inkomen Deurwaarder CJIB (CRI)	Deurwaarder CJIB (CRI), internationale incassobureaus bij debiteuren in het buitenland	Vereenvoudigd derdenbeslag	Belastingdeurwaarder Overheidsvordering, loonvordering, dwangverrekening	Vereenvoudigd derdenbeslag Deurwaarder CJIB (CRI)
3b. Dagvaarding civiele rechter							
			<i>Eigen bijdrage:</i> Deurwaarder		Deurwaarder		

²³ Inzet van dwangmiddelen zoals buitengebruikstelling van voertuigen is niet in de tabel opgenomen. Dit overzicht beperkt zich tot en met incasso door gerechtsdeurwaarders.

3.3 Ophogingssystematieken CRI-partijen

3.3.1 Grote verschillen in ophogingssystematieken

Tabel 3 toont per organisatie welke ophogingen in welke fase van het invorderingsproces bij de burger in rekening worden gebracht. De blauw gearceerde vlakken betreffen de ophogingen. Een conclusie die uit de tabel 3 kan worden getrokken, is dat er in Nederland geen uniform systeem bestaat voor ophogingen bij overheidsvorderingen. Hoewel burgers bij alle overheidsorganisaties te maken hebben met publiekrechtelijke vorderingen, hanteren deze organisaties sterk uiteenlopende systemen voor aanmaningskosten, rente en invorderingskosten. Dit varieert van:

- organisaties zonder enige ophoging in de minnelijke incassofase (SVB en UWV);
- een organisatie met alleen zogenoemde 'WIK-kosten' (Wet Incasso Kosten) wanneer incassowerkzaamheden door een extern incassobureau wordt uitgevoerd (CAK bij inning eigen bijdrage). Bij inning door het CAK zelf worden geen kosten in rekening gebracht in de minnelijke fase;
- organisaties met een 'vaste bedragen model' van maximaal €19 of €20/€21 aanmaningskosten (Belastingdienst, Dienst Toeslagen, DUO) in de minnelijke fase;
- organisaties met invorderingsrente van 4% in 2025²⁴ (Belastingdienst, Dienst Toeslagen);
- en bij verkeersboetes Wahv een apart regime met administratiekosten en verhogingen in de (minnelijke) aanmaningsfase van 50% en 100%. Bij de schadevergoedingsmaatregelen en strafrechtelijke geldboetes plus €20 bij de eerste aanmaning en plus 20% (met een minimum van € 40) bij de tweede aanmaning (CJIB);
- voor de kosten die in rekening worden gebracht wanneer er sprake is van invordering op basis van dwang geldt dat de hoogte en systematiek van deze kosten sterk varieert en afhankelijk is van de specifieke werkzaamheden van deurwaarders en de onderliggende tariefbesluiten.

²⁴ Het percentage wordt jaarlijks vastgesteld, vgl. artikel 29 Invorderingswet 1990 jo Besluit belasting- en invorderingsrente

Tabel 3 Bij burger in rekening gebrachte ophogingen (*blauw gearceerde vakken betreffen ophogingen*)

	Belastingdienst	CJIB	CAK	DUO	SVB	Dienst Toeslagen	UWV
Minnelijke fase							
Administratiekosten bij hoofdsom	Nee	Ja, €9 (Art. 11a van het Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften 1994 en Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen Art. 4.11)	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Rente	Ja, invorderingsrente 4% in 2025 (Besluit belasting- en invorderingsrente) ²⁵	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja, invorderingsrente 4% (Besluit belasting- en invorderingsrente) ²⁶	Nee
Aanmaningskosten	<ul style="list-style-type: none"> • €9 bij schuld tot €454 • €21 bij schuld van €454 of meer (Artikel 2 Kostenwet) 	<p>Verkeersboete Wahn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1^e aanmaning: 50% (Art. 23 lid 3 Wahn) • 2^e aanmaning: 100% van verhoogde bedrag (Art. 25 lid 1 Wahn) <p>Strafrechtelijke boetes en schadevergoedingsmaatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1^e aanmaning: €20 (Art 6:4:2 lid 1 en 2 Sv) • 2^e aanmaning: 20% van openstaande bedrag van 1^e aanmaning, minimaal €40 (Art 6:4:2 lid 1 en 2 Sv) 	<p>Eigen bijdrage:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen kosten bij intern minnelijk proces <p>• WIK-kosten bij extern minnelijk traject (Wet normering incassokosten)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • €9 bij schuld onder de €500 • €20 bij schuld boven de €500 (Art. 4:113 Awb)²⁷ 	Geen	<ul style="list-style-type: none"> • €9 bij schuld tot €454 • €21 bij schuld van €454 of meer (Artikel 2 Kostenwet) 	Geen
Invorderen op basis van dwang							
Kosten invorderen op basis van dwang	<ul style="list-style-type: none"> • Afhangelijk van te verrichten handelingen deurwaarder (Artikel 3 en 4 Kostenwet) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergoeding invorderingskosten niet-ambtshandelingen €45,28 (verkeersboete Wahn), €80,41 (geldboetes) of €145,34 (schadevergoedingsmaatregel) (Regeling vaststelling invorderingskosten) • Ambtelijke kosten werkzaamheden deurwaarder (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders)* 	<p>Zorgpremie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wettelijke rente bij verzuim (Art. 4:98 Awb) • Ambtelijke kosten werkzaamheden deurwaarder CJIB <p>Eigen bijdrage:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ambtelijke kosten afhankelijk van werkzaamheden deurwaarder (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders)* 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambtelijke kosten werkzaamheden deurwaarder CJIB (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders)* 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen kosten bij vereenvoudigd derdenbeslag • Dwangbevel: Ambtelijke kosten afhankelijk van werkzaamheden deurwaarder (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders)* 	<ul style="list-style-type: none"> • Afhangelijk van te verrichten handelingen deurwaarder (Artikel 3 en 4 Kostenwet) 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen kosten bij vereenvoudigd derdenbeslag • Dwangbevel: ambtelijke kosten werkzaamheden deurwaarder CJIB (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders)*

* Zie Bijlage 1 voor overzicht tarieven

²⁵ Het percentage wordt jaarlijks vastgesteld, vgl. artikel 29 Invorderingswet 1990 jo Besluit belasting- en invorderingsrente.

²⁶ Het percentage wordt jaarlijks vastgesteld, vgl. artikel 29 Invorderingswet 1990 jo Besluit belasting- en invorderingsrente.

²⁷ In de praktijk heft DUO nog steeds de oude bedragen van €8,- euro en €18,-. Deze bedragen mogen alleen geheven worden over betalingsachterstanden vanaf januari 2025.

3.4 Validiteit onderliggende redenen van ophogingen

De validiteit van de onderliggende redenen van ophogingen kan vanuit meerdere perspectieven worden bekeken. Deelvraag 2 richt zich in feite op de vraag in hoeverre de onderliggende redenen van ophogingen in lijn zijn met de beleidsambities uit de Rijksincassovisie en de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Een andere invalshoek omtrent validiteit gaat over de vraag in hoeverre verschillen in ophogingssystematiek, en de daarbij horende onderliggende redenen van ophogingen, uitlegbaar en gerechtvaardigd zijn. Daarbij worden de verschillende ophogingssystematieken beschouwd als een samenhangend geheel dat samen het stelsel voor Rijksincasso vormt. Deze laatste vraag vormt het onderwerp van paragraaf 3.4.1., waarna paragraaf 3.4.2 inzoomt op validiteit van ophogingen in relatie tot de beleidsambities.

3.4.1 Zijn verschillen in systematiek uitlegbaar en gerechtvaardigd?

Rechtvaardigingsgronden

De verschillen in ophogingen tussen organisaties betekent dat de financiële gevolgen van een betalingsachterstand voor burgers sterk afhangen van welke overheidsorganisatie de vordering heeft. Ter illustratie: uit de ophogingssystematieken zoals hierboven geschetst volgt dat een belastingschuld tot andere ophogingen leidt dan een terugvordering door UWV van hetzelfde bedrag, ondanks het feit dat beide publiekrechtelijke vorderingen van de Nederlandse overheid betreffen. Dit roept de vraag op in hoeverre verschillen in ophogingen gerechtvaardigd zijn en uitlegbaar zijn aan de burger.

In wetteksten, memories van toelichting, en overige kamerstukken wordt – in meer of mindere mate en in het ene geval explicieter dan in het andere – toegelicht wat de onderliggende redenen voor ophogingen zijn. Deel 2 van dit rapport bevat per CRI-partij een uitgebreide uitwerking van de onderliggende redenen. Op basis van de analyse van de onderliggende redenen voor ophogingen bij de verschillende overheidsorganisaties kunnen drie hoofdcategorieën van rechtvaardiging worden onderscheiden, die de huidige verschillen grotendeels verklaren, maar ook vraagtekens oproepen over de coherentie van het overheidsoptreden:

1. Kostencompensatie
2. Betalingsprikkel
3. Compensatie voor betalingsvertraging.

Kostencompensatie vormt de belangrijkste rechtvaardigingsgrond die door alle organisaties wordt genoemd. Alle organisaties die ophogingen hanteren, rechtvaardigen deze primair als vergoeding voor werkelijk gemaakte kosten. Dit geldt bijvoorbeeld voor deurwaarderskosten bij alle organisaties, administratiekosten bij CJIB, en diverse invorderingskosten. Het kostendekkingsprincipe wordt consequent gehanteerd, waarbij tarieven regelmatig worden geactualiseerd om onderdekking te voorkomen.

Naast kostencompensatie wordt de betalingsprikkel als tweede rechtvaardigingsgrond expliciet genoemd door de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en CJIB. De ophogingen moeten burgers stimuleren tot tijdige betaling en daarmee de effectiviteit van de inning vergroten. De wet hanteert voor verkeersboetes Wahv van het CJIB dit principe het meest uitgesproken, met verhogingen van 50% en 100% die expliciet zijn ingevoerd om de "betaaldiscipline te verbeteren". De voormalig minister van Rechtsbescherming Weerwind stelde hierover dat het aandeel mensen dat hun boete niet binnen de betaaltermijn voldoet is gedaald van 16% naar 14% sinds de verhoging van de percentages in 2011. Deze betalingsprikkel werd door de voormalig minister van Rechtsbescherming gerechtvaardigd met de stelling dat verkeersboetes vermijdbaar zijn en dat automobilisten over voldoende betaalcapaciteit beschikken.²⁸

²⁸ Kamerstukken II 2023/2024, 29279, nr. 835: p. 3

De derde rechtvaardigingsgrond, financiële compensatie voor de staat voor betalingsvertraging, geldt specifiek voor renteheffing door de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Hier wordt gesteld dat de overheid recht heeft op compensatie voor gederfde rente wanneer burgers te laat betalen, omdat de staat dan meer moet lenen voor overheidsuitgaven. Deze compensatiegedachte is gebaseerd op de verzuimgedachte. Dat wil zeggen, de rente treedt op als gevolg van het uitblijven van correcte nakoming van betalingsverplichtingen.

Wettelijke kaders en uitvoeringstechnische overwegingen rechtvaardigen sommige verschillen in ophogingssystematieken

Bepaalde verschillen tussen organisaties zijn objectief te rechtvaardigen door verschillende wettelijke kaders die logischerwijs tot verschillende ophogingssystemen leiden. De Invorderingswet 1990 bevat expliciete bepalingen over rente en kosten voor belastingvorderingen, terwijl sociale zekerheidswetgeving dit niet bevat. Deze juridische verschillen zijn het resultaat van bewuste wetgevingskeuzes in verschillende tijdperioden, met verschillende uitgangspunten.

Daarnaast kunnen uitvoeringstechnische overwegingen verschillen rechtvaardigen. CJB verwerkt jaarlijks miljoenen vorderingen (verkeersboetes Wahv) waarvoor een geautomatiseerd ophogingssysteem efficiënt is, terwijl andere organisaties mogelijk complexere, meer individuele afwegingen (kunnen) maken. Ook verschillende doelgroepen kunnen andere benaderingen rechtvaardigen. Voor de groep burgers in een financieel kwetsbare positie zou het hanteren van aanzienlijke ophogingen kunnen conflicteren met de sociale doelstellingen van de onderliggende regelingen.

Versillen door organisatie specifieke beleidskeuzes moeilijker te rechtvaardigen

Andere verschillen lijken minder goed te rechtvaardigen. CAK, DUO en SVB hebben allemaal de juridische mogelijkheid om aanmaningskosten in rekening te brengen op basis van artikel 4:113 Awb, maar alleen DUO en CAK doen dit daadwerkelijk. Voor het CAK geldt hierbij dat zij uitsluitend WIK-kosten in rekening brengen wanneer incassoactiviteiten extern worden uitgevoerd (wat in de praktijk zeer weinig voorkomt). Deze verschillen lijken meer voort te komen uit organisatie specifieke beleidskeuzes dan uit objectieve overwegingen. Het ontbreken van consistente toepassing van vergelijkbare wettelijke instrumenten roept vragen op over de principiële onderbouwing van deze keuzes.

Ophogingssystematiek bij Dienst Toeslagen is overgenomen van de Belastingdienst

De ophogingssystematiek voor toeslagen is direct overgenomen van het belastingdomein aangezien de Belastingdienst de invordering van toeslagschulden uitvoert (en daar dus ook de uitvoeringskosten van de invorderingsacties neerslaan). De automatische overname van een systeem dat is ontwikkeld voor een andere doelgroep (algemene belastingplichtigen ten opzichte van burgers in een meer kwetsbare financiële positie) zonder adequate herijking kan ongewenste uitwerkingen hebben op de financiële situatie van burgers. Het is daarmee de vraag in hoeverre de ophogingssystematiek bij de Dienst Toeslagen goed te rechtvaardigen is.

Inconsistente onderbouwing renteheffing

Ook de inconsistente renteheffing roept vragen op. Waar Belastingdienst en Dienst Toeslagen rente moeten heffen ter compensatie van gederfde staatsrente, doen andere organisaties dit niet terwijl zij theoretisch hetzelfde argument zouden kunnen hanteren. Als de compensatiegedachte voor de staat een legitieme rechtvaardiging is, dan is onduidelijk waarom deze niet consequent wordt toegepast.

Redenering voor ophogingen CJB problematisch

Het meest problematische aspect betreft de proportionaliteit van sommige ophogingen. Voor vorderingen die het CJB int kent de wet verhogingen tot 100% die worden gerechtvaardigd met de stelling dat automobilisten "kunnen betalen", omdat autobezit een "positieve indicatie voor bezit en daarmee van betaalcapaciteit" zou zijn. Deze redenering van de voormalige minister voor Rechtsbescherming is op meerdere punten problematisch. Ten eerste is autobezit geen betrouwbare indicator voor financiële draagkracht. Veel mensen hebben een auto als noodzakelijk vervoermiddel voor werk of zorg zonder over

ruime financiële middelen te beschikken. Ten tweede hangt de proportionaliteit van sancties niet af van veronderstelde betaalcapaciteit, maar van de ernst van de overtreding en de verhouding tussen oorspronkelijke boete en verhoging. Ten derde kunnen verhogingen van 100% tot maatschappelijk onaanvaardbare situaties leiden waarbij kleine overtredingen uitgroeien tot problematische schuldenproblematiek.

Meer coherente benadering wenselijk

De verschillen in ophogingssystemen zijn dus gedeeltelijk gerechtvaardigd door verschillen in wettelijke kaders. Tegelijkertijd toont de analyse ook verschillen die moeilijk te rechtvaardigen zijn, met name waar organisaties met vergelijkbare wettelijke mogelijkheden verschillende keuzes maken zonder duidelijke principiële onderbouwing. Het ontbreken van een overkoepelende en coherente visie op ophogingen bij overheidsvorderingen leidt tot een systeem dat voor burgers ondoorzichtig en onvoorspelbaar is. Coherentie betekent dat verschillen in systematieken kunnen bestaan, maar dat deze verschillen gebaseerd zijn op relevante, objectieve criteria en helder te rechtvaardigen zijn. Coherentie erkent dat maatwerk soms nodig en wenselijk is, maar vereist wel dat dit maatwerk gebaseerd is op duidelijke, uitlegbare principes. Het voorkomt willekeur zonder rigide uniformiteit af te dwingen waar dat niet nuttig is. Een meer coherente benadering biedt duidelijkere principes voor wanneer welke ophogingen gerechtvaardigd is en leidt tot een betere afstemming tussen de verschillende overheidsorganisaties over de uitgangspunten voor hun invorderingsbeleid.

3.4.2 Validiteit in relatie tot ambities Rijksincassovisie en Aanpak geldzorgen, armoede en schulden

Tegenstrijdige beleidsambities vormen een lastige meetlat

De Nederlandse overheid heeft in de afgelopen jaren een duidelijke koerswijziging ingezet richting een meer mensgerichte incasso-aanpak; sociale incasso. De Aanpak geldzorgen, armoede en schulden en de geactualiseerde Rijksincassovisie proberen twee beleidsdoelen te verenigen: enerzijds is het uitgangspunt dat de overheid alle verschuldigde bedragen wil innen en anderzijds het voorkomen van onnodige escalatie van schuldsituaties en bestaanszekerheid verstevigen. Op het eerste gezicht lijken deze doelstellingen goed combineerbaar - een aanpak met meer oog voor de menselijke maat die tegelijkertijd effectief is in het innen van schulden. In de praktijk blijkt echter dat het nastreven van de inning van openstaande schulden vaak op gespannen voet kan staan met het voorkomen van escalatie en het waarborgen van bestaanszekerheid. Wanneer iemand door financiële problemen bijvoorbeeld een boete niet kan betalen, kan verdere verhoging van het bedrag de schuldsituatie juist verergeren in plaats van oplossen. Deze beleidsambities zijn daarom inherent conflicterend. In deze paragraaf wordt deze spanning verder uitgelegd. De beleidsambities vormen de 'meetlat' waarnaast de onderliggende redenen van ophogingen worden gelegd.

De Rijksincassovisie erkent deze spanning deels door te spreken over het zoeken naar “een goede balans tussen twee overheidstaken”. Deze formulering suggereert dat er een optimaal evenwichtspunt bestaat waarbij beide doelen gerealiseerd kunnen worden. Deze twee doelen zijn echter tegenstrijdig wanneer mensen niet kunnen betalen wat ze verschuldigd zijn. Elke poging om meer te innen van mensen die al in financiële problemen zitten, verhoogt automatisch het risico op verdere schuldenoploop. Er lijkt geen win-win situatie mogelijk: immers, elke euro die de overheid int, is een euro die niet beschikbaar is voor het bestaansminimum. En elke euro die bijvoorbeeld wordt kwijtgescholden voor het bestaansminimum, is een euro die niet wordt geïnd.

In de beleidsambities wordt gesproken over het voorkomen van onnodige schuldenoploop. Dit begrip suggereert dat er een objectieve grens bestaat tussen nodige en onnodige oploop. In werkelijkheid gaat het om keuzes tussen verschillende belangen. Is invorderingsrente tijdens een betalingsregeling bijvoorbeeld 'nodig' voor compensatie van de staat, of vormt het 'onnodige' oploop die de schuldsituatie van burgers verslechtert? Zijn aanmaningskosten 'nodig' als prikkel tot betaling, of 'onnodige' oploop voor mensen die financieel toch niet in staat zijn te betalen?

Compensatiegedachte kan onder omstandigheden botsen met beleidsambities

Bij verschillende organisaties zien we dat ophogingen primair worden gerechtvaardigd vanuit een compensatiegedachte. De overheid moet worden gecompenseerd voor gederfde rente, gemaakte kosten of het later ontvangen van geld. Dit zien we bijvoorbeeld bij invorderingsrente van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen, die dient als compensatie voor rente die de staat misloopt, en bij diverse kostenvergoedingen ter dekking van werkelijke gemaakte kosten bij incasso-activiteiten.

Deze compensatiegedachte kan botsen met de beleidsambities om onnodige schuldenoploop te voorkomen. Waar het beleid expliciet wil voorkomen dat schuldsituaties onnodig oplopen, zorgt automatische rentevergoeding ervoor dat schulden blijven groeien - ook tijdens betalingsregelingen. De Belastingdienst en Dienst Toeslagen berekenen bijvoorbeeld invorderingsrente tijdens lopende betalingsregelingen, wat haaks staat op de wens om oploop te voorkomen wanneer mensen wel hun betalingsafspraken nakomen. Hier komt echter ook weer de vraag naar boven in welke situaties compensatie 'nodig' dan wel 'onnodig' wordt geacht.

Prikkelwerking versus mensgerichte aanpak

Een tweede veelgenoemde reden voor ophogingen is de prikkelwerking; burgers stimuleren om tijdig te betalen. Dit zien we vooral bij aanmaningskosten van het CJIB, die expliciet bedoeld zijn als "prikkel om meteen te betalen", bij verhogingen van verkeersboetes Wahv die van 25% naar 50% en van 50% naar 100% zijn verhoogd om betaaldiscipline te verbeteren, en bij invorderingsrente (bij Belastingdienst en Dienst Toeslagen) die naast compensatie ook bedoeld is om verzuim te ontmoedigen.

De prikkelgedachte kan in theorie aansluiten bij beleidsambities door mensen te stimuleren direct te betalen en daarmee schuldenoploop te voorkomen. Echter, dezelfde prikkel kan ook contraproductief werken voor mensen die wel willen betalen maar daar financieel niet toe in staat zijn. De onderbouwing van ophogingen toont soms generieke redeneringen die geen rekening houden met individuele omstandigheden. Dit neemt niet weg dat organisaties in hun invorderingsbeleid in de praktijk wel rekening houden met deze individuele omstandigheden. Ter illustratie: bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen worden aanmanings- en dwangbevelkosten voorkomen wanneer een burger die niet of weinig kan betalen tijdig een persoonlijke betalingsregeling aanvraagt. In dat geval wordt de betaalcapaciteit getoetst en stopt het proces van aanmaning en dwangbevel, waardoor iemand die niet kan betalen uitsluitend te maken krijgt met invorderingsrente.

Organisatieverschillen en beleidskeuzes

Organisaties maken verschillende keuzes in het wel of niet toepassen van ophogingen, ondanks soms vergelijkbare wettelijke kaders. SVB en CAK brengen bewust geen aanmaningskosten in rekening ondanks wettelijke mogelijkheden. UWV hanteert alleen deurwaarderskosten zonder andere ophogingen. De wet hanteert voor verkeersboetes Wahv die het CJIB int aanzienlijke verhogingen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er wettelijk gezien géén ruimte is voor het CJIB anders te handelen. Deze verschillen suggereren dat er op sommige vlakken ruimte bestaat voor beleidskeuzes binnen de wettelijke kaders. Organisaties die terughoudend zijn met ophogingen lijken dichter bij de beleidsambities uit de 'Aanpak geldzorgen, armoede en schulden' en de geactualiseerde Rijksincassovisie te staan. Tegelijkertijd bestaat dus voor sommige organisaties simpelweg niet de mogelijkheid hier een keuze in te maken als uitvoeringsorganisatie.

Positieve ontwikkelingen

Ondanks deze spanningen zijn er ook ontwikkelingen die beter aansluiten bij de beleidsambities. De Betalingsregeling Rijk toont aansluiting door het clusteren van vorderingen en het opschorten van andere incassomiddelen tijdens betalingsregelingen, waarmee onnodige oploop deels wordt voorkomen en vorderingen worden geïnd. Ook de 'noodstopprocedure' waarbij gedurende 12 maanden geen verhogingen plaatsvinden, sluit aan bij de wens voor een schuldenpauzeknop. Recent is er meer bewustwording van proportionaliteit ontstaan. Voormalig minister Weerwind stelde in 2024 dat

verkeersboetes verhogingen "fors" zijn en erkende dat deze voor discussie vatbaar zijn.²⁹ Demissionair staatssecretaris Struycken zei hierover op 2 oktober 2024 in een tweeminutendebat: "De ophogingspercentages zijn fors. (...) Er is een eerste aanmaning, met een forse verhoging, en een tweede aanmaning, ook met een forse verhoging."³⁰ Ook wordt onderzocht hoe het bestaansminimum beter gerespecteerd kan worden bij betalingsregelingen. Deze ontwikkelingen suggereren een groeiend bewustzijn van de spanning, maar lossen de fundamentele tegenstrijdigheid tussen het innen van openstaande vorderingen en het voorkomen van (problematische) schulden niet op.

Tussenconclusie

De spanning tussen ophogingen en de beleidsambities uit de 'Aanpak geldzorgen, armoede en schulden' en de geactualiseerde Rijksincassovisie weerspiegelt een diepere tegenstrijdigheid in de ambities zelf. Enerzijds wil de overheid op een verantwoorde manier innen wat burgers aan de overheid verschuldigd zijn en anderzijds beoogt zij schuldenoploop te voorkomen, terwijl deze doelen bij mensen in financiële problemen fundamenteel conflicteren. De huidige ophogingssystematiek is grotendeels gebaseerd op uitgangspunten van compensatie en prikkels uit een eerdere periode, toen de inningstaak van de overheid centraal stond. De verschillen tussen organisaties tonen dat er binnen bestaande wettelijke kaders ruimte bestaat voor keuzes die beter aansluiten bij de beleidsambities. Er is nu echter geen expliciete sturing over hoe deze keuzes gemaakt zouden moeten worden; de feitelijke prioritering wordt overgelaten aan individuele uitvoeringsorganisaties die door de inzet van instrumenten als het treffen van een betalingsregeling of het kwijten van vorderingen of ophogingen een *escape* creëren om 'onnodige' schuldenoploop tegen te gaan.

De beleidsambities in de geactualiseerde Rijksincassovisie en de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden lijken vooral gericht op het vinden van een balans tussen enerzijds stimuleren tot betaling om te innen wat burgers aan de overheid verschuldigd zijn en anderzijds het voorkomen van onnodige schuldenoploop. Daarbij speelt ook de vraag of de staat - en daarmee ook de samenleving als geheel - moet worden gecompenseerd voor betalingsvertraging. En in hoeverre er bij de burger kosten in rekening worden gebracht voor gemaakte kosten. Deze vragen zijn voornamelijk politiek van aard en zouden daarom een plek moeten hebben in het maatschappelijke en politieke debat.

3.5 Invloed ophogingen op schuldenproblematiek en passendheid van ophogingen bij individuele situatie burgers

3.5.1 Invloed ophogingen op schuldenproblematiek

Bij een ophoging komt er een extra bedrag bovenop de initiële vordering (de hoofdsom). Daaruit volgt strikt genomen de constatering dat iedere ophoging in feite bijdraagt aan het vergroten van de schuldenproblematiek in Nederland. Immers, als iemand een betalingsachterstand heeft en er komt een extra bedrag bij, neemt de schuld die de burger heeft bij de overheid toe. Er zijn geen onderzoeken bekend waarin is onderzocht of, en in welke mate, ophogingen de *oorzaak* van schuldenproblematiek vormen. Kijkend naar de hoogte van de verschillende ophogingen die er bestaan, en de wijze waarop deze worden vastgesteld (vast bedrag versus percentage), is het plausibel dat ophogingen in specifieke situaties problematische schulden kunnen veroorzaken. Hoewel hier dus geen cijfers over bekend zijn, is het aannemelijk dat het gaat om de volgende situaties:

- In het geval van verhogingen bij het CJIB wanneer een burger een zeer beperkte betaalcapaciteit heeft. In 2023 bedroeg het gemiddelde bedrag van een verkeersboete Wahv €93,35. Bij een zeer beperkte afloscapaciteit kan een verhoging van dit gemiddelde boetebedrag met +50% al snel problematisch worden.
- Vervolgingskosten bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen en kosten gemaakt door gerechtsdeurwaarders gemaakt bij andere CRI partijen, kunnen afhankelijk van de uit te voeren

²⁹ Kamerstukken II 2023/2024, 29279, nr. 835: p. 3

³⁰ Kamerstukken II 2024/2025, tweeminutendebat Strafrechtelijke onderwerpen, 2 oktober 2024.

handelingen oplopen en kunnen bij een lage hoofdsom en beperkte afloscapaciteit maken dat schulden problematisch worden.

3.5.2 Passendheid ophogingen bij individuele situatie van burgers

Uit voorgaande beschrijving van de ophogingssystematieken van de CRI-partijen volgt de constatering dat de ophogingen die er bestaan binnen de Rijksincasso niet zijn afgestemd op de individuele situatie van mensen. Door de inzet van instrumenten als het treffen van een betalingsregeling of het kwijten van vorderingen of ophogingen hebben uitvoeringsorganisaties - in meer of mindere mate - de mogelijkheid om maatwerk te leveren en om daardoor in bepaalde situaties, of onder bepaalde omstandigheden, onnodige schuldenoploop tegen te gaan.

3.6 Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen, kwijten en verminderen

3.6.1 Ophogingen voorkomen: mogelijkheden voor treffen betalingsregeling

Als het gaat om het voorkomen van ophogingen, en de mate waarin aangesloten kan worden bij de persoonlijke omstandigheden van mensen, is het relevant te kijken naar de mogelijkheden voor het treffen van een (maatwerk) betalingsregeling. Betalingsregelingen functioneren als preventief instrument dat ophogingen kan voorkomen. Wanneer een overheidsorganisatie ruime mogelijkheden biedt voor betalingsregelingen, worden ophogingen pas relevant voor de groep die de mogelijkheid van een betalingsregeling niet benut of daarvoor niet in aanmerking komt. Omgekeerd geldt dat restrictieve voorwaarden voor betalingsregelingen leiden tot een groter aantal gevallen waarin ophogingen worden toegepast. Als organisaties moeilijk bereikbaar zijn voor regelingen of strenge voorwaarden hanteren, kunnen ophogingen burgers treffen die wel bereid waren tot betaling maar geen adequate mogelijkheid kregen om dit te doen.

In Deel 2 van dit rapport is in detail uitgewerkt wat de voorwaarden zijn per CRI-partij, soms per vordering, voor het treffen van een betalingsregeling. Een analyse van de betalingsregelmogelijkheden bij de verschillende overheidsorganisaties toont een breed spectrum van benaderingen, waarbij elke organisatie binnen haar wettelijke kaders en doelgroep specifieke omstandigheden verschillende accenten legt op toegankelijkheid, voorwaarden en uitvoering.

Variatie in systematiek en benadering

De organisaties hanteren verschillende uitgangspunten voor het vaststellen van betalingsregelingen. De Belastingdienst en Dienst Toeslagen baseren hun regelingen primair op objectieve manieren om de betaalcapaciteit van de burger te berekenen, waarbij 80% van de berekende financiële draagkracht wordt gevorderd. Deze systematiek houdt rekening met werkelijke woonlasten en aflossingen aan derden waarvan niet-betaling tot ongewenste effecten kan leiden. Tegelijkertijd streeft de Belastingdienst naar meer maatwerk en een persoonsgerichte benadering, en werkt aan toegankelijker standaardbetalingsregelingen die spreiding mogelijk maken ongeacht de financiële draagkracht. SVB en UWV hanteren een meer flexibele benadering waarbij expliciet wordt gesteld dat het invorderingsbeleid niet gericht is op het toevoegen van leed. Deze organisaties bieden termijnbedragen vanaf 50-60% van de aflossingscapaciteit en beschermen noodzakelijke bezittingen zoals huisraad en de eigen woning. CAK, CJIB en DUO positioneren zich tussen deze benaderingen in, met verschillende gradaties in flexibiliteit afhankelijk van het type vordering.

Toegankelijkheid en drempels

Als het gaat over de toegankelijkheid van betalingsregelingen kan naar diverse factoren worden gekeken. Zo speelt de communicatie een rol (communiceert de organisatie duidelijk over de mogelijkheden?). Maar ook de hoogte van de termijnbedragen en de aflosperiode spelen een rol. Hierbij valt op dat wat de ene organisatie in dit kader als wenselijk beschouwt, de andere organisatie een ander perspectief op heeft. Een voorbeeld hiervan is de looptijd van de regeling: Sommige organisaties stellen dat de mogelijkheid tot een langere looptijd een vorm van 'toegankelijkheid' is, omdat het mogelijk beter aansluit bij de betaalcapaciteit van de burger, omdat daardoor lagere bedragen kunnen worden afgesproken. Andere

organisaties stellen daarentegen dat het niet wenselijk is wanneer mensen voor meerdere jaren een betalingsregeling hebben lopen.

De mogelijkheden voor het treffen van betalingsregelingen varieert aanzienlijk tussen organisaties. Enkele organisaties hanteren specifieke drempels, zoals CJIB met een minimumgrens van €75 voor betalingsregelingen en DUO met cumulatieve voorwaarden voor ov-schulden, waaronder het vooraf stopzetten van het studentenreisproduct. Een ov-schuld ontstaat vanwege het onterecht gebruik maken van het studentenreisproduct. Een betalingsregeling kan daarom pas getroffen worden wanneer het studentenreisproduct stop is gezet. Het voorkomt het verder oplopen van de schuld die anders buiten de betalingsregeling zou vallen. DUO hanteert voor ov-schulden een minimumtermijnbedrag van €45 per maand. CJIB heeft aangegeven het grensbedrag van €75 voor het treffen van een betalingsregeling te willen afschaffen, omdat deze voor mensen met lage inkomens te hoog kan zijn en onderzoek dat ook heeft bevestigd.³¹ CAK, SVB en UWV hanteren lage minimumbedragen (€10-€25 per maand) en bieden expliciet maatwerk wanneer standaardvoorwaarden niet haalbaar zijn.

Een ontwikkeling is de introductie van standaardbetalingsregelingen door verschillende organisaties. Dienst Toeslagen biedt een standaardregeling van €20 per maand zonder nader onderzoek, terwijl de Belastingdienst werkt aan een nieuwe standaardbetalingsregeling die meer toegankelijkheid moet bieden. Deze ontwikkeling bij sommige organisaties laat een beweging zien van individuele betalingscapaciteitsbeoordeling naar meer gestandaardiseerde, toegankelijke oplossingen. Alle organisaties behouden echter mogelijkheden voor individueel maatwerk. CAK en SVB bieden expliciet maatwerkalternatieven wanneer standaardvoorwaarden niet haalbaar zijn, CJIB voorziet in aangepaste termijnbedragen en wijst burgers, evenals sommige andere organisaties, op de mogelijkheid van schuldhulpverlening, en de Belastingdienst kent uitzonderingen bij bijzondere omstandigheden.

Alle organisaties bieden digitale aanvraagmogelijkheden, variërend van eenvoudige online formulieren tot uitgebreide digitale portalen. De mate van digitalisering verschilt, waarbij sommige organisaties volledig geautomatiseerde standaardregelingen aanbieden terwijl andere nog uitgebreide handmatige beoordeling vereisen. SVB onderscheidt zich door WhatsApp als contactmogelijkheid aan te bieden. CJIB biedt meerdere kanalen waaronder chat en een digitaal loket via DigiD.

Variatie in looptijden

De maximale looptijden van betalingsregelingen verschillen. Belastingdienst hanteert standaard maximaal 12 maanden, met uitzonderingen alleen bij bijzondere omstandigheden. DUO beperkt studieschuldregelingen tot 24 maanden. Het is hierbij mogelijk, afhankelijk van de persoonlijke situatie, om hiervan af te wijken. SVB en UWV bieden standaard 36 maanden met mogelijke verlenging tot 60 maanden bij onvoldoende aflossingscapaciteit. Het CAK en DUO proberen te voorkomen dat burgers gedurende een zeer lange periode aan het terugbetalen zijn. CJIB hanteert via de Beleidsregels betalingsregelingen Rijk tot in beginsel maximaal 72 maanden voor maatwerkbetalingsregelingen, met mogelijke verdere uitbreiding als 72 maanden onredelijk wordt geacht, bijvoorbeeld omdat het termijnbedrag dan niet past bij de betaalcapaciteit van de burger.

Gevolgen van niet-nakoming regeling

De organisaties hanteren verschillende benaderingen bij het niet nakomen van betalingsregelingen. In algemene zin geldt dat organisaties in de praktijk soms uitzonderingen maken als de situatie daarom vraagt. De Belastingdienst en DUO passen regimes toe waarbij regelingen vervallen bij gemiste termijnen. DUO biedt daarbij wel de mogelijkheid om een betalingsregeling twee keer in een schooljaar te herstarten voor ov-schulden en lesgeld. Ook bij betalingsregeling met betrekking tot achterstanden in de studieschuld is het mogelijk om een herstart te krijgen. Hierbij kijkt DUO naar de omstandigheden en of een regeling al veel vaker is vervallen. De Belastingdienst stelt in de regel de belastingbetaler, voordat een regeling wordt beëindigd vanwege gemiste termijn(en), in de gelegenheid de achterstand in te lopen. SVB hanteert een meer gefaseerde benadering waarbij na één gemiste termijn wordt aangemaand en pas na

³¹ Kamerstukken II 2023/2024, 24515, nr. 694

twee gemiste termijnen de regeling wordt ingetrokken, gevolgd door vereenvoudigd loonbeslag zonder aanvullende rente- of incassokosten. CJIB biedt na beëindiging van een regeling nog 30 dagen om het volledige bedrag te voldoen en wijst op de mogelijkheden van schuldhulpverlening.

Bijzondere regelingen en uitzonderingen

Verschillende organisaties kennen specifieke regelingen voor bepaalde situaties. CAK biedt voor Wlz-cliënten met een woning die te koop staat tijdelijk uitstel van betaling, maar hanteert geen betalingsregelingen voor verhoogde zorgpremies bij betalingsachterstanden. In plaats daarvan verwijst CAK naar de zorgverzekeraar, waarna - sinds 2018 - openstaande vorderingen bij het CAK worden kwijtgescholden. UWV biedt de mogelijkheid dat burgers binnen zes weken na bekendmaking zelf een gemotiveerd voorstel indienen voor een aangepaste betalingsregeling, ook als wordt afgeweken van de volledige aflossingscapaciteit. Deze optie voor eigen voorstellen komt ook voor bij de Belastingdienst, waar niet al te grote afwijkingen van de berekening kunnen worden geaccepteerd.

Ontwikkelingen en ambities

Verschillende organisaties geven aan hun betalingsregelingsbeleid te willen verbeteren. CJIB werkt aan het afschaffen van de €75-grens, de Belastingdienst ontwikkelt toegankelijker standaardregelingen, en er is aandacht voor betere afstemming tussen organisaties bij burgers met meerdere vorderingen. Deze ontwikkelingen tonen een groeiend bewustzijn dat betalingsregelingen een essentieel instrument zijn voor effectieve invordering en dat te hoge drempels contraproductief kunnen werken. De beweging naar meer toegankelijke standaardregelingen, gecombineerd met behoud van maatwerkmogelijkheden, lijkt een gemeenschappelijke richting te zijn waarin meerdere organisaties zich ontwikkelen.

Conclusie: verschillen tussen organisatie in mogelijkheden tot treffen betalingsregeling

De analyse toont dat binnen het overheidsdomein verschillende benaderingen van betalingsregelingen naast elkaar bestaan, waarbij elke organisatie binnen haar specifieke context en wettelijke kaders keuzes maakt die leiden tot substantiële verschillen in toegankelijkheid, voorwaarden en uitvoering voor burgers. Betalingsregelingen hebben aanzienlijk potentieel als instrument om ophogingen te voorkomen, maar de mate waarin dit potentieel wordt gerealiseerd varieert tussen organisaties. Dit wordt beïnvloed door verschillende factoren, waarbij toegankelijke regelingen bij sommige organisaties contrasteren met meer restrictieve benaderingen bij andere. Voor optimale werking van betalingsregelingen als preventie instrument tegen ophogingen zou verdere afstemming tussen organisaties waardevol kunnen zijn, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke context van elke organisatie.

De huidige ontwikkelingen, zoals het voornemen van het CJIB om toegangsdrempels te verlagen, de Belastingdienst die werkt aan standaardregelingen die beter zijn afgestemd op de situatie van de burger, en DUO die doet aan vroegsignalering, laten een groeiend bewustzijn zien van het belang van preventieve instrumenten. Deze beweging naar meer toegankelijke betalingsregelingen, binnen de grenzen van elke organisatie haar wettelijke en operationele mogelijkheden, kan bijdragen aan een effectiever en evenwichtiger systeem van overheidsvordering waarbij ophogingen beter kunnen worden voorkomen.

3.6.2 Ophogingen verminderen of kwijten: kwijtscheldingsmogelijkheden

Adequate kwijtscheldingsmogelijkheden kunnen helpen om ophogingen te verminderen of te kwijten en onnodige schuldenoploop te voorkomen. De voorwaarden waaronder kwijtschelding mogelijk is, zijn hierbij bepalend voor het uiteindelijke effect van dit instrument in de praktijk.

In de praktijk blijkt dat ophogingen in de minnelijke fase uitsluitend van toepassing zijn bij de Belastingdienst, CJIB, CAK (uitsluitend bij inning door externe incassobureaus wat in de praktijk relatief weinig voorkomt), DUO, en Dienst Toeslagen. Voor UWV en de SVB geldt dat zij geen ophogingen in rekening brengen in de minnelijke fase. Een analyse van de kwijtscheldingsmogelijkheden bij verschillende overheidsorganisaties toont een diversiteit in beschikbare instrumenten, waarbij sommige organisaties uitgebreide kwijtscheldingsregelingen hanteren terwijl andere zeer beperkte mogelijkheden bieden of helemaal geen ophogingen kennen die kwijtgescholden kunnen worden.

Verskillende conceptuele benaderingen van kwijtschelding

De organisaties hanteren verschillende benaderingen van kwijtschelding. De Belastingdienst kent het meest uitgebreide instrumentarium met formele kwijtschelding op basis van artikel 26 Invorderingswet 1990, aangevuld met alternatieve instrumenten zoals "geen verdere invorderingsmaatregelen" en "buiten invordering laten". Deze laatste instrumenten hebben voor burgers in de praktijk dezelfde gevolgen als kwijtschelding maar zijn juridisch anders geconstrueerd. DUO hanteert een specifiek op de studiefinancieringscontext toegesneden benadering met automatische kwijtschelding na de aflofase, naast gerichte regelingen voor specifieke doelgroepen, zoals de voorziening prestatiebeurs en het verzoek kwijtschelden op basis van medische gronden. CAK werkt met zowel kwijtschelding als "oninbaar verklaren" - een feitelijke handeling waarbij de verschuldigdheid formeel blijft bestaan maar actieve inning wordt gestaakt.

Gradaties in beschikbaarheid van kwijtscheldingsinstrumenten

De beschikbaarheid van kwijtscheldingsinstrumenten varieert sterk tussen organisaties. De Belastingdienst biedt de meest uitgebreide mogelijkheden, waarbij zowel hoofdsommen als daaraan gekoppelde vervolgingskosten kunnen worden kwijtgescholden. Opvallend is dat vervolgingskosten op zichzelf niet kunnen worden kwijtgescholden op basis van betalingsonmacht, maar wel automatisch meevallen onder kwijtschelding van de onderliggende aanslag. DUO kent diverse kwijtscheldingsregelingen maar sluit expliciet achterstallige maandbedragen uit, "waarvan alleen in zeer uitzonderlijke situaties kan worden afgeweken." De Dienst Toeslagen heeft wettelijk geen mogelijkheid tot kwijtschelding maar kan wel afzien van verdere invordering door middel van "niet verder bemoeilijken na ontoereikende betalingscapaciteit." CJIB bevindt zich in een bijzondere positie waarbij de organisatie tot 1 juni 2025 géén mogelijkheden had om verhogingen bij verkeersboetes Wahv kwijt te schelden terwijl deze verhogingen automatisch en verplicht zijn. Voor strafrechtelijke boetes is de onmogelijkheid om ophogingen kwijt te schelden nog wel aan de orde. De organisatie kan verhogingen wel corrigeren als bijvoorbeeld de beschikking verkeersboete Wahv of strafrechtelijke geldelijke sanctie niet is ontvangen en iemand dus pas bij de aanmaning met de verkeersboete Wahv en ophoging wordt geconfronteerd.³²

Automatische versus aanvraaggebonden kwijtschelding

Een belangrijk onderscheid betreft de mate waarin kwijtschelding automatisch plaatsvindt of afhankelijk is van een aanvraag door de burger. DUO kent automatische kwijtschelding na de aflofase en bij overlijden, wat de toegankelijkheid vergroot voor burgers die mogelijk niet op de hoogte zijn van hun rechten. Bij andere organisaties is kwijtschelding doorgaans aanvraaggebonden. De Belastingdienst vereist in principe een verzoek van de belastingbetaler. Indien uit het verzoek om uitstel blijkt dat deze persoon over onvoldoende betalingscapaciteit beschikt om binnen twaalf maanden zijn schuld te betalen, dan neemt de ontvanger dat verzoek ambtshalve in behandeling als een verzoek om kwijtschelding. CAK hanteert verschillende grondlagen voor kwijtschelding, waaronder specifieke regelingen voor mensen onder bewind.

Specifieke doelgroepen en omstandigheden

Verskillende organisaties kennen kwijtscheldingsregelingen die zijn toegesneden op specifieke doelgroepen of omstandigheden. DUO onderscheidt meerdere categorieën, waaronder personen met ernstige medische aandoeningen, studenten die hun diploma niet binnen de voorgeschreven termijn hebben behaald, en studenten die kwijtschelding aanvragen voor de aanvullende beurs. De medische gronden bij DUO zijn zeer restrictief geformuleerd, beperkt tot zeer uitzonderlijke situaties zoals terminale ziekte, langdurige coma of ernstige verstandelijke beperking zonder uitzicht op ontslag uit een inrichting. CAK kent eveneens specifieke regelingen, waaronder voor mensen onder bewind.

Organisaties zonder ophogingen

SVB en UWV bevinden zich in een andere positie, omdat zij geen ophogingen in rekening brengen bij burgers. Daardoor hebben deze organisaties geen ophogingen die kwijtgescholden zouden kunnen worden. Voor eventuele deurwaarderskosten geven beide organisaties aan deze niet te kunnen kwijten,

³² Kamerstukken II 2023/2024, 24515, nr. 758

omdat dergelijke kosten vallen onder het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) (zie Bijlage 1 voor een overzicht van de tarieven).

Pauzering invordering

Verschillende organisaties kennen vormen van het pauzeren van invordering. De Belastingdienst kan besluiten voorlopig geen invorderingsmaatregelen te nemen onder voorwaarden of met tijdsbepaling, waarbij de beschikking herroepbaar is in tegenstelling tot definitieve kwijtschelding. Dienst Toeslagen hanteert bij "niet verder bemoeilijken" een driejarige verrekeningsperiode waarbij eventuele jaarlijkse teruggaven worden verrekend met de schuld. Dit creëert een vorm van opgeschorte invordering die kan worden heropgestart bij verbeterde financiële omstandigheden.

Beperkingen en uitsluitingen

Alle organisaties kennen beperkingen in hun kwijtscheldingsmogelijkheden van ophogingen. De onmogelijkheid bij het CJIB om verhogingen kwijt te schelden, tot recent ook voor verkeersboetes Wahv Wahv, vormt de meest absolute beperking, waarbij de organisatie erkent dat de huidige mogelijkheid voor kwijtschelden van ophogingen bij verkeersboetes Wahv tot onlogische situaties kan leiden wanneer een overmachtssituatie wel geldt voor verkeersboetes Wahv maar niet voor strafrechtelijke sancties bij dezelfde persoon. De Belastingdienst kan vervolgingskosten alleen kwijtschelden als onderdeel van de hoofdschuld, niet als zelfstandige vordering.

Ambities en gewenste ontwikkelingen

Verschillende organisaties geven aan hun kwijtscheldingsmogelijkheden te willen uitbreiden. CJIB wil ook verhogingen bij strafrechtelijke sancties kunnen kwijtschelden in overmachtssituaties en streeft daarmee naar coherentie tussen verschillende sanctietypes. Met het kwijtschelden van verhogingen in uitzonderlijke situaties bij verkeersboetes Wahv worden vanaf 1 juni 2025 de eerste ervaringen opgedaan. De motie Palmen vraagt om verlaging van ophogingspercentages bij verkeersboetes Wahv, terwijl de motie Welzijn en Ceder onderzoek vraagt naar aanpassing van de toerekenvolgorde van betalingen.³³ Deze ontwikkelingen suggereren een groeiend bewustzijn dat huidige kwijtscheldingsmogelijkheden mogelijk ontoereikend zijn om onbedoelde hardheid te voorkomen, met name bij organisaties die hoge ophogingen hanteren maar beperkte kwijtscheldingsopties hebben.

Conclusie: ongelijke bescherming tegen onbedoelde hardheid

De analyse van kwijtscheldingsmogelijkheden toont dat de organisatie met de meest uitgebreide ophogingen (CJIB) paradoxaal genoeg de minste kwijtscheldingsmogelijkheden hebben, terwijl organisaties met mildere ophogingen (Belastingdienst) over uitgebreidere correctiemechanismen beschikken.

Deze omgekeerd evenredige relatie tussen de hoogte van ophogingen en de beschikbaarheid van kwijtschelding roept vragen op over de systematiek van het overheidsoptreden bij Rijksincasso. De situatie waarin identieke omstandigheden (zoals overmacht) wel kunnen leiden tot kwijtschelding bij de ene organisatie maar niet bij de andere, ondermijnt de coherentie en rechtvaardigheid van het systeem als geheel. De verschillende ontwikkelingen en ambities die organisaties formuleren, duiden op een groeiend bewustzijn van deze problematiek. Het lijkt er tegelijkertijd op dat het huidige systeem van kwijtscheldingsmogelijkheden meer is gegroeid dan ontworpen, wat heeft geleid tot verschillen die soms moeilijk te rechtvaardigen zijn vanuit principiële overwegingen over proportionaliteit in het overheidsoptreden.

³³ Kamerstukken II 2024/2025, 36 600, nr. 86.

4 Proportionaliteit en doelmatigheid van ophogingen en de gevolgen voor de staatskas

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op vragen omtrent de proportionaliteit van ophogingen. Proportionaliteit kent verschillende dimensies. In dit hoofdstuk kijken we hoe ophogingen zich verhouden tot de uitvoeringskosten. Ook wordt gekeken naar de verhouding tussen ophogingen en de hoofdsom van de vordering. Tevens brengen we in kaart hoe ophogingen zich verhouden tot de maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek. Eén van de ambities van zowel de Rijksincassovisie als de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden is om onnodige schuldenoploop te voorkomen. In het licht daarvan is het relevant om de proportionaliteit van ophogingen nader te onderzoeken. Tot slot gaat dit hoofdstuk in op de invloed van ophogingen op de staatskas. Door op al deze aspecten in te gaan beantwoordt dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvragen:

Deelvraag 5: Staan de ophogingen in verhouding tot de kosten die invordering van schulden door de CRI-partijen meebrengen?

Deelvraag 6: Wat zijn de financiële gevolgen van ophogingen voor de staatskas, inclusief het daadwerkelijk ingevorderde deel?

Deelvraag 7: Hoe variëren de budgettaire aspecten tussen overheidsorganisaties bij het opleggen van ophogingen, inclusief de kosten van inning en de opbrengsten daarvan?

Deelvraag 8: In welke mate bestaat er proportionaliteit tussen ophogingen en de hoofdsom en tussen ophogingen (als betalingsprikkel) en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke kosten?

Deelvraag 9: Wat is het effect van het vervangen van een (eerste) ophoging door een betalingsherinnering, zowel budgettair als qua betaaldedrag?

4.2 Proportionaliteit en doelmatigheid van ophogingen

4.2.1 Proportionaliteit

Vooropgesteld is het belangrijk om te realiseren dat niet iedere dimensie van proportionaliteit van toepassing is op iedere vorm van ophogingen.

Dimensie 1

Als het gaat om de verhouding tussen ophogingen en de uitvoeringskosten van invordering, zijn de volgende ophogingen relevant:

- **Administratiekosten:** dekken van gemaakte kosten (CJIB)³⁴
- **Vervolgingskosten:** dekken van gemaakte kosten en prikkel tot tijdige betaling (Belastingdienst en Dienst Toeslagen)
- **Invorderingskosten:** dekken van gemaakte kosten in fase van invorderen op basis van dwang (CJIB)
- **Ambtshandelingen deurwaarders:** dekken van gemaakte kosten (in fase van invorderen op basis van dwang) (alle CRI-partijen)

Dimensie 2

Als het gaat om de verhouding tussen ophogingen en de gederfde inkomsten voor de staat, zijn de volgende ophogingen relevant:

³⁴ Let op, deze worden ook bij tijdige betaling in rekening gebracht.

- **Invorderingsrente:** compensatie voor gederfde rente, prikkel tot tijdige betaling en financiering van invorderingsapparaat (Belastingdienst en Dienst Toeslagen)

Dimensie 3

Als het gaat om de verhouding tussen ophogingen als betalingsprikkel en de maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek, zijn de volgende ophogingen relevant:

- **Invorderingsrente:** compensatie voor gederfde rente, prikkel tot tijdige betaling en financiering van invorderingsapparaat (Belastingdienst en Dienst Toeslagen)
- **Aanmaningskosten/verhogingen:** bij het CJIB verhogingen als prikkel tot betaling. Bij Belastingdienst en Dienst Toeslagen³⁵ ter dekking van gemaakte kosten en prikkel tot tijdige betaling.
- **Vervolgingskosten:** dekken van gemaakte kosten en prikkel tot tijdige betaling (Belastingdienst en Dienst Toeslagen)

Dimensie 4

Als het gaat om de verhouding tussen ophogingen en de hoofdsom zijn alle ophogingen relevant.

In tabel 4 zijn per ophoging de verschillende dimensies van proportionaliteit uitgewerkt. Grofweg kan op basis van deze analyse worden geconstateerd dat de vervolgingskosten bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen afhankelijk van de uit te voeren handelingen kunnen oplopen, en bij een lage hoofdsom en beperkte afloscapaciteit, en gebrek aan vermogen om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen, kunnen maken dat schulden problematisch worden. Dit maakt dat deze ophogingen mogelijk niet in verhouding staan tot de maatschappelijke kosten die hier mogelijk mee gepaard gaan en op dit vlak - in specifieke situaties niet proportioneel zijn. Dit geldt ook voor de verhogingen van het CJIB, omdat de verhogingen bij verkeersboetes Wahv van +50% op de initiële vordering en +100% op het opgehoogde bedrag tot een aanzienlijke vergroting van de schuldsituatie leidt en schulden bij mensen met een lage betaalcapaciteit snel problematisch kunnen worden.

Voor de verhogingen van het CJIB, vervolgingskosten bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen, en de kosten voor ambtshandelingen uitgevoerd door gerechtsdeurwaarders geldt dat deze kosten - afhankelijk van de uit te voeren handelingen - bij een lage hoofdsom niet proportioneel tot de omvang van de hoofdsom kunnen zijn. Als het gaat om kosten die dienen ter compensatie van uitgevoerde handelingen, zoals vervolgingskosten en kosten voor verrichte ambtshandelingen, is het echter wel de vraag of het wenselijk dat deze kosten proportioneel zijn in verhouding tot de hoofdsom; de werkzaamheden zijn immers hetzelfde, ongeacht de hoogte van de vordering.

³⁵ UWV heeft aanmaningsvergoeding per 1 juli afgeschaft.

Tabel 4 Proportionaliteit ophogingen

	Verhouding ophogingen en uitvoeringskosten	Verhouding ophogingen en inkomstenderving	Verhouding ophogingen (als betalingsprikkel) en daarmee gepaard gaande maatschappelijke kosten schulden	Verhouding ophogingen en hoogte hoofdsom
Invorderingsrente Belastingdienst en Dienst Toeslagen	N.v.t.	4%. Overheid loopt geen commercieel risico, Nederlandse 10-jaars staatsrente ligt momenteel rond de 2,8%, huidige spaarrentes liggen lager dan 4%. Daarmee lijkt 4% aan de hoge kant en niet helemaal proportioneel.	Inzicht in de mate waarin rente eraan bijdraagt dat mensen sneller betalen en inzicht in de mate waarin schulden ontstaan als gevolg van rente ontbreekt. Hierdoor is deze dimensie van proportionaliteit niet vast te stellen. Het is echter niet plausibel dat schulden problematisch worden door invorderingsrente.	4%. Bij hoge initiële vordering (hoofdsom) kan te betalen rentebedrag hoog zijn en door burger als buitenproportioneel worden ervaren.
Administratiekosten CJIB (verkeersboete Wahv)	Inzicht in uitvoeringskosten ontbreekt om proportionaliteit vast te kunnen stellen.	N.v.t.	N.v.t. want niet bedoeld als betalingsprikkel.	€9 afhankelijk van de hoogte van de schuld. Bij een zeer lage hoofdsom niet in verhouding tot de hoofdsom.
Aanmaningskosten DUO	Inzicht in uitvoeringskosten ontbreekt om proportionaliteit vast te kunnen stellen.	N.v.t.	Inzicht in de mate waarin aanmaningskosten eraan bijdragen dat mensen sneller betalen en inzicht in de mate waarin schulden ontstaan als gevolg van aanmaningskosten ontbreekt. Hierdoor is deze dimensie van proportionaliteit niet vast te stellen. Het is echter niet plausibel dat schulden problematisch kunnen worden door de aanmaningskosten bij DUO, de Belastingdienst en Dienst Toeslagen.	€9 of €20, afhankelijk van de hoogte van de schuld. Bij een zeer lage hoofdsom niet in verhouding tot de hoofdsom.
Aanmaningskosten Belastingdienst en Dienst Toeslagen	Uitvoeringskosten vastgesteld o.b.v. kostprijsonderzoek 1998-1999 ³⁶ . Verouderd dus proportionaliteit niet goed vast te stellen.	N.v.t.	Vervolgingskosten bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen kunnen afhankelijk van de uit te voeren handelingen oplopen en kunnen bij een lage hoofdsom en beperkte afloscapaciteit maken dat schulden problematisch kunnen worden.	€9 of €21, afhankelijk van de hoogte van de schuld. Bij een zeer lage hoofdsom niet in verhouding tot de hoofdsom.
Vervolgingskosten Belastingdienst en Dienst Toeslagen	Uitvoeringskosten vastgesteld o.b.v. kostprijsonderzoek 1998-1999 ³⁷ . Verouderd dus proportionaliteit niet goed vast te stellen.	N.v.t.		Vervolgingskosten kunnen - afhankelijk van de uit te voeren handelingen - bij lage hoofdsom niet in verhouding staan tot de hoofdsom.
Aanmaningskosten CJIB (verkeersboete Wahv)	Inzicht in uitvoeringskosten ontbreekt om proportionaliteit vast te kunnen stellen.	N.v.t.	Hoewel onderzoek wijst op licht verbeterde betaaldiscipline, rijst de vraag of verhogingen van +50% en +100% proportioneel zijn, omdat dit snel tot een aanzienlijke vergroting van de schuldsituatie leidt en schulden bij mensen met een lage betaalcapaciteit snel problematisch kunnen worden.	De verhoging van +50% en +100% bij verkeersboetes Wahv staan in een zeer onevenredige verhouding tot de oorspronkelijke boete en staan daarmee niet in verhouding tot de hoofdsom.
Invorderingskosten CJIB (verkeersboete Wahv)	Uitvoeringskosten vastgesteld o.b.v. kostprijsonderzoek 2001 ³⁸ . Verouderd dus proportionaliteit niet goed vast te stellen	N.v.t.	N.v.t. want niet bedoeld als betalingsprikkel.	Deze kosten kunnen - afhankelijk van de uit te voeren handelingen - bij lage hoofdsom niet proportioneel zijn.
Ambtshandelingen deurwaarders	Uitvoeringskosten vastgesteld o.b.v. kostprijsonderzoek 2016 ³⁹ . Verouderd dus proportionaliteit niet goed vast te stellen	N.v.t.	N.v.t. want niet bedoeld als betalingsprikkel.	

³⁶ Kamerstukken II 2002/2003, 28917, nr. 3.

³⁷ Kamerstukken II 2002/2003, 28917, nr. 3.

³⁸ Regeling vaststelling invorderingskosten. Staatscourant, 16 juli 2001, nr. 134: p. 7

³⁹ Cebeon. (2016). Tarieven Ambtshandelingen Gerechtsdeurwaarders. Toetsend onderzoek tarieven van een aantal producten.

4.2.2 Doelmatigheid

Doordat inzicht in de kosten van de uitvoering van de verschillende incassoactiviteiten ontbreekt, kan niet worden vastgesteld of de in rekening gebrachte kosten de gemaakte kosten dekken. Ook kan niet worden vastgesteld of de in rekening gebrachte ophogingen in verhouding staan tot de opbrengsten. Er kan binnen dit onderzoek immers niet worden vastgesteld in hoeverre ophogingen bijdragen aan een betere betalingsbereidheid, en daarmee tot verhoogde opbrengsten of hogere inningspercentages leiden. Betalingsbereidheid wordt hierbij beschouwd als de motivatie om daadwerkelijk te betalen, beïnvloed door zowel morele als praktische overwegingen, zoals financiële mogelijkheden of de relatie tot de schuldeiser.

4.3 Financiële gevolgen van ophogingen voor staatskas

4.3.1 Som ophogingen ≠ opbrengsten: wat ophogingen betekenen voor de staatskas

Om de rol van ophogingen in de Rijksincasso te begrijpen, is het essentieel een goed begrip te hebben van de context waarbinnen ophogingen – al dan niet – een rol spelen. Hoeveel personen hebben bijvoorbeeld een schuld bij de betreffende uitvoeringsorganisatie? Dit gegeven is relevant, omdat het implicaties heeft voor de wijze waarop een invorderingsproces kan worden vormgegeven en de ruimte die er kan zijn voor maatwerk. De bedragen die een CRI-partij moet innen zijn ook relevant, omdat het laat zien dat verschillende organisaties voor een andere opgave aan de lat staan als het gaat om inning van vorderingen.

Onderstaande tabel 5 toont op basis van de informatie die per CRI-partij beschikbaar is, wat de som is van het initiële vorderingsbedrag, wat de som is van de geïnde of ontvangen bedragen, en wat de som is van de in rekening gebrachte ophogingen.

Bij de cijfers dient een belangrijke disclaimer te worden gemaakt. De cijfers en bedragen uit tabel 5 kunnen niet één op één vergeleken worden vanwege verschillende definities en omdat niet iedere organisatie exact dezelfde informatie kon aanleveren. De cijfers dienen daarom met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Desondanks bieden deze cijfers wel de volgende inzichten:

- De som van in rekening gebrachte ophogingen staat niet per definitie gelijk aan 'opbrengsten voor de staatskas'. Voor de Belastingdienst en Dienst Toeslagen geldt dat de respectievelijke € 268 miljoen en € 34 miljoen aan ophogingen ook dwangbevelkosten en executie- en overige kosten bevatten. Deze kosten worden (deels) extern gemaakt. Ook voor de € 3 miljoen aan ophogingen bij het CAK (Wlz/Wmo) geldt dat dit kosten zijn die toekomen aan een externe gerechtsdeurwaarder en daarmee niet in de staatskas terecht komen.
- Het aantal personen dat een schuld heeft bij de verschillende organisaties varieert enorm. Ter illustratie: In 2023 had het CJIB voor de verkeersboetes Wahv te maken met ruim 8,4 miljoen unieke dossiers. Daar waar er in 2023 bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen respectievelijk zo'n 4,5 miljoen en 3,4 miljoen burgers een schuld hebben, hebben zo'n 94.000 personen in 2023 een openstaande vordering bij UWV die niet verrekend kan worden met een lopende uitkering. UWV heeft, evenals als de SVB, de mogelijkheid heeft een openstaande schuld te verrekenen met een lopend recht op een uitkering. Dit laat onverlet dat het aantal schulden dat een organisatie via een regulier incassoproces moet innen, aanzienlijk verschilt tussen de CRI-partijen.
- Voor de Belastingdienst geldt dat de ophogingen grofweg 0,8% van de som van de initiële vorderingsbedrag uitmaken. Daarom kan gesteld worden dat de (substantiële) som aan ophogingen primair het gevolg is van het hoge aantal personen met een schuld aan de Belastingdienst en *niet* het gevolg van buitenproportioneel hoge ophogingen.
- Ook de door uitvoeringsorganisaties te innen bedragen verschillen stevig van elkaar. Bij de Belastingdienst stond in 2023 voor € 33 miljard aan te innen vorderingen open. Dit bedrag is aanmerkelijk hoger dan de som van initiële vorderingen, of de som van geïnde bedragen, bij ieder andere CRI-organisatie. Ter illustratie, het CJIB inde in 2023 voor de verkeersboetes Wahv

(inclusief verhogingen en administratiekosten) zo'n € 844 miljoen en bij DUO stond voor € 656 miljoen open aan achterstanden bij studieschulden.

Tabel 5 Som van initiële vorderingen, geïnde bedragen en ophogingen⁴⁰

	Aantal unieke personen/ dossiers	Som initiële vorderingsbedrag (afgerond)	Som geïnde/ ontvangen bedragen	Som ophogingen
Belastingdienst (2023)	4.505.600 personen	€ 32,9 miljard	-	€ 268 miljoen (0,8% van som initiële vorderingsbedrag) - ophogingen omvatten invorderingsrente, aanmaningskosten, dwangbevelkosten en executie- en overige kosten
CAK - Wmo/Wlz (2023/2024)	738.000 dossiers	-	Ongeveer € 63 miljoen ⁴¹	€ 3 miljoen bij dossiers uitgestroomd in 2023 (percentage kan niet worden berekend) - externe kosten
CAK - betalingsachterstand zorgpremie (2023)	175.000 dossiers	€ 335 miljoen ontvangen premies	€ 245 miljoen ontvangen premies totaal geïnd	-
CJIB - totaal (2023)	8.500.197 dossiers	-	€ 942 miljoen ⁴²	-
<i>CJIB - verkeersboete Wahv</i>	8.463.917 dossiers	-	€ 844 miljoen	- ⁴³
<i>CJIB - geldboetevonnissen</i>	24.950 dossiers	-	€ 20 miljoen	-
<i>CJIB - Strafbeschikking OM geldboete</i>	312.243 dossiers	-	€ 78 miljoen	-
<i>CJIB - Schadevergoedingsmaatregel</i>	11.330 dossiers	-	-	-
DUO - studieschuld (2023)	738.000	€ 849 miljoen	€ 712 miljoen	€ 2 miljoen (bij benadering)
SVB (2023)	180.074	€ 85 miljoen	€ 68 miljoen	-
Dienst Toeslagen - totaal (2023)	3.416.500 personen	€ 4,7 miljard	-	€ 34 miljoen (0,7% van som initiële vorderingsbedrag) - ophogingen omvatten invorderingsrente, aanmaningskosten, dwangbevelkosten en executie- en overige kosten
<i>Dienst Toeslagen - huurtoeslag</i>	988.600 personen	€ 1,1 miljard	-	€ 9 miljoen
<i>Dienst Toeslagen - zorgtoeslag</i>	1.445.300 personen	€ 1,3 miljard	-	€ 15 miljoen
<i>Dienst Toeslagen - kinderopvangtoeslag</i>	483.900 personen	€ 1,8 miljard	-	€ 6 miljoen
<i>Dienst Toeslagen - kindgebonden budget</i>	498.700 personen	€ 530 miljoen	-	€ 4 miljoen
UWV (2023)	94.354 personen		€ 130 miljoen	€ 330.000 (aanmaningskosten en rente) (0,3% van som initiële vorderingsbedrag) Kosten deurwaarder niet bekend.

⁴⁰ Een - betekent dat deze bedragen of cijfers niet kunnen worden vastgesteld.

⁴¹ Dit betreft het totaalbedrag exclusief hetgeen is dat vanuit bronhouding is geïncasseerd.

⁴² Inclusief verhogingen en administratiekosten.

⁴³ Paragraaf 5.3.2. beschrijft wel de budgettaire gevolgen voor de staatskas van het aanpassen van de huidige verhogingspercentages bij verkeersboetes Wahv.

4.3.2 Effect van vervangen van eerste ophoging door kosteloze betalingsherinnering

Beleidswijziging CJIB: invoering kosteloze betalingsherinnering

Van de CRI-partijen die binnen de scope van dit onderzoek vallen, kent alleen het CJIB nog geen kosteloze betalingsherinnering. Voor de CRI-partijen die een kosteloze betalingsherinnering versturen, geldt dat zij niet inzichtelijk hebben wat de budgettaire effecten zijn van een kosteloze betalingsherinnering. Niet voor iedere organisatie geldt dat er sprake is geweest van een overstap; de SVB hanteert bijvoorbeeld al lange tijd een kosteloze herinnering.

Er is maatschappelijk en politiek veel discussie over het ontbreken van een kosteloze betalingsherinnering bij het CJIB. In de brief van 4 april 2025 informeren de staatssecretarissen de Tweede Kamer over (i) de nadere uitwerking van de betalingsherinnering, (ii) de uitwerking van de mogelijkheid voor het CJIB om ophogingen bij boetes op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (de verkeersboetes Wahv) kwijt te kunnen schelden; en (iii) de uitwerking van de motie Palmen over verlaging van de ophogingenpercentages en de daarmee gemoeide kosten.⁴⁴

In de betreffende brief wordt aangegeven dat het CJIB systeemaanpassingen doet waarna vanaf juli 2026 burgers een gratis betalingsherinnering ontvangen voordat automatische verhogingen worden toegepast. Deze beleidswijziging betreft zowel verkeersboetes Wahv als strafrechtelijke geldelijke sancties, waaronder schadevergoedingsmaatregelen. Waarbij gestart wordt met een betalingsherinnering voor verkeersboetes Wahv.

Ingevolge de besluitvorming in de Voorjaarsnota 2025 is de structurele financiering voor (o.a.) de kosteloze betalingsherinnering vanaf 2029 weggefallen. De gevolgen van deze besluitvorming voor de start van de betalingsherinnering die het CJIB gaat versturen, is nog niet bekend. De staatssecretaris Rechtsbescherming heeft op 22 mei jl. toegezegd dat het kabinet de Kamer informeert in het derde kwartaal van 2025 over de gevolgen van het wegvallen van structurele financiering voor de invoering van de kosteloze betalingsherinnering.⁴⁵

Timing en procedure van betalingsherinneringen

De Kamerbrief specificeert dat betalingsherinneringen worden verstuurd na afloop van de initiële betaaltermijn: acht weken voor verkeersboetes Wahv en dertig dagen voor strafrechtelijke geldelijke sancties. De brief vermeldt dat uit CJIB-gegevens blijkt dat veel mensen hun verkeersboetes Wahv betalen in de laatste twee weken van de oorspronkelijke betaaltermijn van acht weken. Om te voorkomen dat betalingsherinneringen onnodig worden verstuurd, wordt deze pas na afloop van de oorspronkelijke betaaltermijn gestuurd. De aanvullende betaaltermijn bij de betalingsherinnering bedraagt twee weken.

Budgettaire aspecten en gevolgen staatskas

De Kamerbrief stelt dat - met inachtneming van de gevolgen van de besluitvorming in de Voorjaarsnota 2025 - het CJIB op 1 juli 2026 start met het versturen van betalingsherinneringen voor verkeersboetes Wahv. Voor 2026 is 10 miljoen euro beschikbaar, vanaf 2027 tot 2029 structureel 19 miljoen euro per jaar. De brief vermeldt dat voor eerder starten 19 miljoen euro nodig zou zijn om verminderde ontvangsten en ontwikkel- en exploitatiekosten op te vangen, maar dat dekking hiervoor ontbreekt.

Voor het CJIB is wel bekend wat de gevolgen voor de staatskas zouden zijn, wanneer zij de huidige ophogingenpercentages van 50% en 100% aanpassen. In de brief van 4 april 2025 informeren de demissionaire staatssecretarissen de Tweede Kamer over onder meer de uitwerking van de motie Palmen over verlaging van de ophogingenpercentages bij verkeersboetes Wahv en de daarmee gemoeide kosten.⁴⁶ Bij een verlaging van de ophogingenpercentages zijn verschillende opties denkbaar. Zo kan de eerste

⁴⁴ Kamerstukken II 2024/2025, 29279, nr. 931

⁴⁵ Kamerstukken II, TZ202506-024, Verkregen via: [Toezegging bij Armoede- en schuldenbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁴⁶ Kamerstukken II 2024/25, 29 279, nr. 931

ophoging worden verlaagd, de tweede ophoging of beide. Ook kunnen de ophogingenpercentages op verschillende wijze aangepast worden. In de tabel 6 hieronder zijn de verschillende opties weergegeven, inclusief de verminderde ontvangsten die daarmee gepaard gaan. De weergegeven bedragen zijn exclusief de structurele en incidentele implementatiekosten.

Tabel 6 Scenario's ophogingspercentages en schatting verminderde ontvangsten

Scenario's verlaging ophogingenpercentages	Schatting verminderde ontvangsten (in miljoenen euro's per jaar)
50%–100% (huidige percentages)	-
50%–75%	12
35%–100%	16
40%–80%	19
30%–100%	22
25%–100%	27
25%–50% (ophogingenpercentages tot 2011)	46
20 – 20% van het openstaande bedrag (conform stelsel Wetboek van Strafvordering)	64

Bron: Kamerstukken II 2024/25, 29 279, nr. 931- bewerking HU/Panteia

Verwachte gedragseffecten

De vermelding in de brief aan de Tweede Kamer dat veel mensen hun verkeersboetes Wahv betalen in de laatste twee weken van de betaaltermijn toont een patroon waarbij burgers niet per definitie onwillig zijn om te betalen, maar mogelijk uitstelgedrag vertonen. Ter toelichting op de reden voor het versturen van betalingsherinneringen na de betaaltermijn dient opgemerkt te worden dat veel debiteuren hun betalingsverplichting pas in de laatste periode vóór de uiterste betaaldatum nakomen.

Dit kan verschillende oorzaken hebben, waaronder gepland betalingsgedrag. Indien betalingsherinneringen binnen de betaaltermijn van 8 weken worden verstuurd, dienen aanzienlijk meer brieven te worden verzonden (met bijbehorende kosten) aan personen die hun betalingsverplichting alsnog zullen nakomen. Daarnaast bestaat er een reëel risico dat debiteuren die inmiddels hebben betaald alsnog een betalingsherinnering ontvangen doordat de herinnering en de betaling elkaar kruisen. Het regeerakkoord (kabinet Schoof) gaat er bovendien van uit dat de betalingsherinnering bestemd is voor mensen die zijn vergeten te betalen en die vervolgens niet direct met een verhoging worden geconfronteerd. Vanuit deze uitgangspunten is het niet logisch om een betalingsherinnering te versturen voordat de betaaltermijn is verstreken. Deze werkwijze is tevens in overeenstemming met de praktijk van andere instanties en de procedures voor civiele vorderingen (de verplichte betalingsherinnering/kosteloze ingebrekestelling).

Hoewel in de Kamerbrief wordt ingegaan op het betaalgedrag van mensen en de mogelijke verwachte gedragseffecten van het vervangen van de eerste ophoging door kosteloze betalingsherinnering, dient ook te worden opgemerkt dat er weinig bekend over de factoren die betaalgedrag verklaren. Gedragsonderzoek kan mogelijk meer verdiepende inzichten bieden om de verwachte effecten in kaart te brengen. Hierbij kan ook dieper worden ingegaan op de verschillen in effecten bij groepen met verschillen in betaalcapaciteit en niet-willers en niet-kunners.

5 Doeltreffendheid van ophogingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat cijfermatige informatie over de inning van vorderingen centraal, en de rol van ophogingen daarbij. Daarmee beantwoordt dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvragen:

Deelvraag 10: In hoeverre dragen ophogingen bij aan het bereiken van de (valide) doelen zoals doeltreffend en effectief innen van schulden?

Deelvraag 11: In hoeverre dragen ophogingen bij aan het bereiken van de (valide) doelen zoals doeltreffend en effectief innen van schulden in vergelijking met alternatieve maatregelen?

5.2 Bijdrage van ophogingen aan doeltreffendheid

Deze paragraaf gaat in op inning van vorderingen en de rol van ophogingen bij het innen van vorderingen. De innings- of betaalpercentages of incassoratio's van CRI-partijen zijn lastig onderling vergelijkbaar door fundamentele verschillen in inrichting van de organisatie. Elke organisatie heeft haar informatiesystemen anders ingericht, hanteert eigen definities voor kernbegrippen zoals 'inningspercentage' of 'geïnde vordering', en meet op verschillende momenten in het invorderingsproces. Desondanks kunnen cijfers over de fase waarin burgers betalen of organisaties schulden innen wel enkele algemene relevante inzichten geven over onder meer het percentage burgers dat in de minnelijke fase betaalt, het percentage burgers dat te maken krijgt met invordering op basis van dwang, en over betaalgedrag per fase van het incassoproces. Deze onderwerpen komt aan bod in paragraaf 5.2.1.

Het vervolgens vaststellen van de bijdrage van ophogingen aan doeltreffend en effectief innen van schulden is echter methodisch complex en vraagt om een genuanceerde benadering. Deze complexiteit ontstaat door de veelheid aan factoren die invloed uitoefenen op inningsresultaten en de onderlinge verwevenheid daarvan. Dit wordt uitgewerkt in paragraaf 5.2.2.

5.2.1 Merendeel burgers betaalt in de minnelijke fase

De cijfers uit tabel 7 tonen de innings- of betaalpercentages per CRI-partij. Wanneer we door de oogbaren naar deze cijfers kijken, kan het volgende worden geconstateerd:

- Ongeveer driekwart van de burgers betaalt een vordering op tijd. Hierbij zijn verschillen te zien tussen organisaties. Ter illustratie: zo betaalt 85% van de burgers een huurtoeslagschuld binnen de betaaltermijn en betaalt 56% van de burgers een schuld aan UWV op tijd.
- Na het versturen van een kosteloze betalingsherinnering stijgt bij alle organisaties (m.u.v. het CJIB aangezien het CJIB geen kosteloze herinnering kent) het percentage burgers dat betaalt. Cijfers van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen laten zien dat het betalingspercentage na het versturen van een kosteloze betalingsherinnering gemiddeld genomen zo'n 6 procentpunt stijgt; een groep burgers die zonder deze kosteloze herinnering te maken zou krijgen met aanmaningskosten.
- Grofweg betaalt tussen de 85% en 95% van de burgers een schuld aan de overheid in de minnelijke incassofase. Dit betekent dat een klein aandeel burgers te maken krijgt met invordering op basis van dwang; de fase waarin gemiddeld genomen sprake is van de hoogste ophogingen als gevolg van de inzet van de deurwaarder. Hoewel het percentage burgers dat te maken krijgt met invordering op basis van dwang relatief klein is, neemt dit niet weg dat de impact in individuele situaties op het leven van mensen zeer groot kan zijn.

Tabel 7 Cijfermatige inzichten over inning / betaling CRI-partijen (2023)⁴⁷

Inning / betaling ⁴⁸	
Belastingdienst	<ul style="list-style-type: none"> 72% betaalt op tijd (voor herinnering) 28% ontvangt een herinnering Van de groep die herinnering krijgt betaalt 63% in de fase 'na herinnering' Cumulatieve betaalpercentage stijgt van 72% naar 79% na herinnering 85% betaalt in minnelijke fase
CAK – Wmo/Wlz	<ul style="list-style-type: none"> 92% betaalt binnen betaaltermijn 8% komt in intern incassotraject Ong. 5% dossiers wordt aan externe deurwaarder overgedragen voor minnelijk incassotraject Zeer klein aantal dossiers komt terecht bij gerechtsdeurwaarder voor een gerechtelijk traject
CAK – betalings-achterstand zorgpremie	<ul style="list-style-type: none"> 73,1% geïnd van € 335 miljoen, waarvan 40,3% broninhouding op inkomen en 32,7% geïnd door CJIB
CJIB - verkeersboete Wahv ⁴⁹	<ul style="list-style-type: none"> 86,8% betaalt op tijd (voor aanmaning) 13,2% krijgt een 1e aanmaning Van de groep die 1e aanmaning krijgt betaalt 44,2% in de fase '1e aanmaning' 7,1% krijgt een 2e aanmaning Van de groep die 2e aanmaning krijgt betaalt 21,1% in de fase '2e aanmaning'
CJIB - geldboetevonnissen	<ul style="list-style-type: none"> 58,9% betaalt op tijd (voor aanmaning) 41,1% krijgt een 1e aanmaning Van de groep die 1e aanmaning krijgt betaalt 18,3% in de fase '1e aanmaning' 40,1% krijgt een 2e aanmaning Van de groep die 2e aanmaning krijgt betaalt 12,0% in de fase '2e aanmaning'
CJIB - Straf-beschikking OM geldboete	<ul style="list-style-type: none"> 62,6% betaalt op tijd (voor aanmaning) 37,4% krijgt een 1e aanmaning Van de groep die 1e aanmaning krijgt betaalt 28,8% in de fase '1e aanmaning' 24,5% krijgt een 2e aanmaning Van de groep die 2e aanmaning krijgt betaalt 17,1% in de fase '2e aanmaning'
CJIB – Schade-vergoedingsmaatregel	<ul style="list-style-type: none"> 31,6% betaalt op tijd (voor aanmaning) 68,4% krijgt een 1e aanmaning Van de groep die 1e aanmaning krijgt betaalt 10,6% in de fase '1e aanmaning' 37,0% krijgt een 2e aanmaning Van de groep die 2e aanmaning krijgt betaalt 10,8% in de fase '2e aanmaning'
DUO - studieschuld ⁵⁰	<ul style="list-style-type: none"> Percentage gelukke incasso's is 96% Aantal herinneringen is 229.828 en aantal aanmaningen is vervolgens 107.557 Overdracht aan CJIB is 81.006
SVB ⁵¹	<ul style="list-style-type: none"> Overkoepelende inningspercentage is 80%
Dienst Toeslagen – huurtoeslag	<ul style="list-style-type: none"> 85% betaalt op tijd (voor herinnering) 15% ontvangt een herinnering Van de groep die herinnering krijgt betaalt 89% in de fase 'na herinnering' Cumulatieve betaalpercentage stijgt van 85% naar 89% na herinnering 90% betaalt in minnelijke fase
Dienst Toeslagen – zorgtoeslag	<ul style="list-style-type: none"> 76% betaalt op tijd (voor herinnering) 24% ontvangt een herinnering Van de groep die herinnering krijgt betaalt 40% in de fase 'na herinnering' Cumulatieve betaalpercentage stijgt van 76% naar 84% na herinnering 86% betaalt in minnelijke fase
Dienst Toeslagen – kinderopvang-toeslag	<ul style="list-style-type: none"> 87% betaalt op tijd (voor herinnering) 13% ontvangt een herinnering Van de groep die herinnering krijgt betaalt 54% in de fase 'na herinnering' Cumulatieve betaalpercentage stijgt van 87% naar 93% na herinnering 94% betaalt in minnelijke fase
Dienst Toeslagen – kindgebonden budget	<ul style="list-style-type: none"> 81% betaalt op tijd (voor herinnering) 19% ontvangt een herinnering Van de groep die herinnering krijgt betaalt 48% in de fase 'na herinnering' Cumulatieve betaalpercentage stijgt van 81% naar 87% na herinnering 89% betaalt in minnelijke fase
UWV	<ul style="list-style-type: none"> 56% betaalt op tijd (inclusief mensen die in termijnen betalen of een regeling treffen) Van de groep die herinnering krijgt betaalt 53% in de fase 'na herinnering' 18,6% ontvangt een aanmaning 96,6% betaalt in minnelijke fase

⁴⁷ Voor de gehanteerde definities en toelichting per organisatie verwijzen we naar Deel 2 van dit rapport.

⁴⁸ Deze cijfers zijn bij benadering en dienen met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Het betreft cijfers en percentages over het jaar 2023. Het kan zijn dat een initiële vordering eind december is opgelegd, iemand niet tijdig betaalt en in het daaropvolgende jaar een aanmaning ontvangt.

⁴⁹ Voor het CJIB is voor instroom gerekend met aantallen, terwijl de betalingspercentage gebaseerd zijn op uitstroom.

⁵⁰ De 96% is het inningspercentage van de gelukke invorderingen binnen 12 maanden.

⁵¹ Dit inningspercentage betreft het gemiddelde over het jaarlijks totale aantal opgelegde vorderingen. Dat zijn zowel terugbetalingen als verrekeningen. Bij de SVB is invordering onderdeel van het reguliere dienstverleningsproces. Daardoor kan de SVB geen informatie per fase van het invorderingsproces aanleveren.

5.2.2 Waarom doeltreffendheid van ophogingen (in vergelijking met andere maatregelen) niet te bepalen is in dit onderzoek

Het vaststellen van de doeltreffendheid van ophogingen, en daarmee ook de doeltreffendheid van ophogingen in relatie tot andere maatregelen, wordt bemoeilijkt door twee verschillende maar samenhangende factoren. Ten eerste zijn de voor dit onderzoek beschikbare data beperkt, waardoor een volledig beeld van de effectiviteit ontbreekt. Ten tweede bestaan er echter ook fundamentele methodologische uitdagingen die zelfs bij optimale databeschikbaarheid het bepalen van causale verbanden tussen ophogingen en inningsresultaten complex maken. Deze methodologische complexiteit betreft de inherente moeilijkheid om de specifieke bijdrage van ophogingen te isoleren van andere factoren die het incassoproces beïnvloeden, evenals het vergelijken van hun effectiviteit met alternatieve maatregelen.

Binnen de huidige onderzoeksmogelijkheden - beperkt door databeschikbaarheid, methodologische kaders, en ook tijds-kaders - is het daarom niet mogelijk om eenduidige conclusies te trekken over de mate waarin ophogingen bijdragen aan doeltreffend. In deze paragraaf lichten we de fundamentele methodologische beperkingen verder toe.

Factoren van invloed op inning

Innings- of betalingspercentages worden beïnvloed door een complex samenspel van factoren die moeilijk van elkaar te isoleren zijn.

Type vordering

Ten eerste speelt het type vordering een cruciale rol: mensen vertonen ander betaalgedrag bij belastingschulden dan bij boetes, en sociale zekerheidsvorderingen kennen weer andere betalingspatronen dan bijvoorbeeld verkeersboetes Wahv. De hoogte van bedragen is hierbij van invloed: lagere bedragen worden vaak gemakkelijker geïnd; zo zijn verkeersboetes Wahv doorgaans, maar zeker niet altijd, lager dan onterecht ontvangen kinderopvangtoeslag. En ook de beschikbare invorderingsmogelijkheden verschillen per organisatie (en soms per vordering). Waar de ene organisatie kan verrekenen met een lopende uitkering, kan een andere organisatie dat niet. Deze instrumentele verschillen beïnvloeden logischerwijs ook de effectiviteit van invorderingsbeleid.

Doelgroep

De doelgroep vormt een tweede belangrijke factor. Burgers met een uitkering reageren anders op invorderingsbeleid dan werkenden, en de financiële draagkracht varieert sterk tussen verschillende bevolkingsgroepen. Het is eveneens aannemelijk dat demografische kenmerken zoals leeftijd, opleiding en woonregio samenhangen met betalingsgedrag, maar deze factoren zijn niet direct beïnvloedbaar door invorderingsbeleid.

Invorderingsbeleid

Ten derde bepaalt het gehanteerde invorderingsbeleid de resultaten. Organisaties die vroeg in het proces persoonlijk contact zoeken, zien waarschijnlijk andere resultaten dan organisaties die primair werken met geautomatiseerde processen. De volgorde en intensiteit van invorderingsbeleid, de gehanteerde communicatie en de beschikbaarheid van betalingsregelingen beïnvloeden allemaal het uiteindelijke inningspercentage. Op basis van de informatie die in dit onderzoek voorhanden is, is dit echter niet vast te stellen. Ook als deze informatie wél beschikbaar is, bestaan er methodologische beperkingen (zie 'ophogingen zijn niet isoleren' op pagina 47).

Economische omstandigheden

Ten vierde spelen economische omstandigheden naar alle waarschijnlijkheid een belangrijke rol die buiten de controle van uitvoeringsorganisaties ligt. Tijdens economische recessies dalen inningspercentages doorgaans, terwijl deze in economisch gunstige tijden stijgen. Seizoenseffecten - zoals de uitbetaling van vakantiegeld of eindejaarsuitkering - kunnen tijdelijke pieken in betalingsbereidheid veroorzaken.

Ophogingen zijn niet te isoleren

Het centrale methodische probleem is dat ophogingen altijd onderdeel uitmaken van een breder invorderingsbeleid. Wanneer een organisatie ophogingen gebruikt, spelen eveneens andere factoren – zoals hierboven geschetst – een belangrijke rol. Het is daarom vrijwel onmogelijk om het effect van ophogingen te isoleren van deze andere interventies. Bovendien ontstaat een probleem rondom de factor 'tijd': inningspercentages worden vaak gemeten over langere perioden, terwijl ophogingen meestal worden toegepast op specifieke momenten in het invorderingsproces. Dit maakt het lastig vast te stellen wat de precieze invloed van ophogingen is geweest? De vraag wanneer het effect van een ophoging moet worden gemeten - direct na toepassing, na een maand, of aan het einde van het gehele invorderingstraject - beïnvloedt de uitkomsten aanzienlijk.

Bestaand onderzoek en beperkingen

Het enige onderzoek naar dit vraagstuk is de studie van Eshuis (2020) over verkeersboetes Wahv bij het CJIB.⁵² Dit onderzoek toonde aan dat ophogingen een beperkt positief effect lijken te hebben op betalingsbereidheid. Tegelijkertijd laat het onderzoek van Eshuis ook zien dat de meeste mensen die in de minnelijke fase *niet* in eerste instantie betalen, dat ook niet doen in tweede of derde instantie. Ook bij de bevindingen van Eshuis kunnen methodische kanttekeningen worden geplaatst. De studie richtte zich op één specifiek type vordering (verkeersovertredingen) bij één organisatie, waardoor de generaliseerbaarheid beperkt is. Bovendien kon ook Eshuis het isolatie-effect niet volledig oplossen, omdat ophogingen werden ingezet als onderdeel van een breder pakket aan invorderingsmaatregelen.

Tussenconclusie

Deze methodische complexiteit betekent dat de effectiviteit van ophogingen niet eenvoudig kan worden 'bewezen' door middel van vergelijking van inningspercentages. In plaats daarvan moeten uitspraken over de doeltreffendheid van ophogingen worden gebaseerd op kwalitatieve analyse van invorderingsprocessen en ervaringen van uitvoeringsorganisaties, zoals in dit rapport is gedaan.

Voor beleidsmakers betekent dit dat de evaluatie van ophogingen vraagt om een genuanceerde benadering die rekening houdt met de context waarin zij worden ingezet, de doelgroep waarop zij worden gericht, en de andere invorderingsinstrumenten waarmee zij worden gecombineerd. De focus zou moeten liggen op het begrijpen van hoe ophogingen in zijn verschillende hoedanigheden inwerken op het betalingsgedrag van verschillende doelgroepen - welke psychologische en financiële factoren een rol spelen bij de beslissing om wel of niet te betalen, hoe mensen reageren op verschillende varianten van ophogingen, en welke omstandigheden de effectiviteit van ophogingen bevorderen of belemmeren - eerder dan op het zoeken naar eenduidige kwantitatieve bewijsvoering.

⁵² Eshuis, R.J.J. (2020). Het innen van verkeersboetes op basis van de Wahv. Den Haag: WODC.

6 Strategieën om vorderingen te innen én onnodige schuldenoploop te voorkomen

6.1 Inleiding

6.1.1 Aanleiding

Het huidige invorderingsbeleid heeft als ambitie om meerdere overheidstaken met elkaar te verenigen. De overheid heeft enerzijds de taak om te zorgen dat burgers betalen wat ze aan de overheid verschuldigd zijn. De inning van overheidsvorderingen draagt bij aan het draagvlak voor onderlinge solidariteit. Anderzijds heeft de overheid de taak om burgers te beschermen.⁵³ Vanuit die taak vormt het voorkomen van onnodige schuldenoploop bij de inning van vorderingen een belangrijke pijler binnen zowel de geactualiseerde Rijksincassovisie als de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Een belangrijke verandering in de geactualiseerde visie is de verschuiving van focus van een gecoördineerde beslagfase naar een gecoördineerde fase vóór het beslag; de minnelijke incassofase.

6.1.2 Onderzoeksvragen en methode

Tegen deze achtergrond zoeken CRI-partijen naar handelingsperspectieven om met name in de minnelijke fase enerzijds uitvoering te geven aan de inningstaak en anderzijds om problematische (overheids)schulden te voorkomen en op te lossen, onder meer door rekening te houden met de persoonlijke situatie van burgers. In dit licht zijn in dit onderzoek vragen gewijd aan strategieën om invulling te geven aan de verscheidene doelen die voortvloeien uit zowel de geactualiseerde Rijksincassovisie als de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Het gaat om strategieën die onderdeel kunnen zijn van het invorderingsbeleid van CRI-partijen. Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende twee onderzoeksvragen:

Deelvraag 12: Wat zijn effectieve strategieën die onnodige schuldenoploop voorkomen en bijdragen aan een invorderingsproces dat past bij de individuele situatie van mensen en doelmatig is en tegelijkertijd geen afbreuk doet aan het gelijkheidsbeginsel?

- *Deelvraag 12a: Wat zijn de ervaringen (voor- en nadelen) met de kosteloze betalingsherinnering?*
- *Deelvraag 12b: Welke kansen en effecten biedt het verlagen of ongedaan maken van ophogingen voor het betalen van de hoofdsom?*

Onderdeel van deelvraag 12 is de strategie het 'aanbieden van een kosteloze betalingsherinnering' en 'de kansen van het verlagen of ongedaan maken van ophoging voor betaling van de hoofdsom'. Om deze vragen te beantwoorden zijn in totaal vier sessies van twee uur georganiseerd met relevante stakeholders (n=29, zie Bijlage 2), die elk vanuit een ander perspectief op potentieel effectieve en passende strategieën reflecteerden (zie Bijlage 3). Daarbij was er ook ruimte om nieuwe strategieën aan te dragen. In vervolg op deze sessies met stakeholders zijn in totaal 14 interviews met burgers gehouden om samen met hen te reflecteren op de strategieën die door de stakeholders als passend werden beschouwd en op deze manier het burgerperspectief nadrukkelijk een plek te geven in het doordenken van passende strategieën. Bij de burgers gaat het om 14 mensen die moeite hebben met rondkomen en die te maken hebben gehad met ophogingen bij vorderingen vanuit de overheid. Een uitgebreidere beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethode en de volledige resultaten van zowel de co-creatiesessies als de burgerinterviews is te vinden in Deel 3 van dit rapport (hoofdstuk 9).

6.1.3 Verkennend beeld van veelbelovende strategieën

Dit hoofdstuk biedt een verkennend overzicht van strategieën die kunnen bijdragen aan het voorkomen van onnodige schuldenoploop en aan een invorderingsproces dat aansluit bij de individuele situatie van mensen. Dit onderzoek brengt daarmee *niet* in kaart in welke mate elke afzonderlijke strategie door de verschillende CRI-partijen al worden toegepast. Gezien het grote aantal strategieën en het aantal

⁵³ Kamerstukken II 2023/2024, 24 515, nr. 724.

betrokken organisaties viel een dergelijke inventarisatie buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De analyse richt zich op het algemene niveau van strategieën en hun potentiële effectiviteit, gebaseerd op de ervaringen en perspectieven van stakeholders en burgers.

Voor een meer gedetailleerde uitwerking van specifieke strategieën, implementatie, juridische en praktische belemmeringen, en gedragseffecten in een specifieke context vraagt om vervolgonderzoek. Dit vervolgonderzoek zou verschillende aanvullende onderdelen moeten omvatten, zoals een juridische en operationele haalbaarheidsanalyse, en een kosten-batenanalyse van implementatie.

Gedragswetenschappelijk onderzoek zou zich kunnen richten op de onderliggende psychologische mechanismen van betalingsgedrag, met aandacht voor hoe verschillende doelgroepen (bijvoorbeeld verschillen in betaalcapaciteit) reageren op invorderingsstrategieën en welke rol factoren zoals financiële stress, betalingsbereidheid, en begrip van procedures daarbij spelen.

6.2 Potentieel veelbelovende strategieën

Tabel 8 geeft een overzicht van de strategieën die met de stakeholders en burgers besproken zijn, en de mate waarin stakeholders en burgers deze strategieën als potentieel succesvol of veelbelovend zagen om enerzijds bij te dragen aan de inning van vorderingen en schuldenoploop bij burgers te voorkomen. Bij de bevraagde burgers gaat het om mensen die onverwachte vorderingen en ophogingen alleen met moeite konden betalen. Bij deze groep burgers komen de beleidsdoelen van inning en het voorkomen van schulden op gespannen voet met elkaar te staan; dat maakt deze groep relevant voor onderzoek naar geschikte invorderingsstrategieën.

Tabel 8 Steun stakeholders en burgers voor strategieën

Strategie	Steun burgers	Steun stakeholders
Aanbieden van een kosteloze betalingsherinnering	Hoog	Hoog
Helder overzicht bieden openstaande vorderingen	Hoog	Hoog
Bieden van verbeterd betaalgemak (QR-codes, iDEAL)	Hoog	Hoog
Uitstel van betaling mogelijk maken	Hoog	Hoog
Flexibele betalingsregelingen aanbieden	Hoog	Hoog
Draagkrachtgerichte betalingsregelingen aanbieden	Hoog	Gemiddeld
Proactief kwijtschelden van vorderingen en/of ophogingen wanneer burger hier recht op heeft	Hoog	Gemiddeld
Doorverwijzing naar schuldhulpverlening	Hoog	Gemiddeld
Matigen van de hoogte van ophogingen	Hoog	Gemiddeld
Kortingen bij volledige afbetaling termijnen	Hoog	Gemiddeld
Kwijtschelden ophoging	Hoog	Gemiddeld
Eerst aflossen op hoofdsom	Hoog	Laag
Kwijtschelding van vorderingen	Gemiddeld	Gemiddeld
Proactieve informatievoorziening	Gemiddeld	Gemiddeld
Betalingsregeling proactief aanbieden	Gemiddeld	Gemiddeld
Betalingsregeling zonder persoonlijk contact	Gemiddeld	Gemiddeld
Percentuele vs. vaste ophogingen	Gemiddeld	Gemiddeld
Harmoniseren ophogingen bij de CRI-partijen	Gemiddeld	Gemiddeld
Betere informeren over aankondiging van ophoging	Laag	Gemiddeld
Meerdere communicatiekanalen	Laag	Laag

Strategie	Steun burgers	Steun stakeholders
Meer inzicht bieden in opbouw ophogingen	Laag	Laag
Kortingen bieden aan burger bij betaling in één keer	Laag	Laag
Tijdsafhankelijke ophogingen (ophoging neemt toe naarmate meer tijd verstrijkt)	Laag	Laag

6.2.1 Hoge waardering voor strategieën die aansluiten bij de leefwereld van burgers

De strategieën met de hoogste steun van zowel burgers als stakeholders - kosteloze betalingsherinneringen, helder overzicht van openstaande vorderingen, verbeterd betaalgemak via QR-codes en iDEAL, mogelijkheden voor uitstel en flexibele betalingsregelingen - hebben een gemeenschappelijk kenmerk: zij sluiten aan bij de praktische realiteit van het dagelijkse leven van burgers. Deze strategieën erkennen dat mensen soms vergeten te betalen, behoefte hebben aan duidelijkheid over hun financiële verplichtingen, en gebaat zijn bij moderne, laagdrempelige betaalmogelijkheden. Ze gaan uit van de gedachte dat veel betalingsachterstanden niet voortkomen uit onwil, maar uit praktische belemmeringen die relatief eenvoudig zijn weg te nemen. Door de financiële administratie te transformeren van een potentiële extra belasting naar een ondersteunend instrument, komen deze strategieën ten goede aan een breed spectrum van burgers - niet alleen mensen met een beperkt budget, maar ook burgers die risico lopen door chaotische administratie, gezondheidsproblemen of andere vormen van overbelasting.

6.2.2 Voor burgers is directe financiële verlichting belangrijk

Bij strategieën die directe financiële verlichting bieden - zoals draagkrachtgerichte betalingsregelingen, proactief kwijtschelden, matigen van ophogingen, kortingen bij volledige afbetaling van termijnen, en kwijtschelding van ophogingen - ontstaat een verschil in perspectief onder burgers en stakeholders. Burgers tonen consistent hoge steun voor deze strategieën, omdat ze directe financiële ademruimte bieden en voorkomen dat schulden verder oplopen. Deze hoge waardering hangt nauw samen met de ervaring dat ophogingen - hoe laag ook - al snel als buitensporig hoog worden ervaren. Voor de geïnterviewde burgers - mensen die moeite hebben met rondkomen - kan een ophoging van €10,- een aanzienlijke impact hebben. Een dergelijk bedrag kan voor hen het verschil betekenen tussen wel of niet meerdere maaltijden per week kunnen bekostigen. Bedragen die vanuit het perspectief van het invorderingsproces als minimaal beschouwd kunnen worden, raken direct aan de bestaanszekerheid van burgers in financieel kwetsbare posities.

Stakeholders zijn aanzienlijk terughoudender, met name bij strategieën zoals "eerst aflossen op hoofdsom", waar de steun laag is. Deze terughoudendheid komt voort uit zorgen over de aanzienlijke bewerkelijkheid voor de uitvoering, moreel risico, en het ontstaan van averechtse prikkels in het systeem. Waar burgers vooral kijken naar de directe impact op hun bestaanszekerheid en dagelijkse levensonderhoud, focussen stakeholders op systeemintegriteit en uitvoerbaarheid.

6.2.3 Beperkte waardering voor harmonisering ophogingssystematieken onder burgers

Een ander patroon betreft de verschillende waardering voor strategieën gericht op harmonisering. Burgers geven aan deze strategie moeilijk te kunnen beoordelen en geven, evenals stakeholders, gemiddelde steun voor het harmoniseren van ophogingen bij CRI-partijen. Hierbij gaat harmoniseren over het meer uniform maken van ophogingssystematieken tussen CRI-partijen. Voor burgers lijkt het er minder toe te doen of ophogingen tussen organisaties uniform zijn - zij zijn meer gebaat bij strategieën die hun directe financiële situatie verlichten dan bij abstracte systeemverbeteringen. Dit verschil illustreert een fundamenteel verschil in perspectief: waar stakeholders denken vanuit bestuurlijke efficiency, rechtsgelijkheid en consistentie over organisaties heen, prioriteren burgers die moeilijk kunnen rondkomen strategieën met direct merkbare gevolgen voor hun persoonlijke situatie.

Hoewel burgers meer uniformiteit niet als prioriteit ervaren, toont de analyse van het huidige systeem waarom meer *coherentie* wel degelijk van belang is (hoofdstuk 3). Uniformiteit gaat over het meer

gelijktrekken van ophogingssystematieken. Coherentie betekent daarentegen dat verschillen in systematieken kunnen bestaan, maar dat deze verschillen gebaseerd zijn op relevante, objectieve criteria en helder te rechtvaardigen zijn. Coherentie erkent dus dat maatwerk soms nodig en wenselijk is, maar vereist wel dat dit maatwerk gebaseerd is op duidelijke, uitlegbare principes. Het voorkomt willekeur zonder rigide uniformiteit af te dwingen waar dat niet nuttig is.

De verschillen in ophogingssystemen zijn gedeeltelijk gerechtvaardigd door verschillen in wettelijke kaders, maar er bestaan ook verschillen die moeilijker te rechtvaardigen zijn. Met name waar organisaties met vergelijkbare wettelijke mogelijkheden verschillende keuzes maken zonder duidelijke principiële onderbouwing, ontstaat een systeem dat voor burgers ondoorzichtig en onvoorspelbaar wordt. Het ontbreken van een overkoepelende visie op ophogingen bij overheidsvorderingen leidt ertoe dat burgers niet kunnen inschatten wat zij kunnen verwachten, afhankelijk van bij welke organisatie zij een schuld hebben. Een meer coherente benadering zou duidelijkere principes bieden voor wanneer welke ophogingen gerechtvaardigd zijn en leiden tot een betere afstemming tussen overheidsorganisaties over de uitgangspunten voor hun invorderingsbeleid, wat uiteindelijk bij kan dragen aan een betrouwbaardere en meer rechtvaardige overheid. Bovendien is het aannemelijk dat meer coherentie het voor burgers eenvoudiger maakt om te begrijpen wat zij kunnen verwachten, ook al ervaren zij dit op korte termijn niet als directe hulp bij hun financiële problemen.

6.2.4 Transparantie versus praktische hulp

Ook rond transparantie - zoals meer inzicht bieden in de opbouw van ophogingen, betere informatie over aankondiging van ophogingen, en gebruik van meerdere communicatiekanalen – is een verschil te zien tussen burgers en stakeholders. Burgers tonen lage steun voor deze strategieën, terwijl stakeholders er meer waarde aan hechten. Al is overkoepelend ook onder stakeholders de steun voor deze strategie laag. Dit laat zien dat sommige stakeholders de informatiebehoefte van burgers mogelijk overschatten. Waar een deel van de stakeholders deze strategieën zien als verbetering van transparantie en bereik, ervaren burgers met administratieve uitdagingen een verhoogde cognitieve belasting wanneer tot op detailniveau wordt uitgelegd hoe ophogingen zijn opgebouwd. Voor mensen die al moeite hebben met het bijhouden van hun financiële administratie kunnen welgemeende pogingen tot betere informatievoorziening, zoals een uitgebreide onderbouwing van in rekening gebrachte ophogingen, soms juist leiden tot extra verwarring en stress dan tot de beoogde hulp en duidelijkheid.

6.2.5 Gedeelde afwijzing van als 'onrechtvaardig' ervaren strategieën

Er zijn bepaalde strategieën die beide groepen afwijzen. Tijdsafhankelijke ophogingen en kortingen bij betaling in één keer krijgen lage steun van zowel burgers als stakeholders. Deze strategieën worden als onrechtvaardig ervaren, omdat ze burgers bevoordelen of benadelen op basis van hun financiële draagkracht in plaats van hun betalingsinspanningen. Dit toont aan dat zowel burgers als stakeholders vinden dat het invorderingssysteem niet mag discrimineren tussen burgers op basis van hun financiële vermogen. Deze gedeelde waardering voor rechtvaardigheid biedt een belangrijk aanknopingspunt voor beleidsontwikkeling, omdat het laat zien dat ondanks verschillende prioriteiten, beide groepen waarde hechten aan een eerlijk en gelijkwaardig invorderingssysteem.

7 Kosteloze betalingsherinnering bij lokale belastingen

7.1 Inleiding

7.1.1 Kosteloze betalingsherinnering bij lokale overheden

Het onderzoek op gebied lokale overheden is beperkt tot de kosteloze betalingsherinnering. Met in totaal 342 gemeenten zou de uitwerking van de invorderingsstelsels van gemeenten immers een onderzoek op zich vormen. Sommige gemeenten en waterschappen bieden debiteuren een kosteloze herinnering aan voordat verdere vorderingsmaatregelen worden genomen, terwijl andere ervoor kiezen dit niet te doen. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

Deelvraag 13: In hoeverre bieden gemeentelijke belastingkantoren en waterschappen burgers een kosteloze betalingsherinnering en wat zijn hierbij hun overwegingen?

7.1.2 Methode

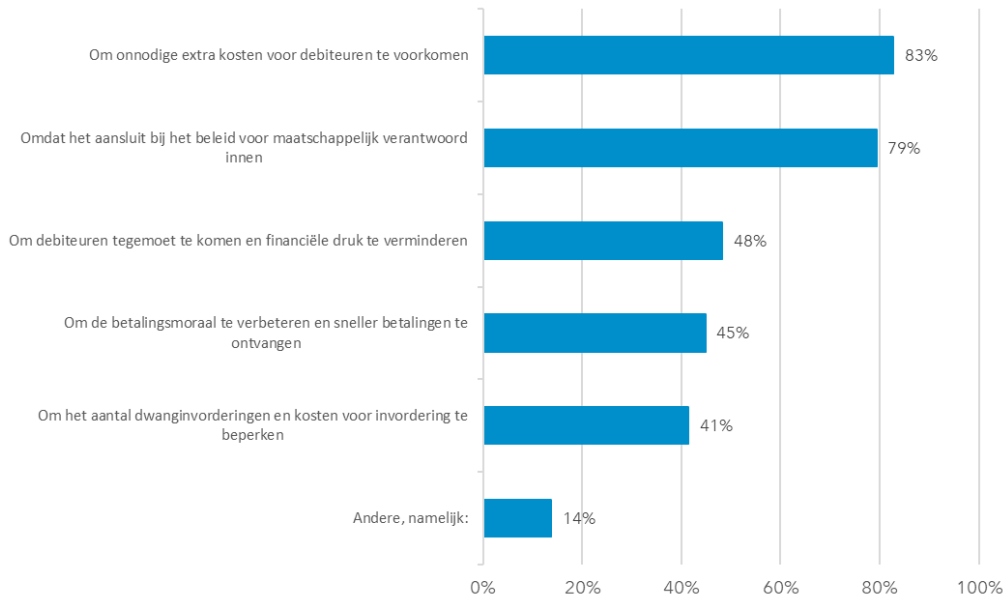
Om inzicht te krijgen in de overwegingen achter deze keuzes en de mogelijke effecten ervan is er een korte enquête uitgezet onder in totaal 48 belastingsamenwerkingen met gemeenten en waterschappengemeenten (11x), belastingsamenwerkingen met alleen gemeenten (2x), zelfstandig heffende waterschappen (3x), en zelfstandig heffende gemeenten (32x). In totaal is de vragenlijst 36 keer ingevuld (responspercentage is 75%). Hiervan was 64% een zelfstandig heffende gemeente, 22% een belastingsamenwerking tussen gemeenten en waterschappen. Nog eens 8% is zelfstandig heffende waterschap en 6% betrof een belastingsamenwerking met alleen gemeenten.

7.2 Redenen voor het (niet) aanbieden van een kosteloze betalingsherinnering

Bij twee derde van de deelnemers is in het inningsproces van lokale belastingen een kosteloze betalingsherinnering opgenomen. Bij 19% is dit niet het geval en bij 14% varieert dit per type belasting dat wordt geïnd. Zo geeft een respondent aan een uitzondering te maken voor de voorlopige aanslagen toeristenbelasting en heeft een ander geen kosteloze betalingsherinnering opgenomen voor de leges. Een ander noemt een aantal belastingen waar ze de herinnering wel toepassen en weer een ander stelt dat het gebaseerd is op het type klant. Verder geeft een van de respondenten aan dat er op dit moment een voorstel ligt bij de raad om de kosteloze herinnering in te voeren.

Gemeenten, waterschappen en belastingsamenwerkingen die wel een kosteloze betalingsherinnering bieden, is gevraagd wat hier hun redenen voor zijn (n=29). Een meerderheid geeft aan dit te bieden om onnodige extra kosten voor debiteuren te voorkomen (83%) en omdat het aansluit bij het beleid voor maatschappelijk verantwoord innen (79%). Daarnaast zegt bijna de helft (48%) een kosteloze betalingsherinnering te bieden om debiteuren tegemoet te komen en financiële druk te verminderen. Andere redenen (14%) die worden genoemd gaan bijvoorbeeld in op het feit dat er wel eens iets mis kan gaan; iemand vergeet te betalen of de post komt niet aan. Daarnaast wordt aangedragen dat het onderdeel is van het sociaal invorderen.

Figuur 1 Wat is de reden om debiteuren wél een kosteloze betalingsherinnering te bieden? (meerdere antwoorden mogelijk; n=29)



Bron: Hogeschool Utrecht/Panteia, 2025

Ook gemeenten, waterschappen en belastingsamenwerkingen die geen kosteloze betalingsherinnering bieden, is gevraagd wat hier hun redenen voor zijn (n=7). Meer dan de helft benoemt hierbij dat extra herinneringen de administratieve lasten en kosten verhogen (57%). Een van de deelnemers noemt als reden dat de debiteuren bekend zijn met de betalingstermijn en daarom worden geacht tijdig te betalen. Andere redenen worden door 6 van de 7 genoemd (86%). Deze zijn voornamelijk gericht op het dekken van de kosten die een betalingsherinnering met zich meebrengt (4 van de 6). Een andere respondent benoemt dat de planning van de technische implementatie niet zo snel verloopt en nog een ander dat het een bestuurlijke beslissing betreft waar het huidige bestuur niet voor gekozen heeft.

Van de respondenten die een kosteloze betalingsherinnering versturen, zegt niemand dat dit afhankelijk is van het betaalgedrag van de debiteur (n=24). Dat wil zeggen dat een kosteloze betalingsherinnering ook wordt verstuurd als de debiteur in de afgelopen x-aantal jaren een aanmaning of dwangbevel heeft ontvangen.

7.3 Verplichten van aanbieden kosteloze betalingsherinnering?

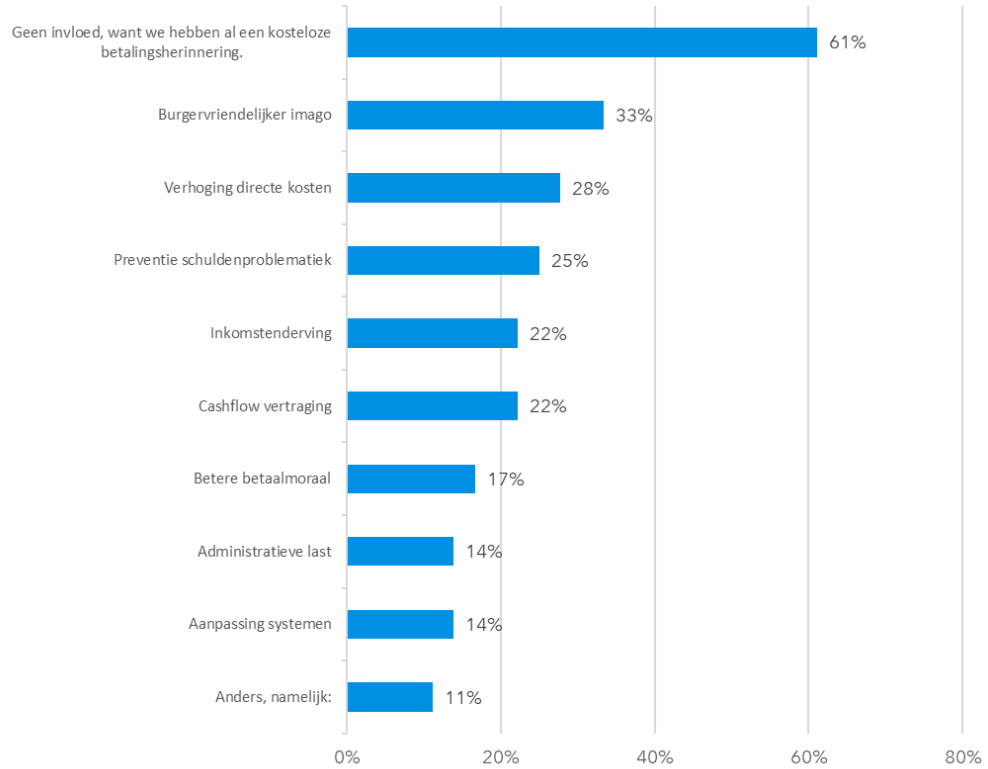
Het merendeel vindt het een goed idee (72%) om overheidsinstanties te verplichten altijd eerst een kosteloze betalingsherinnering te sturen (n=36). 11% vindt het geen goed idee en 17% heeft hier geen mening over.

7.4 Impact van de kosteloze betalingsherinnering

61% van de gemeenten, waterschappen en belastingsamenwerkingen heeft al een kosteloze betalingsherinnering en verwacht daarom geen impact te ondervinden binnen hun organisatie, wanneer overheidsinstanties worden verplicht altijd eerst een kosteloze betalingsherinnering te sturen. Een derde van de organisaties verwacht dat de verplichting een burgervriendelijker imago promoot en zo kan bijdragen aan een socialer en toegankelijker imago van de organisatie. 28% verwacht dat de directe kosten hoger worden als gevolg van stijgende administratieve kosten door het versturen van extra herinneringen en een kwart verwacht dat het helpt bij de preventie van schuldenproblematiek bij burgers. Daarnaast verwachten de deelnemers ook inkomstenderving (22%) door het verlies van inkomsten uit aanmaningskosten en verwachten ze een vertraging van de cashflow (22%) door mogelijk langere betalingstermijnen. Debiteuren weten dan namelijk dat er eerst een kosteloze herinnering komt. 17% verwacht een mogelijk beter betaalmoraal – de ethische houding en het gevoel van verantwoordelijkheid

dat iemand heeft ten opzichte van het nakomen van financiële verplichtingen – op de langere termijn vanwege de vriendelijkere behandeling en 14% denkt dat de administratieve lasten zullen stijgen. Nog eens 14% stelt dat er aanpassingen aan de systemen moeten worden gedaan om onderscheid te maken tussen kosteloze betalingsherinneringen en aanmaningen.

Figuur 2 Wat zou de verwachte impact voor uw organisatie zijn wanneer overheidsinstanties worden verplicht altijd eerst een kosteloze betalingsherinnering te sturen? (meerdere antwoorden mogelijk, n=36)



Bron: Hogeschool Utrecht/Panteia, 2025

**DEEL 2:
Uitwering
invorderingsstelsels
CRI-partijen**

8 Uitwerking invorderingsstelsels CRI-partijen

8.1 Inleiding

8.1.1 Onderzoeksvragen

De informatie in dit hoofdstuk vormt de inhoudelijke basis om de onderzoeksvragen in de hoofdstukken 3, 4, en 6 te beantwoorden. Het betreft onderstaande onderzoeksvragen. Per vraag is aangegeven op welke manier dit in voorliggend hoofdstuk is geprobeerd in kaart te brengen.

1. Hoe werken de verschillende invorderingsstelsels van de CRI-partijen en welke ophogingen worden toegepast?
 - *Beschrijving ontwikkelingen omtrent invordering.*
 - *Beschrijving ophogingssystematiek.*
2. Welke mogelijkheden en waarborgen hebben overheidsorganisaties om ophogingen te kwijten, te verminderen, of te voorkomen, rekening houdend met hardheidsclausules, passende invorderingsaanpak en coulance?
 - *Beschrijving kwijtscheldingsmogelijkheden.*
 - *Beschrijving mogelijkheden treffen van betalingsregeling.*
3. Zijn de onderliggende redenen/doelen van ophogingen valide of zouden deze doelen herijkt moeten worden gelet op de ambities van het kabinet in de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden en de geactualiseerde Rijksincassovisie?
 - *Beschrijving onderliggende redenen ophogingen.*
4. In hoeverre dragen ophogingen bij aan het bereiken van de (valide) doelen zoals doeltreffend en effectief innen van schulden?
 - *Weergave beschikbare cijfers over 1) aantallen personen of dossiers per fase of stap in het invorderingsproces, 2) betaalpercentages, of 3) inningspercentages (zie 'disclaimer' in paragraaf 8.1.2).*
5. Staan de ophogingen in verhouding tot de kosten die invordering van schulden door de CRI-partijen meebrengen?
 - *Weergave beschikbare cijfers uitvoeringskosten van (verschillende fases van) het invorderingsproces.*
6. Wat zijn de financiële gevolgen van ophogingen voor de staatskas, inclusief het daadwerkelijk ingevorderde deel?
 - *Weergave beschikbare cijfers over de geïnde bedragen en eventuele geïnde ophogingen.*
7. Hoe variëren de budgettaire aspecten tussen overheidsorganisaties bij het opleggen van ophogingen, inclusief de kosten van inning en de opbrengsten daarvan?
 - *Weergave beschikbare cijfers over opbrengsten en uitvoeringskosten.*
8. Wat is het effect van het vervangen van een (eerste) ophoging door een betalingsherinnering, zowel budgettair als qua betaalgedrag?
 - *Weergave beschikbare cijfers over 1) aantallen personen of dossiers per fase of stap in het invorderingsproces, 2) betaalpercentages, of 3) inningspercentages en uitvoeringskosten.*

8.1.2 Disclaimer

Elke organisatie richt haar informatiesystemen anders in en levert daardoor verschillende typen gegevens aan. Hierdoor kunnen percentages en cijfers tussen organisaties niet zomaar worden vergeleken. Bovendien sluiten we aan bij de terminologie die organisaties zelf hanteren, waardoor soms verschillende termen voor hetzelfde begrip worden gebruikt of dezelfde begrippen een andere invulling krijgen per organisatie. Hierdoor kunnen cijfers over geïnde vorderingen niet zonder meer worden vergeleken en vereisen vergelijkingen en conclusies een zorgvuldige interpretatie.

8.2 Belastingdienst

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de heffing en inning van rijksbelastingen, zoals inkomstenbelasting, omzetbelasting en accijnzen. De organisatie controleert belastingaangiften, verwerkt betalingen, verleent uitstel, int belastingschulden en handhaaft fiscale wet- en regelgeving.

8.2.1 Ontwikkelingen omtrent invordering en ophogingen

In de Invoeringsstrategieën Belastingdienst en Toeslagen (2022)⁵⁴, de Kamerbrief Versnelling implementatie herijking invorderingsstrategie Belastingdienst en Dienst Toeslagen⁵⁵ en de Kamerbrief 'Stand-van-zaken invorderingsstrategie Belastingdienst en Dienst Toeslagen'⁵⁶ licht de Belastingdienst een verschuiving toe bij de invordering van belastingschulden bij burgers. De invorderingsstrategie onderstreept het belang om de burger centraal te stellen en rekening te houden met zijn belangen en omstandigheden naast het belang van een effectieve invordering van belastingschulden. De strategie is gebaseerd op vijf uitgangspunten: een persoonsgerichte benadering, stimuleren van vrijwillige betaling, voorkomen van probleemschulden, waarborgen van het bestaansminimum en dwanginvordering als uiterst middel.

In het kader van de invorderingsstrategie zijn inmiddels verschillende maatregelen genomen en experimenten gestart (bijvoorbeeld het experiment vroegsignalering) om concreet invulling te geven aan de genoemde uitgangspunten. Via stand-van-zaken brieven wordt regelmatig een toelichting gegeven op de actuele ontwikkelingen. Vanwege de reikwijdte van voorliggend onderzoek, namelijk het inventariseren van bedragen die leiden tot een ophoging van de primaire schuld, gaat het te ver om al deze ontwikkelingen mee te nemen.

8.2.2 Huidige ophogingssystematiek

Uitgangspunt is dat de burger binnen de wettelijke betaaltermijnen (artikel 9 Invorderingswet 1990 hierna: IW 1990 en artikel 19 Algemene wet inzake rijksbelastingen) betaalt. Voor een aantal type vorderingen (zie hierna) wordt na het verstrijken van deze termijn een kosteloze betalingsherinnering verzonden (artikel 11.5 Leidraad invordering 2008) waarin de burger wordt verzocht om binnen tien dagen na dagtekening van de betalingsherinnering te betalen. Wordt niet binnen die periode betaald, dan wordt er een aanmaning verzonden waarin de burger wordt verzocht om binnen twee weken na dagtekening te betalen (artikel 11 IW 1990). Aan de aanmaning zijn kosten verbonden (artikel 2 Kostenwet invordering rijksbelastingen (hierna: Kostenwet). Als na de aanmaning niet wordt betaald, wordt er een dwangbevel uitgevaardigd en betekend. Aan het betekenen van een dwangbevel zijn kosten verbonden (artikel 3 Kostenwet). Als een burger een verzoek om uitstel van betaling of kwijtschelding indient, wordt er geen aanmaning en/of dwangbevel verzonden.

⁵⁴ Kamerstukken II 2022/2023, 31066, nr. 1161.

⁵⁵ Kamerstukken II 2024/2025, 31066, nr. 1380.

⁵⁶ Kamerstukken II 2024/2025, 31066, nr. 1433.

Tabel 9 Invorderingsproces Belastingdienst (bedragen 2025)

Invorderingsproces	Kosten en juridische grondslag
Betalingsherinnering (in bepaalde situaties)	+ €0
Invorderingsrente	+ <u>Invorderingsrente</u> : rente die de Belastingdienst in rekening brengt als de belastingaanslag niet binnen de wettelijke betalingstermijn wordt betaald. Deze rente is in de regel ook verschuldigd als uitstel van betaling is verleend. ⁵⁷ Deze is momenteel geïndexeerd op 4%. <i>(Artikel 29 IW 1990, Besluit belasting- en invorderingsrente)</i>
Aanmaning	+ €9 bij schuld tot € 454 + €21 bij schuld van € 454 of meer. <i>(Artikel 2 Kostenwet)</i>
Dwangbevel	+ Voor het betekenen van een dwangbevel met bevel tot betaling is verschuldigd € 53, verhoogd met € 5 van elk geheel bedrag van € 45 waarmee de gevorderde som € 45 te boven gaat, met dien verstande dat niet meer verschuldigd is dan € 15.677. <i>(Artikel 3 Kostenwet)</i>
Overheidsvordering Loonvordering Betalingsvordering	+ € 21 andere exploiten (bijv. exploit van derdenbeslag) <i>(Artikel 3, lid 2 Kostenwet)</i> + € 21 geven van kwitantie als bedoeld in art. 3, lid 2 door de deurwaarder <i>(Artikel 3, lid 3 Kostenwet)</i> + € 5 voor 'gezien' doen tekenen <i>(Artikel 3, lid 4 Kostenwet)</i> + € 74 Proces-verbaal van beslag + € 94 Verkoop + proces-verbaal daarvan + € 21 Verrichtingen langer dan 4 uur + € 37 Aankondigen verkoop <i>(Artikel 4, lid 1 Kostenwet)</i> + € 21 andere processen verbaal <i>(Artikel 4, lid 2 Kostenwet)</i> + €7 Getuigenloon <i>(Artikel 4, lid 3 Kostenwet)</i>

Soms brengt een derde aan de Belastingdienst kosten in rekening voor zijn werkzaamheden voor de ontvanger of belastingdeurwaarder (Artikel 6 Kostenwet). Alleen als deze kosten rechtstreeks gemaakt zijn voor de tenuitvoerlegging van een dwangbevel, kan de ontvanger deze kosten bij de belastingschuldige in rekening brengen.

8.2.3 Onderliggende redenen ophogingen

Binnen de invordering worden twee soorten ophogingen onderscheiden, namelijk invorderingsrente en kosten voor invorderingsmaatregelen (artikel 28 en 29 IW 1990 onderscheidenlijk de Kostenwet).

Voor belastingen is invorderingsrente verschuldigd vanaf de dag dat een belastingaanslag invorderbaar is geworden en eindigt op de dag voorafgaand aan de betaling. Deze rente wordt in beginsel ook in rekening gebracht wanneer er een betalingsregeling (uitstel) voor de vordering loopt.

“Het doel van de invorderingsrente is om burgers te stimuleren om tijdig te betalen. Indien de burger desondanks niet tijdig betaalt beoogt de invorderingsrente op te treden tegen het uitblijven van correcte nakoming (verzuimgedachte). Tevens compenseert de invorderingsrente de staat voor de financiële gevolgen van het gemis van de belasting of terugbetaling van de toeslag (compensatiegedachte).”⁵⁸ Een betaling na de uiterste betaaldatum heeft namelijk als gevolg dat de staat (spaar)rente misloopt op het

⁵⁷ Er zijn bijzondere uitstelfaciliteiten in artikel 25 opgenomen waarbij geen invorderingsrente is verschuldigd. Deze uitstelfaciliteiten zijn uitzonderingsgevallen.

⁵⁸ Kamerstukken II 2023/2024, 32140, nr. 202.

bedrag dat de burger moet betalen. Wanneer een burger immers langer wacht met het betalen van een belasting- of toeslagschuld, moet de staat meer geld lenen om overheidsuitgaven te kunnen doen. “De rente die de staat misloopt, brengt de Belastingdienst in rekening in de vorm van invorderingsrente.”⁵⁹ De rente dient dus als compensatie wanneer burgers de Belastingdienst te laat aan de verplichtingen voldoen. In de Invorderingsstrategie Belastingdienst wordt daarnaast gesteld dat invorderingsrente bedoeld is ter financiering van het invorderingsapparaat. Tegelijkertijd beoogt de rente te fungeren als een prikkel voor burgers om niet in verzuim te treden.⁶⁰

Kostenwet: financiering invorderingsapparaat en prikkel tot tijdige betaling

De Kostenwet bevat tarieven voor vervolgingsmaatregelen (zoals aanmaning, dwangbevel en beslag) die kunnen worden genomen om burgers die hun betalingsverplichtingen niet zijn nagekomen, tot betaling te bewegen (de zogenoemde dwanginvordering). De vervolgingskosten worden aan de burger in rekening gebracht. De dwanginvordering wordt in de regel niet gestart bij een lopende betalingsregeling of bij de behandeling van een verzoek om uitstel of kwijtschelding.

Bij de vaststelling van de vervolgingskosten⁶¹ spelen sinds de totstandkoming van de Kostenwet in 1966 de volgende uitgangspunten een rol:

- de totale opbrengst moet kostendekkend zijn voor het invorderingsapparaat;
- een preventieve werking: het bedrag dient een stimulans te zijn tot het tijdig voldoen van belastingschulden;
- de hoogte van het kostenbedrag moet in verhouding staan tot de hoogte van het belastingbedrag;
- in de tarieven van de Kostenwet mogen geen elementen van boete of gederfde rente aanwezig zijn.

Ook uit de Memorie van Toelichting bij de Kostenwet invordering rijksbelastingen uit 2002-2003 volgt dat deze uitgangspunten bij de vaststelling van de tarieven voor de invorderingsmaatregelen een rol spelen⁶².

In de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Kostenwet invordering rijksbelastingen is opgenomen dat uit onderzoek bleek dat in de jaren 1998 en 1999 de tarieven zoals opgenomen in de Kostenwet niet kostendekkend waren. “Voor alle vervolgingsmaatregelen samen was er per saldo sprake van een situatie waarbij de totale kosten duidelijk hoger waren dan de opbrengsten op basis van de tarieven uit de Kostenwet. Deze situatie deed zich zowel voor bij gemeenten en waterschappen (globale indicatie van de landelijke onderdekking circa € 11 miljoen) als bij de Belastingdienst (landelijk circa € 27 miljoen onderdekking).”⁶³ Het totale tekort bedroeg 46%. Om de onderdekking op te vangen is er destijds, omwille van eenvoud, voor gekozen te volstaan met een uniforme verhoging van de bestaande kosten. Deze zijn verhoogd met circa 46%, waarna de tarieven rekenkundig op hele bedragen zijn afgerond. Gesteld wordt dat dit weliswaar een forse verhoging betreft en meer is dan de loonstijging in die periode “blijven die tarieven ook na deze aanpassingen grosso modo nog steeds royaal onder die welke door gerechtsdeurwaarders voor vergelijkbare werkzaamheden in rekening kunnen worden gebracht”.⁶⁴

Om de in de Kostenwet opgenomen tarieven in de toekomst niet wederom sterk uit de pas te laten lopen met de veranderingen in het prijspeil van de kosten van de verschillende vervolgingsmaatregelen is bij de Wijziging van de Kostenwet invordering rijksbelastingen voorgesteld deze kosten jaarlijks te indexeren.

⁵⁹ Verkregen via website Belastingdienst:

https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/privé/contact/rechten_en_plichten_bij_de_belastingdienst/invorderingsrente#bedrag-invorderingsrente-betalen

⁶⁰ Kamerstukken II 2022/2023, 31066, nr. 1161.

⁶¹ Kamerstukken II 1966/67, 8 910, nrs. 3 en 5.

⁶² Kamerstukken II 2002/2003, 28917, nr. 3.

⁶³ Kamerstukken II 2002/2003, 28917, nr. 3.

⁶⁴ Kamerstukken II 2002/2003, 28917, nr. 3.

8.2.4 Kosteloze betalingsherinnering

Bij de invordering van belastingschulden is de IW 1990 samen met de Kostenwet van toepassing. Op grond van artikel 11 van de IW 1990 stuurt de Belastingdienst een schriftelijke aanmaning als de belastingaanslag niet binnen de gestelde termijn is betaald. Deze aanmaning geeft de belastingschuldige nog twee weken vanaf de dagtekening om alsnog te betalen. De Kostenwet bepaalt in artikel 2 welke kosten voor deze aanmaning in rekening worden gebracht.

De Belastingdienst stuurt in bepaalde gevallen een kosteloze betalingsherinnering voordat een aanmaning wordt verstuurd. Dit gebeurt alleen bij bepaalde belastingschulden⁶⁵ en bij belastingschuldigen die niet bekend staan als minder goede betalers. De belastingschuldige wordt verzocht om binnen tien dagen na dagtekening de openstaande belastingschuld te betalen.

Als de Belastingdienst een betalingsherinnering stuurt, wordt sinds 2025 niet gekeken of er eerder aanmaningen zijn verzonden, en krijgt een burger voor een nieuwe schuld een betalingsherinnering. De verwachting is dat als mensen per vordering een betalingsherinnering krijgen, zij waarschijnlijk eerder contact opnemen met de Belastingdienst om bijvoorbeeld uitstel van betaling te vragen. Hierdoor kunnen burgers beter worden geholpen en worden oplopende schulden mogelijk voorkomen.⁶⁶

8.2.5 Betalingsregeling

Op basis van de Leidraad Invordering 2008 (artikel 25.5 Leidraad Invordering 2008) zijn globaal de volgende mogelijkheden en voorwaarden van toepassing voor burgers (particulieren) om een betalingsregeling te treffen met de Belastingdienst:

1. Reguliere betalingsregeling

- Looptijd: maximaal 12 maanden vanaf datum van toekenning.⁶⁷
- Beoordeling: gebaseerd op betalingscapaciteit en vermogenspositie van de belastingschuldige.
- Aflossingsbedrag: 80% van de berekende betalingscapaciteit wordt opgeëist.

2. Kort uitstel (zonder nader onderzoek)

- Looptijd: maximaal 4 maanden na de laatste vervalddag van de (oudste) aanslag.
- Belastingenschuldige dient schriftelijk of telefonisch verzoek tot uitstel te doen.
- Totale openstaande schuld minder dan € 20.000.
- Geen eerder uitstel voor dezelfde of andere belastingaanslagen vanwege betalingsproblemen.
- Verzoek betreft niet een voorlopige aanslag die in meerdere termijnen betaald mag worden.
- Geen openstaande belastingschuld waarvoor een dwangbevel is betekend.

3. Betalingsregeling langer dan 12 maanden

- Alleen mogelijk bij bijzondere omstandigheden.
- Dezelfde berekening van betalingscapaciteit als bij reguliere regelingen.
- De belastingschuldige moet binnen 12 maanden zijn uitgaven zodanig verminderen dat na deze periode zoveel mogelijk de volledige betalingscapaciteit benut kan worden.

Algemene voorwaarden en bepalingen

- Nieuwe verplichtingen: nieuw opkomende fiscale verplichtingen moeten tijdig worden nagekomen
- Vermogen: de aanwezigheid van liquide vermogen staat een betalingsregeling in principe in de weg (vrijgesteld vermogen onder kwijtscheldingsbeleid uitgezonderd)
- Betalingscapaciteit: wordt berekend als het netto besteedbaar inkomen na aftrek van het normbedrag voor levensonderhoud.

⁶⁵ Inkomstenbelasting, zorgverzekeringswet en motorrijtuigenbelasting.

⁶⁶ Kamerstukken II 2024/2025, 31066, nr. 1380.

⁶⁷ Of korter als er eerder kort uitstel is verleend (artikel 25.5.1 Leidraad Invordering 2008).

- Eigen voorstel: als een belastingschuldige zelf een betalingsregeling voorstelt waarbij de schuld binnen 12 maanden wordt afgelost, kan een niet al te grote afwijking van de berekening van de ontvanger worden geaccepteerd.

Bijzondere bepalingen

- Als uit het verzoek blijkt dat de belastingschuldige over onvoldoende betalingscapaciteit beschikt om binnen 12 maanden te betalen, kan het verzoek ambtshalve als een verzoek om kwijtschelding worden behandeld.
- De ontvanger kan zekerheid eisen als de aard of omvang van de belastingschuld in relatie tot de verhaalsmogelijkheden daartoe aanleiding geeft.
- Bij de berekening van de betalingscapaciteit wordt rekening gehouden met werkelijke woonlasten (huur/hypotheek).
- Bij de berekening van de betalingscapaciteit kan de ontvanger aflossingen op schulden aan derden, waarvan het niet-betalen tot ongewenste effecten kan leiden, meenemen.

Ambities

De Belastingdienst streeft naar meer maatwerk en een persoonsgerichte benadering bij betalingsregelingen, waarbij rekening wordt gehouden met de individuele situatie van de burger.⁶⁸ Voorts is in de invorderingsstrategie aangegeven dat gestreefd wordt naar het aanpassen van de regels voor het treffen van een betalingsregeling voor belastingschulden. De Belastingdienst heeft deze toezegging onderzocht en uitgewerkt in een voor belastingschulden nieuwe standaardbetalingsregeling. Met een standaardbetalingsregeling wordt bedoeld de mogelijkheid om de volledige belastingschuld gespreid te betalen, ongeacht de financiële draagkracht van de burger (een betalingsregeling zoals Dienst Toeslagen deze al kent). Op deze standaardbetalingsregeling zijn laagdrempelige voorwaarden van toepassing, waardoor burgers eerder in aanmerking komen voor een betalingsregeling. Burgers kunnen hierdoor meer financiële ruimte krijgen.⁶⁹

In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar betalingsregelingen langer dan 12 maanden is aan de orde gekomen dat er nog ruimte is voor verbetering in situaties waarbij sprake is van aflossingen aan verschillende schuldeisers. In dat kader heeft de Belastingdienst per 1 juli 2025 de leidraad aangepast om de ruimte in het recht beter tot uitdrukking te laten komen, de ruimte die er is om rekening te houden met aflossingen aan derden bij de bepaling van de betalingscapaciteit.

In het kader van de Invorderingsstrategie is een aanvullende betalingsregeling bij (overwaarde) illiquide vermogen voor particulieren geïntroduceerd die per 1 juli 2025 is ingevoerd. Onder voorwaarden is het voor burgers (particulieren) mogelijk om een betalingsregeling van maximaal 72 maanden te krijgen als het onredelijk bezwarend is om de vermogensbestanddelen liquide te maken. Als wordt voldaan aan de voorwaarden kan kwijtschelding voor het restant worden verleend. Om dit mogelijk te maken is een nieuw artikel 25.5a toegevoegd aan de Leidraad Invordering 2008 en is de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (URIW 1990) gewijzigd door een vijfde lid aan artikel 12 toe te voegen.

8.2.6 Kwijtscheldingsmogelijkheden

Kwijtschelding

De kwijtscheldingsmogelijkheden voor belastingschulden zijn geregeld in artikel 26 van de Invorderingswet 1990, de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 en de Leidraad Invordering 2008. Om voor kwijtschelding in aanmerking te komen, moet de belastingschuldige in principe een verzoek indienen. Als de belastingschuldige voldoet aan de voorwaarden, zal de afdeling Invordering van de Belastingdienst kwijtschelding verlenen.

⁶⁸ Invorderingsstrategie Belastingdienst (2022).

⁶⁹ Kamerstukken II 2024/2025, 31066, nr. 1433.

Kwijtschelding van alleen vervolgingskosten is niet mogelijk (artikel 7, tweede lid van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990, waarin vervolgingskosten niet worden vermeld, en artikel 75,10 Leidraad Invordering, 2008). Vervolgingskosten zijn kosten die voortvloeien uit ambtelijke werkzaamheden. Voor vervolgingskosten op zichzelf kan dus geen kwijtschelding worden verleend op basis van betalingsonmacht. Echter, als de afdeling Invordering kwijtschelding verleent voor de aanslag waaraan deze kosten verbonden zijn, of deze aanslag buiten invordering laat, worden de bijbehorende vervolgingskosten ook kwijtgescholden of buiten invordering gelaten.

Per 1 juli 2025 is aan artikel 12 van de URIW 1990 een vijfde lid toegevoegd waarmee het mogelijk wordt gemaakt voor particulieren om illiquide vermogensbestanddelen onder voorwaarden buiten beschouwing te laten bij het bepalen van het recht op kwijtschelding, wanneer het onredelijk bezwarend wordt geacht om deze liquide te maken. De mogelijkheid van de verlengde betalingsregeling met mogelijke kwijtschelding van het restant van de belastingschuld ziet enkel op illiquide vermogensbestanddelen waarbij het onredelijk bezwarend wordt geacht dat deze liquide gemaakt zouden moeten worden.

Geen verdere invorderingsmaatregelen en afwijzing verzoek om kwijtschelding

Als een belastingschuldige niet in aanmerking komt voor kwijtschelding, maar de verdere invordering niet wenselijk vindt, wijst de Belastingdienst het verzoek om kwijtschelding formeel af (artikel 26.6 Leidraad Invordering, 2008). In dezelfde beschikking vermeldt de Belastingdienst in hoeverre er geen invorderingsmaatregelen meer zullen worden genomen. Tegen dit besluit om geen invorderingsmaatregelen meer te treffen is geen administratief beroep mogelijk.

Wanneer de Belastingdienst besluit geen invorderingsmaatregelen meer te nemen zonder daaraan voorwaarden te verbinden, heeft dit voor de belastingschuldige in de praktijk dezelfde gevolgen als kwijtschelding.

De Belastingdienst kan ook besluiten geen invorderingsmaatregelen meer te nemen onder de voorwaarde dat eventuele toekomstige uitbetalingen worden verrekend met de buiten invordering gelaten schuld. De verrekeningstermijn is maximaal drie jaar vanaf de datum van de beschikking, tenzij de verjaringstermijn van de belastingaanslag eerder intreedt. Deze verrekeningsvoorwaarde wordt expliciet in de beschikking vermeld.

Als de Belastingdienst besluit voorlopig geen invorderingsmaatregelen te nemen, worden er in de beschikking voorwaarden of een tijdsbepaling opgenomen. Deze beschikking is herroepelijk, in tegenstelling tot kwijtschelding. De beschikking kan worden ingetrokken als de belastingschuldige de voorwaarden niet nakomt.

Als de belastingschuldige de voorwaarden niet nakomt, stuurt de Belastingdienst eerst een brief over het voornemen de eerdere beschikking in te trekken. De belastingschuldige krijgt veertien dagen de tijd om alsnog aan de voorwaarden te voldoen. Pas daarna kan de Belastingdienst een nieuwe beschikking nemen waarin de eerdere beschikking wordt ingetrokken.

8.2.7 Oplegde ophogingen

Van alle in 2023 gestarte vorderingen bij de onderzochte belastingmiddelen is er ruim 386 duizend keer invorderingsrente opgelegd. Dat betrof in totaal 290 duizend verschillende personen (finrs), de gezamenlijke omvang bedroeg 23,5 miljoen euro. Tevens waren er 1,8 mln. vorderingen bij 720 duizend personen waarin voor 22,8 mln. euro aan aanmaningskosten werd opgelegd.

Tabel 10 Hoe vaak wordt bij belastingmiddelen een bepaald type ophoging opgelegd?

Belastingmiddelen			
Ophoging	Aantal unieke personen	Aantal vorderingen	Bedrag ophoging* (mln. euro)
Invoorderingsrente	290.100	386.300	€ 23,5
Aanmaningskosten	719.700	1.800.200	€ 22,8
Dwangbevelkosten	450.000	1.188.500	€ 239,8
Executie- en overige kosten	6.900	7.500	€ 0,6

* Eventuele verlagingen en teruggave van kosten of vergoeding van invoorderingsrente is niet meegenomen in deze bedragen

8.2.8 Betaalpercentages per fase

Van alle 9 miljoen in 2023 gestarte vorderingen van de vijf onderzochte belastingmiddelen werd 72% afgeboekt zonder in een 'hogere' fase terecht te komen. Voor 984 duizend openstaande vorderingen werd een herinnering gestuurd, waarvan 63% tot een *afboeking* leidde. Het totale afboekingspercentage steeg daardoor van 72% naar 79%. Niet alle openstaande vorderingen kregen echter een herinnering. Uiteindelijk kwamen er 1,8 miljoen vorderingen in de fase 'na aanmaning' terecht, waarbij (tot dusver) 30% van die 1,8 miljoen vorderingen ook in de fase 'na aanmaning' is afgeboekt⁷⁰.

Tabel 11 In welke fase wordt de vordering afgeboekt bij belastingmiddelen?

Belastingmiddelen				
Fase v/d vordering	Aantal unieke personen	Aantal vorderingen	Betalingspercentage (per fase)	Betalingspercentage (cumulatief)
0 - voor ophoging	4.505.600	9.039.300	72%	72%
1 - na herinnering	733.600	984.900	63%	79%
2 - na aanmaning	719.800	1.800.300	30%	85%
3 - na dwangbevel	450.000	1.188.200	41%	90%
4 - na executie dwangbevel	37.800	123.500	46%	91%

8.2.9 Budgettaire inzichten

Totaalbedragen vorderingen en ophogingen

Bij alle in 2023 gestarte vorderingen van de vijf onderzochte belastingmiddelen gezamenlijk zijn tot nu toe tot 268 mln. euro ophogingskosten opgelegd, op een totaal van 32,9 miljard euro aan initiële vorderingen. Onder ophogingen wordt verstaan: invoorderingsrente, aanmaningskosten, dwangbevelkosten en executie- en overige kosten.

Tabel 12 Wat is de totale som van het oorspronkelijke vorderingsbedrag en de opgelegde ophogingen bij vorderingen met ophogingen?

Type vordering	Som initiële vorderingsbedrag (mln. euro)	Som ophogingen* (mln. euro)
Belastingmiddelen	€ 32.910,6	€ 268,2

* Bedragen zijn gecorrigeerd voor verlagingen of teruggave van kosten en vergoeding van invoorderingsrente.

⁷⁰ Er vindt geen actieve invordering meer plaats op de vordering, omdat deze 1) volledig afbetaald is, 2) is kwijtgescholden of 3) oninbaar is geleden.

8.3 CAK

Het CAK voert wettelijke regelingen in het zorgdomein uit. De organisatie berekent en int onder andere de eigen bijdragen voor de Wlz (Wet langdurige zorg) en Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning), en bepaalt en int de hogere bestuursrechtelijke premie bij betalingsachterstanden van zorgpremies. Daarnaast voert het CAK de buitenlandregeling uit voor zorgkosten aan o.a. verdragsgerechtigden en grensarbeiders. Tenslotte is het CAK ook verantwoordelijk voor het uitvoeren van diverse compensatieregelingen voor specifieke zorgkosten. In dit rapport wordt er verslag gedaan over de regelingen Wlz, Wmo en de regeling Betalingsachterstand zorgpremie (BAZ).

8.3.1 Ontwikkelingen omtrent invordering en ophogingen

Afschaffing heffing wettelijke rente

Per 1 januari 2024 wordt wettelijke rente niet meer in rekening gebracht bij de inning van de eigen bijdrage.

Ambitie: aandacht voor maatwerk bij betalingsregelingen

In 2022 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport 'Betalingsregelingen van uitvoeringsorganisaties bij het Rijk'. Naar aanleiding van dat rapport heeft het CAK enkele ambities geformuleerd die erop gericht zijn om verbeteringen aan te brengen aangaande het treffen van betalingsregelingen met burgers⁷¹:

- Het CAK onderzoekt mogelijkheden om brieven te verrijken met meer informatie over betalingsregelingen.
- De organisatie verduidelijkt werkinstructies en interne opleidingen met objectievere criteria voor medewerkers bij het treffen van maatwerk betalingsregelingen, om meer uniformiteit te waarborgen.
- Bij het bewaken van het bestaansminimum streeft het CAK naar een balans tussen enerzijds het verzamelen van de juiste bewijsstukken voor een correcte vaststelling van betaalruimte, en anderzijds het rekening houden met het 'doenvermogen' van klanten voor wie het aanleveren van documenten soms te belastend is.
- Het CAK benadrukt dat binnen het huidige inningsbeleid verschillende opties bestaan om vorderingen oninbaar te verklaren wanneer een (maatwerk) betalingsregeling niet mogelijk is voor mensen met (problematische) schulden.

8.3.2 Huidige ophogingssystematiek

Tabel 13 Invorderingsproces CAK – eigen bijdrage Wmo/Wlz

Invorderingsproces	Ophogingen
Initiële vordering	+ €0
Herinnering + aanmaning (minnelijk intern)	+ €0
Telefonisch contact zoeken (minnelijk intern)	+ €0
Incassotraject (minnelijk extern)	+ <u>Incassokosten</u> (WIK)
Vonnis via civiele rechter en executietraject	+ <u>Gerechtelijke kosten</u> : o.a. griffiekosten en <u>ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders) (zie Bijlage 1 voor een overzicht van de tarieven)

⁷¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Bestuurlijke reactie 'Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk', Kamerbrief, 15 december 2022.

Tabel 14 Invorderingsproces CAK – Regeling betalingsachterstand zorgpremie (voorheen: wanbetalersregeling)

Invorderen op basis van dwang	Ophogingen
Broninhouding op inkomen (intern)	+ €0
Inning door CJIB	+ €0
Dwangbevel (gerechtsdeurwaarder CJIB)	+ €0 eerst aanbieden kosteloze betalingsregeling + <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> . (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders) (zie Bijlage 1 voor een overzicht van de tarieven) + <u>Wettelijke rente</u> bij verzuim (Art. 4:98 Awb)

Onderliggende redenen ophogingen

Binnen het CAK kunnen drie soorten ophogingen worden onderscheiden, namelijk wettelijke rente (Art. 6:199 BW en Art. 4:98 Awb), incassokosten gemaakt door externe incassobureaus, en gerechtelijke kosten zoals griffiegelden en voor de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders). Hoewel het CAK wél een juridische grondslag heeft om aanmaningskosten (Art. 4:113 Awb) in rekening te kunnen brengen (kan-bepaling), doet het CAK dit niet.

Incassokosten WIK: vergoeding van gemaakte kosten

De incassokosten die incassodienstverleners (WIK) in rekening mogen brengen, is geregeld in het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten. Het besluit verwijst naar artikel 96 lid 2, onder c van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek als juridische basis. Dit wijst erop dat de wetgever heeft erkend dat schuldeisers recht hebben op vergoeding van redelijke kosten die zij maken om betaling te verkrijgen buiten rechte. De staffel in artikel 2 lid 1 laat zien dat de hoogte van de vergoeding gerelateerd is aan de omvang van de hoofdsom. Dit laat zien dat de wetgever erkent dat grotere vorderingen doorgaans meer inspanning vereisen om te innen, maar tegelijkertijd dat de kosten niet evenredig toenemen met de hoofdsom (vandaar het aflopende percentage). De onderliggende redenen voor het in rekening kunnen brengen van incassokosten volgens dit besluit zijn primair gebaseerd op het principe dat een schuldeiser recht heeft op vergoeding van de redelijke kosten die gemaakt worden om betaling te verkrijgen wanneer een schuldenaar niet uit zichzelf betaalt. Het besluit beoogt deze kosten te normeren en te maximeren om zowel de schuldeiser te compenseren voor gemaakte kosten als de schuldenaar te beschermen tegen buitensporige incassokosten.

Wettelijke rente BW en Awb: compensatie voor betalingsvertraging en prikkel tot tijdige betaling

Op basis van het Burgerlijk Wetboek (BW, artikel 119) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb, artikel 4:97 en 4:98) kunnen de verschillende onderliggende redenen worden vastgesteld voor het in rekening brengen van wettelijke rente. Wettelijke rente dient als financiële compensatie wanneer een schuldenaar niet binnen de voorgeschreven termijn betaalt en daarmee in verzuim raakt. De automatische koppeling tussen verzuim en renteverplichting onderstreept dit compenserende karakter. De automatische verschuldigheid van wettelijke rente bij verzuim functioneert als financiële prikkel om tijdig te betalen. Tijdens uitstel van betaling of schorsing loopt in principe de renteverplichting door.

Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders: vergoeding van gemaakte kosten

Het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) vormt de wettelijke grondslag voor de kosten die gerechtsdeurwaarders in rekening brengen. De Btag-tarieven zijn primair bedoeld om alle noodzakelijke werkzaamheden te financieren die samenhangen met ambtshandelingen, van voorbereiding tot afronding (artikel 1) (zie Bijlage 1 voor een overzicht van de tarieven).

8.3.3 Betalingsregeling

Voor het aanvragen van een betalingsregeling biedt het CAK burgers verschillende contactmogelijkheden: telefonisch, via een online formulier of via het digitale portaal Mijn CAK. Hieronder zijn de huidige voorwaarden beschreven waaronder het mogelijk is een betalingsregeling te treffen.⁷²

Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

- Voorwaarden:
 - De betalingsregeling geldt voor achterstallige facturen waarvan de uiterste betaaldatum is verstreken.
 - Minimale maandelijkse aflossing: €10.
 - Maximale aflosperiode: 36 maanden.
 - De cliënt blijft verplicht de lopende eigen bijdrage te betalen naast de aflossing.
- Uitzonderingen: bij onmogelijkheid om aan de standaardvoorwaarden te voldoen (minimaal €10 per maand of maximaal 36 maanden), biedt het CAK maatwerk na telefonisch contact.

Wet langdurige zorg (Wlz)

- Voorwaarden:
 - De betalingsregeling geldt voor achterstallige facturen waarvan de uiterste betaaldatum is verstreken.
 - Minimale maandelijkse aflossing: €10.
 - Maximale aflosperiode: 36 maanden.
 - De cliënt blijft verplicht de lopende eigen bijdrage te betalen naast de aflossing.
- Specifieke regeling bij woningverkoop: Voor Wlz-cliënten met een woning die te koop staat, bestaat de mogelijkheid tot tijdelijk uitstel van betaling voor een deel van de eigen bijdrage via specifieke formulieren.
- Uitzonderingen: bij onmogelijkheid om aan de standaardvoorwaarden te voldoen (minimaal €10 per maand of maximaal 36 maanden), biedt het CAK maatwerk na telefonisch contact.

Regeling betalingsachterstand zorgpremie

Het CAK biedt geen betalingsregeling voor de verhoogde bestuursrechtelijke premie bij betalingsachterstanden zorgpremie. In plaats daarvan dient de verzekerde een betalingsregeling te treffen met de zorgverzekeraar, waarna de zorgverzekeraar de afmelding bij het CAK kan verzorgen. Sinds 2018 is het dan zo dat de openstaande vorderingen bij het CAK worden kwijtgescholden.

Oninbaar verklaren

Het CAK kan op basis van grondslagen welke zijn vastgelegd in intern beleid overgaan tot staking van de actieve inning. Dit is een feitelijke handeling waarbij er geen sprake is van kwijtschelding. Formeel blijft de verschuldigdheid van de vordering immers bestaan. Het CAK kan de actieve inning staken indien er bijvoorbeeld gedurende een bepaalde termijn geen verhaalsmogelijkheden aanwezig zijn bij de burger, of wanneer de burger vertrokken is naar een onbekende bestemming en invordering daardoor feitelijk onmogelijk is.

Kwijtscheldingsmogelijkheden

- Beleidsregels CAK inning bestuursrechtelijke premie Zorgverzekeringswet 2023
- Beleidsregels CAK termijnen eigen bijdrage Wlz en Wmo 2025
- Regeling voor mensen onder bewind: [Staatscourant 2019, 34671 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)
- Kwijtschelding op grond van artikel 4:94a Awb.

⁷² Verkregen via: [Betalingsregeling aanvragen \(in delen betalen\) - CAK](#)

Vrijstellingen

Het CAK heeft voor de Wlz en Wmo 2015 eigen bijdrage ook een grondslag om de burger vrij te stellen van een betalingsverplichting als een burger te weinig financiële middelen heeft (minder dan de vrijstellingsnorm. Dit is geregeld in artikel 3.3.2.2 Besluit langdurige zorg en 3.12 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. Als dit tot de mogelijkheden behoort dan zal dit voorliggend zijn op oninbaar verklaren of kwijtschelden.

8.3.4 Aantallen en percentage geïnde dossiers

Wmo/Wlz

Onderstaande tabellen laten de aantallen dossiers en het inningspercentage zien in de minnelijke incassofase met betrekking tot de inning van de eigen bijdrage Wmo/Wlz. Tabel 15 heeft betrekking op invordering door het CAK zelf. Tabel 16 heeft betrekking op invordering door (externe) incassobureaus.

Tabel 15 Eigen bijdrage Wmo/Wlz – intern incassotraject (o.b.v. dossiers ingestroomd in 2024) – aantallen en percentage geïnde dossiers

Invorderingsproces	Aantal dossiers	Percentage geïnde dossiers
Initieel		
• Wmo	533.000	
• Wlz	205.000	
• Totaal	738.000	
Dossier betaald binnen betaaltermijn factuur		
• Wmo	490.893	92,1% (van 533.000 Wmo)
• Wlz	188.395	91,9% (van 205.000 Wlz)
Intern incassotraject		
• Wmo	42.000	7,9 % (van 533.000 Wmo)
• Wlz	16.600	8,1% (van 205.000 Wlz)
• Totaal	58.600 dossiers	

Tabel 16 Eigen bijdrage Wmo/Wlz – extern incassotraject (o.b.v. dossiers uitgestroomd in 2023) – aantallen en kosten voor burgers

Invorderingsproces	Aantal dossiers	Totale kosten ophogingen voor burgers
Totaal aantal dossiers ingestroomd in extern incassotraject	79.000*	
Extern incassotraject minnelijk (Wlz + Wmo)	76.000	€ 1.000.000 opgelegd waarvan € 460.000 voldaan door burger
Extern incassotraject gerechtelijk** (Wlz + Wmo)	1.000	€ 8.000 opgelegd waarvan € 6.000 voldaan door burger
Totaal extern incassotraject uitgestroomd (Wmo + Wlz)	77.000***	€ 3.050.000

* Dit is circa 5% van totaal aantal Wmo- en Wlz-dossiers.

** In het jaar 2023 zijn er relatief weinig gerechtelijke dossiers opgestart en afgewikkeld in verband met een nieuwe overeenkomst. De afwikkeling van deze gerechtelijke dossiers volgde pas in 2024.

*** Dit betreft niet uitsluitend dossiers uit 2023. Daarom kan dit aantal niet worden gerelateerd aan de 79.000 ingestroomde dossiers.

Het CAK geeft aan dat per jaar ongeveer 5% van alle Wmo- en Wlz-dossiers wordt overgedragen naar de deurwaarder voor een extern incassotraject. Dit betreft echter wel uitdrukkelijk een schatting aangezien deze aantallen per jaar kunnen fluctueren.

Regeling betalingsachterstand zorgpremie

Tabel 17 toont dat het CAK via broninhouding op inkomen in 2023 ongeveer € 135 miljoen aan premies heeft geïnd (40,3%). Zo'n € 110 aan premies is geïnd door het CJIB.

Tabel 17 Regeling betalingsachterstand zorgpremie (voorheen Wanbetalersregeling) (2023) – aantallen en inningspercentage

Incassoproces	Aantal dossiers*	Ontvangen premies	Inningspercentage
Broninhouding op inkomen (intern)	70.000	€ 135.000.000	40,3% (van €335.000.000)
Inning door CJIB + dwangbevel gerechtsdeurwaarder CJIB	105.000	€ 110.000.000	32,8% (van €350.000.000)
Totaal geïnd		€ 245.000.000	73,1% (van €335.000.000)
Invorderen op basis van dwang	175.000	€335.000.000**	

* Gemiddeld aantal over 2023

** Bedragen zijn afgerond naar € 1 miljoen

8.3.5 Budgettaire inzichten

Geïnde bedragen

Als het gaat om de inning van de eigen bijdrage Wmo/Wlz laat onderstaande tabel 18 zien dat € 57 miljoen is betaald - en dus geïnd - binnen de betaaltermijn. In totaal is ongeveer € 5 miljoen geïnd via een minnelijk intern dan wel extern incassotraject.

Tabel 18 Eigen bijdrage Wmo/Wlz – intern en extern minnelijk incassotraject (o.b.v. dossiers ingestroomd in 2024) – Aantallen en geïnde bedragen

Invorderingsproces	Aantal dossiers	Totaal geïnde bedragen
Initieel		
• Wmo	533.000	
• Wlz	205.000	
• Totaal	738.000	
Dossier betaald binnen betaaltermijn factuur		
• Wmo	490.893	€ 9.843.514
• Wlz	188.395	€ 47.641.334**
• Totaal	679.288	€ 57.484.484
Intern incassotraject*		
• Wmo	42.000	Niet separaat beschikbaar, uitsluitend in combinatie met externe traject
• Wlz	16.600	
Totaal intern en extern minnelijk incassotraject		
• Wmo		€ 764.182
• Wlz		€ 4.271.670
• Totaal	58.600	€ 5.035.852

* Belangrijk te benadrukken is dat deze burgers niet allemaal een betaalverzoek ontvangen. In deze populatie zitten bijvoorbeeld ook getroffen betalingsregelingen, insolventietrajecten en overlijdensgevallen.

** Dit bedrag is exclusief hetgeen dat door middel van broninhouding is geïnd.

Tabel 19 Eigen bijdrage Wmo/Wlz – extern incassotraject (o.b.v. dossiers uitgestroomd in 2023) – Aantallen en geïnde bedragen

Invorderingsproces	Aantal dossiers	Geïnde bedragen***
Totaal aantal dossiers ingestroomd in extern incassotraject	79.000*	
Extern incassotraject minnelijk (Wlz + Wmo)	76.000	€ 3.200.000 overgedragen aan hoofdsom waarvan € 1.400.000 voldaan door burger
Extern incassotraject gerechtelijk** (Wlz + Wmo)	1.000	€ 7.000 overgedragen aan hoofdsom waarvan € 6.000 voldaan door burger**
Totaal extern incassotraject (Wmo + Wlz)	77.000	€ 3.206.000

* Dit is circa 5% van totaal aantal Wmo- en Wlz-dossiers.

** In het jaar 2023 zijn er relatief weinig gerechtelijke dossiers opgestart en afgewikkeld in verband met een nieuwe overeenkomst. De afwikkeling van deze gerechtelijke dossier volgde pas in 2024.

*** Bedragen zijn afgerond naar € 1 miljoen

Tabel 20 Ontvangen premies regeling betalingsachterstand zorgpremie

Incassoproces	Aantal dossiers	Ontvangen premies*
Broninhouding op inkomen (intern)	70.000	€ 135.000.000
Inning door CJIB + dwangbevel gerechtsdeurwaarder CJIB	105.000	€ 110.000.000
Totaal geïnd		€ 245.000.000
Invorderen op basis van dwang	175.000	€335.000.000**

* Bedragen zijn afgerond naar € 1 miljoen

8.4 CJIB

Het CJIB is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid voor het innen van justitiële sancties. Het bureau int daartoe verkeersboetes Wahv, strafrechtelijke boetes, schadevergoedingsmaatregelen en (bijbehorende) administratiekosten. Het CJIB is daarnaast ook als operationeel ketenregisseur belast met de coördinatie van de persoonsgerichte tenuitvoerlegging van alle strafrechtelijke beslissingen zoals taakstraffen, gevangenisstraffen en geldelijke sancties. .

Binnen de Rijksincasso fungeert het CJIB als coördinerend orgaan dat overheidsorganisaties ondersteunt bij het innen van vorderingen volgens de Rijksincassovisie. In het kader van Clustering Rijksincasso heeft het CJIB onder andere de opdracht gekregen gerechtsdeurwaarderstrajecten te clusteren. Dit centraliseren van deurwaarderstrajecten heeft tot doel mensen die bij de overheid meerdere schulden hebben door één deurwaarder te laten benaderen. Het CJIB voert ook daadwerkelijke invorderingswerkzaamheden uit voor circa 20 organisaties.

8.4.1 Ontwikkelingen omtrent invordering en ophogingen

Kosteloze betalingsherinnering

In het regeerprogramma van het demissionaire kabinet Schoof is aangegeven dat het CJIB een gratis betalingsherinnering gaat versturen. Deze ontwikkeling is onderdeel van een bredere beweging naar een meer persoonsgerichte inning en betere dienstverlening.

In de voorbereiding op de start is besloten dat de gratis betalingsherinnering wordt verstuurd na afloop van de initiële betaaltermijn. Voor verkeersboetes Wahv gaat het om een termijn van acht weken, terwijl voor strafrechtelijke geldelijke sancties doorgaans een betaaltermijn van dertig dagen geldt. Na de herinnering krijgen betrokkenen een aanvullende betaaltermijn van twee weken om alsnog te betalen zonder ophogingen.

Door de besluitvorming van de Voorjaarsnota 2025, waarbij de structurele middelen voor de gratis betalingsherinnering vanaf 2029 zijn afgeroomd, is onduidelijk of het CJIB kan starten met het versturen van de gratis betalingsherinnering. De staatssecretaris heeft toegezegd dat hij de Tweede Kamer in Q3 informeert over de gevolgen van het wegvallen van de structurele financiering voor de invoering van de gratis betalingsherinnering.⁷³

Bij brief d.d. 4 april 2025 heeft deze staatssecretaris de Tweede Kamer geïnformeerd over de betalingsherinnering. In de brief is ingegaan op de - toen nog - beoogde implementatie van deze maatregel op 1 juli 2026 voor verkeersboetes Wahv. Voor strafrechtelijke geldelijke sancties werd voorzien dat dit zo spoedig mogelijk daarna wordt ingevoerd. De start hangt samen met noodzakelijke wetwijzigingen en budgettaire beperkingen. In de huidige Wahv is namelijk bepaald dat van rechtswege ophogingen intreden als niet tijdig is betaald. Een eerdere implementatie dan 1 juli 2026 vergt vooral

⁷³ Kamerstukken II, TZ202506-024, Verkregen via: [Toezegging bij Armoede- en schuldenbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

aanvullende dekking voor verminderde ontvangsten bij Financiën en exploitatiekosten bij het CJIB. Voor 2026 is 10 miljoen euro beschikbaar, maar voor eerdere invoering zou 19 miljoen nodig zijn.

De kosteloze betalingsherinnering komt voort uit verschillende overwegingen. Ten eerste moet de maatregel helpen voorkomen dat mensen (verder) in de problemen komen door ophogingen bij niet-tijdige betaling. Ten tweede toont data-analyse door het CJIB aan dat veel mensen hun boetes betalen in de laatste twee weken van de oorspronkelijke termijn. Door de herinnering na deze termijn te sturen, worden specifiek mensen bereikt die vergeten te betalen. Ten derde past de maatregel in een bredere aanpak van het CJIB om meer dienstverlening te leveren bij de inning van boetes en sancties.⁷⁴

Kwijtscheldingsmogelijkheden verhogen

Naast de betalingsherinnering wordt ook gewerkt aan de mogelijkheid tot kwijtschelding van verhogingen bij verkeersboetes Wahv in bijzondere gevallen. Dit geldt voor situaties waarin sprake is van overmacht, waarbij betrokkenen aantoonbaar niet verwijtbaar in verzuim zijn geweest, of wanneer er sprake is van onevenredig hardvochtige effecten door een samenloop van problematische omstandigheden. Het ministerie van J&V en het CJIB verwachten dat deze maatregel voor zo'n 500-1.500 personen per jaar zal gelden. Deze kwijtscheldingsmogelijkheid is in juni 2025 van start gegaan.

De demissionair staatssecretaris voor Rechtsbescherming en de demissionair staatssecretaris van Justitie en Veiligheid noemen het van belang dat met deze maatregelen een bijdrage wordt geleverd aan het voorkomen van schuldenoploop en dat mensen niet (verder) in de problemen komen. Begin 2026 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de aanstaande start van het versturen van betalingsherinneringen en de eerste ervaringen met het kwijtschelden van ophogingen bij verkeersboetes Wahv.⁷⁵ Voor de betalingsherinnering hangt de daadwerkelijke start inmiddels af van politieke besluitvorming over de gevolgen van het wegvallen van structurele financiering voor dit beleidsinitiatief.

Knelpunten en ambities

In de Stand van de Uitvoering 2023 beschrijft het CJIB onder meer diverse knelpunten op het gebied van invordering en schetst de ambities op deze terreinen⁷⁶.

Verhogingen

Een fundamenteel spanningsveld dat het CJIB identificeert betreft de balans tussen effectieve handhaving en maatschappelijk verantwoorde invordering. Bij verkeersboetes Wahv hanteert de wet momenteel een systeem waarbij niet-betaling leidt tot van rechtswege verschuldigde verhogingen (50% boven op de boete bij eerste aanmaning, 100% bovenop het opgehoogde bedrag bij tweede aanmaning). Dit systeem, bedoeld om betalingsdiscipline te bevorderen, creëert echter in bepaalde gevallen problematische situaties. Het CJIB onderkent dat de meeste burgers hun boetes netjes betalen, maar voor sommigen kunnen deze verhogingen onevenredige gevolgen hebben, vooral in situaties van overmacht, multi-problematiek. Het CJIB signaleert dat de huidige verhogingssystematiek bij verkeersovertredingen (Wet Mulder) verschilt van de systematiek bij strafrechtelijke verkeersboete Wahv, wat harmonisatie wenselijk maakt.

Het CJIB ambieert meer discretionaire ruimte om maatwerk te kunnen leveren in gevallen waar voortzetting van invordering evident onredelijk is. Dit zou het CJIB in staat stellen om conform het doel van de wet te handelen: het innen van verkeersboetes Wahv met oog voor de menselijke maat.

Hardheidsclausule en alternatieve sancties

Een specifiek knelpunt betreft de hardheidsclausule voor geldboetes. Jaarlijks worden ongeveer 300.000 strafbeschikkingen met geldboetes uitgevaardigd. Bij hardvochtige situaties waarin tenuitvoerlegging niet opportuun lijkt, ontbreekt momenteel de flexibiliteit om de invordering aan te passen. Het CJIB wil de

⁷⁴ Kamerstukken II 2024/2025, 29279, nr. 931

⁷⁵ Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 931

⁷⁶ CJIB. (2023). Stand van de uitvoering 2023.

bestaande hardheidsclausule voor geldboetevonnissen uitbreiden naar geldboetes in strafbeschikkingen zonder wetswijziging, en het grensbedrag aanpassen aan de huidige indexering van boetebedragen. Het CJIB signaleert daarnaast de mogelijkheid van vervangende taakstraf als alternatief voor vervangende hechtenis. Uit onderzoek blijkt dat ongeveer 10% van de gevallen met geldboetes via vervangende hechtenis wordt afgedaan, vaak bij personen die niet kunnen betalen. Deze optie vereist echter wetswijziging en is momenteel in ontwikkeling binnen het project 'Straffen op maat'.

8.4.2 Huidige ophogingsystematiek

Tabel 21 Invorderingsproces CJIB - verkeersboete Wahv

Invorderingsproces	Kosten en juridische grondslag
Initiële vordering (beschikking, betalingsregeling) - administratiekosten	+ €9 (<i>Art. 11a van het Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften 1994</i>)
1 ^e aanmaning	+ 50% (<i>Art. 23 lid 3 Wahv</i>)
2 ^e aanmaning	+ 100% (<i>Art. 25 lid 1 Wahv</i>)
Verhaal zonder dwangbevel	+ €0
Verhaal met dwangbevel	+ <u>Vergoeding invorderingskosten</u> niet-ambtshandelingen €45,28. (<i>Regeling vaststelling invorderingskosten</i>) + <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> . (<i>Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders</i>) (zie Bijlage 1 voor een overzicht van de tarieven)
Inname rijbewijs	+ €0
BGS (buiten gebruikstelling voertuig)	+ <u>Kosten</u> afhankelijk van type voertuig, duur in bewaring
Gijzeling	+ €0

Tabel 22 Invorderingsproces CJIB - Strafrechtelijke boetes en niet betalen schadevergoedingsmaatregelen

Incassoproces	Kosten
Initiële vordering	+ €9 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (<i>Art. 4.11</i>) (strafrechtelijke boetes) + €0 (schadevergoedingsmaatregelen)
1 ^e aanmaning	+ €20 (<i>Art 6:4:2 lid 1 en 2 Sv</i>)
2 ^e aanmaning	+ 20% van het openstaande bedrag van de 1 ^e aanmaning, minimaal €40 (<i>Art 6:4:2 lid 1 en 2 Sv</i>)
Verhaal met dwangbevel	+ Vergoeding <u>invorderingskosten</u> niet-ambtshandelingen €80,41 (geldboetes) of €145,34 (schadevergoedingsmaatregel) (<i>Regeling vaststelling invorderingskosten</i>) + <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> (<i>Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders</i>) (zie Bijlage 1 voor een overzicht van de tarieven)

8.4.3 Onderliggende redenen ophogingen

Administratiekosten: dekken van gemaakte kosten

Per 1 januari 2016 zijn de administratiekosten voor verwerking en inning van financiële straffen verhoogd van €7 euro naar €9. Het uitgangspunt bij de heffing op de boete is geweest dat de overtreder opdraait voor de kosten. Bij het CJIB was er budgettaire problematiek, omdat het tarief voor de administratiekostenvergoeding niet kostendekkend was. Om deze problematiek te dekken is besloten de administratiekostenvergoeding te verhogen.⁷⁷ De stijging van de kosten in de periode 2012-2016 kwam onder meer door investeringen van het ministerie in ICT en in de uitvoeringsketen, inflatie en doordat het CJIB meer maatwerk leverde met bijvoorbeeld ruimere mogelijkheden van gespreide betalingen en een persoonsgerichte aanpak bij betalingsproblemen. Verder waren administratieve taken van de politie in de verwerking van boetes overgeheveld naar het CJIB.⁷⁸

Aanmaningskosten: prikkel tot betaling

Voor de justitiële vorderingen (verkeersboetes Wahv en strafrechtelijke geldelijke sancties) gaat het om de ophogingen die in rekening worden gebracht bij de 1ste en 2e aanmaning die bedoeld zijn als prikkel om meteen te betalen of meteen een betalingsregeling te treffen (artikelen 23 lid 3 en artikel 25 lid 1 Wahv voor de verkeersboete Wahv en de artikelen 6:4:2 leden 1 en 2 Wetboek van Strafvordering).

Voor de tweede verhoging van strafrechtelijke boetes wordt in Kamerstukken ook verwezen naar een betalingsprikkel als onderliggende reden. Een gemaximeerd grensbedrag van fl. 1.000,- bij de tweede verhoging (van 20% van het openstaande bedrag) is om die reden vervallen bij wet in 1986: *“Gelet op de grote problemen rond de executie van geldboeten en de daarmee gepaard gaande kosten, waarop in het hierboven genoemde rapport is gewezen, meen ik dat er reden is de prikkel tot betaling van de boete na de eerste aanschrijving zo groot mogelijk te doen zijn.”*⁷⁹

De Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel Wahv uit 1987/88 noemt over de onderliggende redenen voor de verhogingen het volgende: *“De uit de wet voortvloeiende verhogingen van het boetebedrag zullen, zo meent de commissie, een sterke prikkel vormen om de boete tijdig te voldoen, in het geval dat geen beroep wordt ingesteld.”*⁸⁰ Destijds was de eerste verhoging 25%. Over de verhoging hiervan wordt gesteld: *“Van het percentage van vijftienvintig zal naar verwachting een voldoende prikkel uitgaan om de administratieve sanctie binnen de gestelde termijn te voldoen.”*⁸¹ Op het verschil (en onderbouwing) met de verhogingssystematiek voor strafrechtelijke boetes wordt in de memorie van toelichting niet ingegaan. Het percentage van de (tweede) wettelijke verhoging van 50% is niet specifiek toegelicht, maar naar verluidt net als de (eerste) wettelijke verhoging van 25% overgenomen van de voorstellen die een voorbereidende commissie had gedaan.

In 2011 zijn de aanpassingen van de verhogingen naar van 25% naar 50% bij de eerste verhoging en van 50% naar 100% bij de tweede verhoging ingebracht bij de als technische verbetering bij Nota van wijziging bij de wet voor het ‘vermulderen’ van artikel 30 WAM (Wet aansprakelijkheid motorrijtuigen; het onverzekerd zijn van een motorvoertuig). In de toelichting bij de wetswijziging is aangegeven: *“Met de thans voorgestelde verdubbeling van de aanmaningen wordt beoogd het initiële betalingspercentage te verhogen. Een forse verhoging van het verschuldigde bedrag bij niet-tijdige betaling vormt immers een prikkel voor de overtreder om zijn boete tijdig te voldoen. Daarmee draagt deze wijziging bij aan het zo min mogelijk belasten van de rechterlijke macht, het openbaar ministerie en de politie met zaken van niet-betalende overtreeders.”*⁸²

⁷⁷ Kamerstukken II 2015/2016, 34300 VI, nr. 2

⁷⁸ Verkregen via: [Verhoging administratiekosten financiële straffen \(rijksoverheid.nl\) | CJIB.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/cjib/verhoging-administratiekosten-financiële-straffen)

⁷⁹ Kamerstukken II 1984/1985, 18802, nr. 3: p. 7

⁸⁰ Kamerstukken II 1987/1988, 20329, nr. 3: p. 19

⁸¹ Kamerstukken II 1987/1988, 20329, nr. 3: p. 18

⁸² Kamerstukken II 2010/2011, 32438, nr. 7

In diverse Kamervragen wordt ingegaan op de achterliggende redenen voor het bestaan van de verhogingen bij verkeersboetes. In 2012 zei de minister van Veiligheid en Justitie hierover: *“De huidige verhogingssysteem is bedoeld als betalingsprikkel en moet deelbetalingen en onbetaalde verkeersboetes tegengaan. Met het verhogen van de wettelijke aanmaningspercentages in 2011 werd beoogd deze prikkel verder te vergroten.”*⁸³ In 2014 zei de minister van Veiligheid en Justitie hierover het volgende: *“Ik ga nog even in op die aanmaning met een verhoging van 50%. Dat is een prikkel om op tijd te betalen. Het percentage is enkele jaren geleden met steun van de Kamer verhoogd.”*⁸⁴

Meer recent, in 2024, zei de voormalig minister voor Rechtsbescherming het volgende over de onderliggende redenen voor de verhogingen bij verkeersboetes Wahv: *“Verhogingen hebben een belangrijke functie. Zij zijn mede bedoeld om de betaaldiscipline van burgers te verbeteren en daarmee de effectiviteit van de inning van verkeersboetes te vergroten. Dit laatste is van belang gelet op het grote aantal verkeersboetes dat jaarlijks wordt opgelegd. Het verbeteren van betaaldiscipline is ook een van de redenen geweest de verhogingenpercentages in 2011 te verhogen naar 50% en 100%. In het hiervoor genoemde onderzoek wordt geconcludeerd dat de betaaldiscipline sindsdien is verbeterd. Het aandeel mensen dat hun boete niet binnen de betaaltermijn voldoet of geen betalingsregeling treft, is gedaald van 16% naar 14%.”*⁸⁵ Ook hier wordt duidelijk dat de prikkel tot betaling de belangrijkste reden voor de verhogingen vormt.

In dezelfde Kamerbrief uit 2024 gaat de minister in op de hoogte van verhogingen. De voormalig minister stelt dat de verhogingen “fors” zijn, maar stelt de verhogingen geringer zijn bij lagere initiële vorderingen. De minister legitimeert hoogte van de verhogingen door te stellen dat verkeersboetes Wahv voorkomen kunnen worden. En, zo stelt de voormalig minister: *“Uit onderzoek blijkt dat burgers hun verkeersboete en eventuele verhogingen in de regel kunnen betalen. Een van de verklaringen is dat het gaat om burgers die de beschikking hebben over een geregistreerd (motor)voertuig. Dit is een positieve indicatie voor het hebben van «bezit» en daarmee van betaalcapaciteit.”*⁸⁶ De minister impliceert hiermee enkele zaken over de proportionaliteit en legitimering van de verhogingen. De minister rechtvaardigt de hoogte van de verhogingen op basis van een aanname over de betaalcapaciteit van de doelgroep. Door te stellen dat het bezit van een motorvoertuig een ‘positieve indicatie voor bezit’ is, suggereert de minister dat de verhogingen proportioneel zijn, omdat de doelgroep deze in principe kan dragen. Tevens wordt impliciet een koppeling gemaakt tussen ‘kunnen betalen’ en ‘moeten betalen’ - als mensen het kunnen betalen, is het volgens deze redenering legitiem om die bedragen te vragen. Daarnaast worden bezitters van motorvoertuigen gegeneraliseerd, zonder rekening te houden met individuele financiële omstandigheden of sociaaleconomische verschillen binnen deze groep. De redenering veronderstelt dat de proportionaliteit van een sanctie vooral afhangt van de veronderstelde draagkracht van de persoon die de sanctie ontvangt, in plaats van andere factoren zoals de ernst van de overtreding, de mate waarin de verhoging effectief gedragsverandering bewerkstelligt, of de verhouding tussen de oorspronkelijke boete en de verhoging.

Invorderingskosten: dekken van gemaakte kosten deurwaarders

Invorderingskosten van de deurwaarders zijn bedoeld om de kosten te dekken van de incassohandelingen die worden verricht voor de invordering van geldboetes, schadevergoedings- en ontnemingsmaatregelen en administratieve sancties. Specifiek gaat het om handelingen zoals het registreren van een opdracht, het beoordelen, uitvoeren en bewaken van een betalingsregeling, verhaalsrecherche, het doen van een aanmaning, en correspondentie. Uit de toelichting blijkt dat de tarieven zijn vastgesteld op basis van een kostprijsonderzoek, waarbij het uitgangspunt was dat “tarifiering plaats zal vinden op basis van reële kosten”. De regeling beoogt dus een vergoeding te bieden voor de werkelijke kosten die gemaakt worden bij de invordering. De kosten zijn niet bedoeld als extra sanctie of strafmaatregel, maar als vergoeding van de daadwerkelijke uitvoeringskosten van het inningsproces.⁸⁷

⁸³ Kamerstukken II 2012/2013, 2105

⁸⁴ Kamerstukken II 2013/2014, 33750 VI, nr. 119

⁸⁵ Kamerstukken II 2023/2024, 29279, nr. 835: p. 3

⁸⁶ Kamerstukken II 2023/2024, 29279, nr. 835: p. 3

⁸⁷ Regeling vaststelling invorderingskosten. Staatscourant, 16 juli 2001, nr. 134: p. 7

Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders: vergoeding van gemaakte kosten

Het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) vormt de wettelijke grondslag voor de kosten die gerechtsdeurwaarders in rekening brengen. De Btag-tarieven zijn primair bedoeld om alle noodzakelijke werkzaamheden te financieren die samenhangen met ambtshandelingen, van voorbereiding tot afronding (artikel 1) (zie Bijlage 1 voor een overzicht van de tarieven).

8.4.4 Kosteloze betalingsherinnering

Het CJIB kent momenteel nog geen kosteloze betalingsherinnering voordat aanmaningskosten in rekening worden gebracht bij verkeersboetes Wahv en strafrechtelijke geldelijke sancties waarvoor wettelijke verhogingen worden opgelegd. Een tot voor kort voorziene start per 1 juli 2026 het CJIB met de implementatie van de kosteloze betalingsherinnering bij de inning van verkeersboetes Wahv staat op dit moment ter discussie.

Het CJIB kent bij betalingsregelingen momenteel al wel een herinnering als er een termijn van de betalingsregeling niet is voldaan. De betalingsregeling wordt bij één gemiste termijn dus niet zomaar beëindigd. Ook bij ontnemingsmaatregelen is er in het proces een betalingsherinnering mogelijk vóórdat de vordering naar de deurwaarder gaat ter incasso (maar de ontnemingsmaatregel kent geen wettelijke verhogingen). Dit is geen wettelijke verplichting.

Voor de vorderingen die het CJIB krijgt overgedragen ter incasso (met inzet van de deurwaarder) van andere uitvoeringspartijen stuurt het CJIB eerst ook nog een aanschrijving om te kunnen betalen met daarin ook de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen (voor de vorderingen die aangesloten zijn bij de vallen vorderingen van de Betalingsregeling rijk kan één betalingsregeling worden getroffen).

8.4.5 Betalingsregeling

Betalingsregeling CJIB

Burgers kunnen via de website van het CJIB via een aanvraagformulier een betalingsregeling aanvragen. Aanvragen kan telefonische, schriftelijk, via de chat, via een online formulier en via ons digitale loket (als de burger met DigiD is ingelogd). Het CJIB hanteert specifieke criteria voor het toekennen van een betalingsregeling.

- *Voorwaarden:*
 - Een burger komt voor een betalingsregeling in aanmerking wanneer het totaalbedrag minimaal €75 bedraagt (inclusief eventuele verhogingen, maar exclusief administratiekosten). Een belangrijk vereiste is dat eventuele eerdere betalingsregelingen in de afgelopen zes maanden correct zijn nageleefd.
 - Tijdens de looptijd van een betalingsregeling dient de betrokkene zelf zorg te dragen voor tijdige maandelijkse betalingen. Het CJIB verstuurt geen maandelijkse betalingsverzoeken. Bij het missen van een termijn volgt een betalingsherinnering, waarbij het niet-betaalde bedrag moet worden voldaan vóór of gelijktijdig met de volgende termijn.
- *Maatwerk:* Het CJIB biedt ruimte voor maatwerk binnen de betalingsregeling. De hoogte van de termijnbedragen en het aantal termijnen worden afgestemd op het openstaande bedrag. Indien het standaard termijnbedrag niet haalbaar is, bestaat de mogelijkheid om contact op te nemen voor een aangepast termijnbedrag dat beter aansluit bij de financiële situatie van de betrokkene. Voor personen die eerder een betalingsregeling niet hebben kunnen nakomen vanwege bijzondere omstandigheden, kan onder voorwaarden alsnog een nieuwe regeling worden getroffen.
- *Aanvullende ondersteuning:*
 - Wanneer betaling van een betalingsregeling problematisch blijft, wordt aangeraden contact op te nemen met het CJIB om gezamenlijk naar een oplossing te zoeken. Bij uitblijvende actie en niet nakoming van een betalingsregeling wordt de betalingsregeling beëindigd, waarna een termijn van 30 dagen geldt om het volledige bedrag alsnog te voldoen.

- Het CJIB biedt voor personen met complexere financiële problematiek de mogelijkheid tot aanvullend overleg. In situaties waarin een standaard betalingsregeling geen adequate oplossing biedt, kan worden gezocht naar alternatieve benaderingen die beter aansluiten bij de individuele omstandigheden van de betrokkene zoals een maatwerkbetalingsregeling of een draagkrachtbetalingsregeling. Ook kan doorverwezen worden naar schuldhulpverlening (met gebruikmaking van noodstopprocedure).
- *Uitsluitingscriteria*: bepaalde vorderingen kunnen niet worden opgenomen in een betalingsregeling. Dit betreft situaties waarin het CJIB reeds vervolgstappen heeft ondernomen, zoals:
 - Wanneer loonbeslag is gelegd via een werkgever of uitkeringsinstantie
 - Wanneer een deurwaarder is ingeschakeld.
 - Wanneer andere dwangmiddelen zijn ingezet.

Het CJIB heeft aangegeven – mede gelet op de ophogingen van 50% en 100% – het grensbedrag van € 75 voor betalingsregeling af te willen schaffen. Een dergelijke aanpassing volgt uit onderzoek naar betalingsregelingen bij het CJIB waarin is geconcludeerd: “*Voor mensen met een laag inkomen of schuldproblemen kan de drempel van 75 euro alsnog te hoog zijn en niet passen binnen hun aflossingscapaciteit.*”⁸⁸ Een dergelijk grensbedrag is niet in lijn met het uitgangspunt van het kabinet dat verhogingen kunnen worden voorkomen door het treffen van een betalingsregeling.

Betalingsregeling Rijk

Op basis van de Beleidsregels betalingsregelingen Rijk 2025 kunnen de volgende mogelijkheden tot het treffen van een betalingsregeling worden onderscheiden:

- Standaardregeling: Tot 12 maanden voor een enkele vordering en tot 36 maanden voor meerdere vorderingen.
- Maatwerkregeling: Voor bijzondere omstandigheden, tot 72 maanden, met mogelijke uitzondering als deze termijn onredelijk wordt geacht.
- Draagkrachtregeling: Een speciale variant van de maatwerkregeling waarbij het termijnbedrag wordt bepaald op basis van de maximale betaalcapaciteit van de persoon, mogelijk met een langere looptijd dan 72 maanden.
- Uitstel van betaling: Korte termijn uitstel met aannemelijke reden tot betaling binnen afzienbare tijd, normaal gesproken maximaal 4 maanden.

8.4.6 Kwijtscheldingsmogelijkheden

Huidige situatie

Bij verkeersboetes Wahv kan het CJIB de boetes – dus de *initiële* vordering – buiten invordering stellen op basis van het beleid van de minister of het Openbaar Ministerie of indien dit wordt besloten op basis van redelijkheid of doelmatigheid (Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen). Feitelijk gebeurt er voor de burger dan hetzelfde als bij kwijtschelding, er vinden geen nadere incassostappen plaats. Bij schadevergoedingsmaatregelen of boetevonnissen kan dat niet.

Het CJIB heeft géén mogelijkheden om verhogingen die in rekening worden gebracht bij de aanmaningen kwijt te schelden of te verminderen, waarbij de boete in stand blijft, omdat die ook niet betwist wordt en onherroepelijk is. Verhogingen zijn namelijk verplicht en automatisch als de sanctie niet op tijd wordt betaald (Art. 23 Wahv). Het CJIB heeft alleen de mogelijkheid om verhogingen te corrigeren (terug te draaien) als sprake is van onterecht opgelegde verhogingen. Van onterecht opgelegde verhogingen kan sprake zijn indien zich omstandigheden voordoen buiten de invloedssfeer van veroordeelde, zoals een veroordeelde die de post van het CJIB niet heeft ontvangen zonder dat dat hem te verwijten is of de veroordeelde een kennelijke ‘verschrijving’ heeft gemaakt bij het tijdig overboeken van het te betalen bedrag. Dit geldt ook voor de verhogingen bij verkeersboetes Wahv.⁸⁹ De dienstverlening en

⁸⁸ Cebeon. (2023). *Betalingsregelingenbeleid CJIB*. Amsterdam: Cebeon. p.8.

⁸⁹ Kamerstukken II 2023/2024, 24515, nr. 758

persoonsgerichte inning van het CJIB ziet op het voorkomen van verhogingen bijvoorbeeld door het treffen van betalingsregelingen, en het passend en effectief inzetten van instrumenten eveneens om kostenoploop te voorkomen.

Er zijn voor mensen afhankelijk van de soort sanctie (met soms daarop vallende verhogingen) wel mogelijkheden om de inning van de sanctie zelf te laten beëindigen en daarmee ook de inning van de opgelegde verhogingen te beëindigen. Het kan bijvoorbeeld na een succesvol afgerond schuldsaneringstraject (voor verkeersboetes Wahv alleen), het verlenen van gratie, een hardheidsclausule voor door de rechter opgelegde geldboeten of naar aanleiding van een besluit van het openbaar ministerie. Deze mogelijkheden zien niet specifiek op de verhogingen.

Ambities CJIB

Het CJIB wil, wanneer iemand naast verkeersboetes Wahv ook strafrechtelijke sancties heeft waarbij verhogingen zijn opgelegd waarop de situatie van overmacht ook betrekking heeft, vanuit een persoonsgerichte inning en een betrouwbare overheid ook deze verhogingen willen kwijtschelden. Het is volgens het CJIB niet uit te leggen dat op grond van een bepaalde situatie de verhoging voor een verkeersboete Wahv wordt kwijt gescholden, terwijl diezelfde situatie voor die persoon op dat moment speelt voor bijvoorbeeld een strafbeschikking waarin een verhoging is opgelegd. Maar ook als iemand geen verkeersboete Wahv heeft, maar wel een overmachtssituatie voor een strafrechtelijke verhoging aan de orde is, moet dit mogelijk zijn.

Motie Palmen: verlaging ophogingspercentages

De motie Palmen verzoekt de regering te kijken naar een verlaging van de ophogingspercentages bij verkeersboetes Wahv. De huidige ophogingspercentages zijn 50% en 100% bovenop de (verhoogde) verkeersboete Wahv. Daarmee wijken de percentage fors af van andere ophogingspercentages die bij aanmaningen in rekening worden gebracht, zowel bij de overheid als voor civiele vorderingen.⁹⁰ Het verlagen van de ophogingspercentages kost de rijkskas (veel) geld doordat een deel van de mensen de verhogingen nu wel betaalt. Voor een verlaging moeten de verminderde ontvangsten bij Financiën worden gedekt.

In de Voortgang beleidsinitiatieven regeerprogramma CJIB geven de demissionaire respectievelijk voormalig staatssecretarissen van Rechtsbescherming en Justitie en Veiligheid aan ten aanzien van de kosteloze betalingsherinnering voor verkeersboetes Wahv dat bij het regeerprogramma van het kabinet Schoof "evenwel geen geld hiervoor beschikbaar is gesteld".⁹¹

Motie Welzijn en Ceder: toerekenvolgorde

De motie Welzijn en Ceder vraagt de regering om te onderzoeken hoe de volgorde kan worden aangepast waarin betalingen worden verrekend bij schulden aan de overheid. In de huidige praktijk worden betalingen eerst gebruikt om incassokosten te verminderen, vervolgens om rente af te lossen, en pas als laatste om de oorspronkelijke schuld te verminderen. Volgens de motie houdt deze volgorde de 'schuldenindustrie' in stand doordat de hoofdsom langer blijft openstaan, wat leidt tot meer rente en mogelijk meer kosten. De motie stelt voor deze volgorde om te draaien, zodat eerst de oorspronkelijke schuld wordt afbetaald en daarna pas de bijkomende kosten. Dit zou zowel symbolische als praktische waarde hebben en mensen met schulden sneller schuldenvrij kunnen maken. De regering is verzocht te onderzoeken hoe de overheid bij haar eigen vorderingen deze toerekenvolgorde kan omdraaien en de Tweede Kamer hierover 2025 te informeren.⁹² Het CJIB is actief betrokken bij de uitwerking van deze motie. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de mogelijke uitvoeringsconsequenties van een eventuele wijziging van de toerekenvolgorde.

In de Kamerbrief van 20 mei 2025 geeft demissionair staatssecretaris Struycken ten aanzien van de toerekenvolgorde bij civiele invordering aan dat hij het omdraaien van de toerekenvolgorde verwerpt,

⁹⁰ Kamerstukken II 2024/2025, 36600 VI, nr. 86

⁹¹ Kamerstukken II 2024/2025, 2927, nr. 931

⁹² Kamerstukken II 2024/2025, 24515, nr. 776

omdat het de totale kosten niet vermindert en juist contraproductief kan werken door de druk op incassopartijen en debiteuren te verhogen. Wel steunt demissionair staatssecretaris Struycken de onderliggende doelstelling om kostenoploop te voorkomen en wil dit bereiken via de andere maatregelen uit de brief in plaats van via aanpassing van de imputatieregeling.⁹³

8.4.7 Betalingspercentage

Tabel 23 Aantal unieke zaken per processtap in 2023 (instroom* zaken in de fase)

	Initieel	1e aanmaning	2e aanmaning	Verhaal met dwangbevel	Buiten gebruik stellen voertuig**
Verkeersboete Wahv	8.463.917	1.153.171	605.046	240.295	2.583
Geldboetevonnissen	24.950	12.769	10.010	5.136	n.v.t.
Strafbeschikking OM Geldboete	312.243	104.786	76.376	23.853	n.v.t.
Schadevergoedingsmaatregel	11.330	5.348	4.194	1.777	n.v.t.

* Bij instroom in de fase hoeft het instrument niet daadwerkelijk te zijn toegepast; ook kan nog een betalingsregeling in die fase zijn getroffen.

** De cijfers hebben betrekken op aantal keer dat buitengebruikstelling daadwerkelijk is toegepast door politie in 2024 (één BGS kan op meerdere boetes betrekking hebben).

Vanwege de doorlooptijden zijn nog niet alle ingestroomde zaken in deze processtappen afgedaan, daarom is gekozen het betalingspercentage te baseren op de uitgestroomde zaken in deze processtappen in 2023 (tabel 24). Bij uitstroom in de fase hoeft het instrument niet daadwerkelijk te zijn toegepast; ook kan nog een betalingsregeling in die fase zijn getroffen. Verder geldt dat de uitgestroomde zaken eerder dan 2023 kunnen zijn ingestroomd in de fase. Uit de tabel valt op te maken dat bij verkeersboetes Wahv bijna 87% van de burgers de boete in één keer betaalt. Iets meer dan 44% betaalt in na de eerste aanmaning. Van alle burgers die een tweede aanmaning krijgen, betaalt iets meer dan 21% in deze fase.

Tabel 24 Betalingspercentage op uitstroom processtappen 2023 (uitstroom in de fase)

	Initieel	1e aanmaning	2e aanmaning	Verhaal met dwangbevel	Buiten gebruik stellen voertuig*
Verkeersboete Wahv	86,8%	44,2%	21,1%	58,7%	32,3%
Geldboetevonnissen	58,9%	18,3%	12,0%	37,8%	n.v.t.
Strafbeschikking OM Geldboete	62,6%	28,8%	17,1%	40,2%	n.v.t.
Schadevergoedingsmaatregel	31,6%	10,6%	10,8%	65,7%	n.v.t.

* De cijfers hebben betrekken op aantal keer dat buitengebruikstelling daadwerkelijk is toegepast door politie in 2024 (één BGS kan op meerdere boetes betrekking hebben).

8.4.8 Budgettaire inzichten

Geïnde bedragen

Gemiddelde hoogte initiële vordering

De gemiddelde hoogte van de initiële vordering voor de verkeersboete Wahv bedroeg € 93,35 in 2023. In 2024 was het gemiddelde boetebedrag € 104,23.⁹⁴ Voor geldboete OM-afdoening betrof het gemiddelde € 307,10 in 2023. Voor de geldboetevonnissen en schadevergoedingsmaatregelen is inzicht in het

⁹³ Kamerstukken II 2024/2025, 24 515, nr. 798.

⁹⁴ Verkregen via: <https://www.cjib.nl/overtradingen-wahv-2023> en <https://www.cjib.nl/overtradingen-wahv-2024>

gemiddelde bedrag niet zinvol, gelet op de hoogte van sommige vorderingen. In sommige gevallen kan het namelijk gaan om tienduizenden of honderdduizenden euro's.

Ontvangen bedragen

Tabel 25 geeft weer welk bedrag per type vordering per jaar wordt geïnd inclusief alle in rekening gebrachte verhogingen en administratieve kosten; het betreft bedragen die in andere jaren zijn opgelegd en die in 2023 zijn geïnd. De geïnde verhogingen kunnen niet los worden gekoppeld van de initiële vorderingen, waardoor niet bekend is welk bedrag precies is gemoeid met de in rekening gebrachte verhogingen.

Tabel 25 Financiële verantwoording 31 december 2023

	Ontvangen incl. verhogingen	Ontvangen administratieve kosten	Totaal ontvangen incl. verhogingen en administratieve kosten
Verkeersboete Wahv	€ 773.620.401	€ 70.311.915	€ 843.932.316
Boetevonnissen	€ 20.119.354	€ 300.182	€ 20.419.536
OM-afdoening	€ 75.613.757	€ 2.023.990	€ 77.637.746
Totaal	€ 869.353.512	€ 72.636.087	€ 941.989.598
Schadevergoedingsmaatregelen	Ontvangen verhogingen € 870.648	N.v.t.	Ontvangen verhogingen € 870.648

Voor schadevergoedingsmaatregelen gingen de totale opbrengsten om circa € 20 miljoen in 2023. Omdat de opbrengsten voor de hoofdsom (en wettelijke rente) worden doorgestort naar slachtoffers en nabestaanden⁹⁵, zijn dit geen opbrengsten voor de Staat en loopt de verantwoording van deze opbrengsten anders dan bijvoorbeeld de verkeersboete Wahv.

Uitvoeringskosten

Om inzicht te krijgen in de uitvoeringskosten heeft het CJIB de nacalculatorische kostprijzen 2023 aangeleverd. Nacalculatorische kostprijzen zijn de kostprijzen op basis van de daadwerkelijk gerealiseerde kosten en aantallen. Deze zijn als volgt:

- Verkeersboete Wahv: € 7,95
- Boetevonnissen: € 117,13
- OM Afdoening: € 42,50
- Schadevergoedingsmaatregelen: € 956,82

Als het gaat om de kosten van de invoering, productie en verzending van brieven bij een kosteloze betalingsherinnering heeft het CJIB in opdracht van de staatssecretaris van Rechtsbescherming een uitvoeringstoets (UT) uitgevoerd en aangeboden aan het ministerie van Justitie en Veiligheid. In de UT is door het CJIB een uitgebreide impactanalyse gemaakt met daarin opgenomen de verwachte uitvoeringsconsequenties en financiële gevolgen voor het CJIB. De uitkomsten van de uitvoeringstoets en ook de verwachte consequenties voor de burger worden meegewogen bij de verdere besluitvorming door de staatssecretaris.

8.5 Dienst Toeslagen

Dienst Toeslagen voert de toeslagenregelingen uit, specifiek huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget. De dienst beoordeelt aanvragen, berekent voorschotten, stelt definitieve toeslagen vast op basis van jaarinkomen, en verzorgt uitbetalingen. Daarnaast controleert Dienst Toeslagen de rechtmatigheid van toegekende voorschotten en vordert het te veel aan uitbetaalde toeslagen terug.

⁹⁵ Het kan ook om Voorschotfonds gaan (als slachtoffers en nabestaanden al zijn gecompenseerd uit het Voorschotfonds).

8.5.1 Ontwikkelingen omtrent invordering en ophogingen

De Invorderingsstrategie Toeslagen (2022)⁹⁶ beschrijft een verschuiving van een vorderingsgerichte naar een persoonsgerichte benadering. Andere uitgangspunten zijn dat burgers gestimuleerd worden uit zichzelf te betalen, probleemschulden worden voorkomen, het bestaansminimum wordt gewaarborgd en dwanginvordering als uiterst middel wordt toegepast. Het doel van de invorderingsstrategie van Toeslagen is: Terugvorderingen worden op een voor de burger overzichtelijke en begrijpelijke wijze ingevorderd. Hierbij stimuleert Toeslagen dat burgers uit zichzelf betalen. Dit doet Toeslagen door laagdrempelige betaalmogelijkheden aan te bieden die aansluiten bij de financiële en persoonlijke situatie van burgers én door een efficiënte, effectieve en proportionele dwanginvordering.

8.5.2 Huidige ophogingssystematiek

Op grond van artikel 26 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) moet een door de burger terug te betalen bedrag in beginsel volledig worden teruggevorderd. Daarmee wordt benadrukt dat op de burger een betalingsverplichting rust om het teveel uitbetaalde bedrag volledig terug te betalen. Dat is in lijn met het uitgangspunt in andere socialezekerheidswetten waarbij eveneens het beginsel is dat het volledige bedrag aan onverschuldigd betaalde uitkering moet worden teruggevorderd.⁹⁸

Tabel 26 Invorderingsproces Dienst Toeslagen

Invorderingsproces	Kosten en juridische grondslag
Betalingsherinnering	+ €0
Invorderingsrente	+ <u>Invorderingsrente</u> . Rente die de Dienst Toeslagen in rekening brengt als het bedrag van de terugvordering niet binnen de wettelijke termijn wordt betaald. Deze rente is ook verschuldigd als uitstel is verleend. Voor Toeslagen geldt vanaf 2024 een percentage van 4% (<i>Besluit belasting- en invorderingsrente artikel 2</i>)
Aanmaning	+ €9 bij schuld tot €454 + €21 bij schuld van €454 of meer. (<i>Kostenwet Artikel 2, Awir Artikel 34</i>)
Dwangbevel	+ Voor het betekenen van een dwangbevel met bevel tot betaling is verschuldigd € 53 verhoogd met € 5 van elk geheel bedrag van € 45 waarmee de gevorderde som € 45 te boven gaat, met dien verstande dat niet meer verschuldigd is dan € 15.677. (<i>Kostenwet Artikel 3, Awir Artikel 32 en 34</i>)

⁹⁶ Invorderingsstrategie Toeslagen. (2022). Verkregen via: [Brief aan Eerste of Tweede Kamer - Stand van zaken invorderingsstrategie Belastingdienst en Dienst Toeslagen](#)

⁹⁷ Brief van Ministerie van Financiën aan de Tweede Kamer over de Stand van zaken invorderingsstrategie Belastingdienst en Dienst Toeslagen, 24 oktober 2024, 2024-0000500462.

⁹⁸ Invorderingsstrategie Toeslagen, 2022: p. 8.

Invorderingsproces	Kosten en juridische grondslag
Overheidsvordering	+ €21 andere exploitatie (bijv. exploitatie van derdenbeslag)
Loonvordering	(Kostenwet, Artikel 3, lid 2)
Dwangverrekening	+ €21 geven van kwitantie als bedoeld in art. 3, lid 2 door de deurwaarder (Kostenwet, Artikel 3, lid 3)
	+ €5 voor 'gezien' doen tekenen (Kostenwet, Artikel 3, lid 4)
	+ €74 Proces-verbaal van beslag
	+ €94 Verkoop + proces-verbaal daarvan
	+ €21 Verrichtingen langer dan 4 uur
	+ €37 Aankondigen verkoop
	(Kostenwet, Artikel 4, lid 1)
	+ €21 andere processen verbaal (Kostenwet, Artikel 4, lid 2)
	+ €7 Getuigenloon (Kostenwet, Artikel 4, lid 3)
	(voor alle bovenstaande: Awir Artikel 32 en 34)

Soms brengt een derde aan Dienst Toeslagen kosten in rekening van werkzaamheden voor Dienst Toeslagen of belastingdeurwaarder (Kostenwet, artikel 6). Alleen als deze kosten rechtstreeks gemaakt zijn voor de tenuitvoerlegging van een dwangbevel, kan Dienst Toeslagen deze kosten bij de burger die toeslagen moet terugbetalen in rekening brengen.

8.5.3 Onderliggende redenen ophogingen

Het Toeslagenstelsel onderscheidt twee soort ophogingen, namelijk invorderingsrente en kosten voor invorderingsmaatregelen (artikel 29 en artikel 34, tweede lid, van de Awir in samenhang met de Kostenwet invordering rijksbelastingen). Voor de kosten voor invorderingsmaatregelen geldt dat dit kosten zijn die eerst in wetten voor de Belastingdienst zijn opgenomen en vervolgens van toepassing zijn verklaard voor Dienst Toeslagen. De hieronder genoemde onderliggende redenen voor de kosten zijn dus niet opgesteld met de toeslagensystematiek, en de toeslagenontvangers als doelgroep, in het achterhoofd. Met betrekking tot de invorderingsrente geldt dat de huidige systematiek in 2013 is geïntroduceerd, toen Dienst Toeslagen al onderdeel was van de Belastingdienst. Er is toen geen specifieke onderbouwing gegeven voor het doel van gebruik van invorderingsrente voor toeslagen en bij de introductie van de nieuwe systematiek in 2013 is het instrument invorderingsrente direct vanuit de systematiek van belastingen van toepassing geworden op toeslagen.

Invorderingsrente: compensatie voor gederfde rente en prikkel tot tijdige betaling

Oorspronkelijk werd de invorderingsrente alleen geheven over belastingen, maar sinds de introductie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) in 2005 wordt ook invorderingsrente geheven bij toeslagen. De bepalingen voor invorderingsrente uit artikelen 28 en 29 van de Invorderingswet 1990 zijn, via artikel 29 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, ook van toepassing op de invorderingsrente bij toeslagen.

Voor toeslagen is invorderingsrente verschuldigd vanaf de dag ná de uiterste betaaldatum van een terugvordering en eindigt op de dag voorafgaand aan de betaling (artikel 28, tweede lid, van de Invorderingswet, en art. 29 Awir). Deze rente wordt ook in rekening gebracht wanneer er een betalingsregeling (uitstel voor betaling) loopt. "Het doel van de invorderingsrente is om burgers te stimuleren om tijdig te betalen. Indien de burger desondanks niet tijdig betaalt beoogt de invorderingsrente op te treden tegen het uitblijven van correcte nakoming (verzuimgedachte). Tevens compenseert de invorderingsrente de staat voor de financiële gevolgen van het gemis van de belasting of terugbetaling van de toeslag (compensatiegedachte)."⁹⁹ Een betaling na de uiterste betaaldatum heeft namelijk als gevolg dat de staat (spaar)rente misloopt op het bedrag dat de burger moet betalen. Wanneer een burger immers langer wacht met het betalen van een toeslagschuld, moet de staat meer geld lenen om

⁹⁹ Kamerstukken II 2023/2024, 32140, nr. 202

overheidsuitgaven te kunnen doen. De rente die de staat misloopt, brengt Dienst Toeslagen in rekening in de vorm van invorderingsrente.

De rente dient dus als compensatie wanneer burgers de terugvordering na de uiterste betaaldatum van de terugvordering voldoen. Tegelijkertijd beoogt de rente te fungeren als een prikkel voor burgers om niet in verzuim te treden.

Kostenwet: dekken van gemaakte kosten en prikkel tot tijdige betaling

De Kostenwet bevat tarieven voor vervolgingsmaatregelen (zoals aanmaning, dwangbevel en beslag) die kunnen worden genomen om burgers die nalatig zijn in het nakomen van betalingsverplichtingen tot betaling over te laten gaan (de zogenoemde dwanginvordering). De vervolgingskosten worden aan de burger in rekening gebracht.

Bij de vaststelling van de vervolgingskosten¹⁰⁰ spelen sinds de totstandkoming van de Kostenwet in 1966 de volgende uitgangspunten een rol:

- de totale opbrengst moet kostendekkend zijn;
- er dient een preventieve werking van uit te gaan: het bedrag dient een stimulans te zijn tot het tijdig voldoen van belastingsschulden;
- de hoogte van het kostenbedrag moet in verhouding staan tot de hoogte van het belastingbedrag;
- in de tarieven van de Kostenwet mogen geen elementen van boete of gederfde rente aanwezig zijn.

Ook uit de Memorie van Toelichting bij de Kostenwet invordering rijksbelastingen uit 2002-2003 volgt dat deze uitgangspunten bij de vaststelling van de tarieven voor de invorderingsmaatregelen een rol spelen¹⁰¹. De kosten die voortkomen uit Kostenwet dienen dus zowel als compensatie voor verrichte werkzaamheden alsmede als een prikkel om burgers aan te zetten tot tijdige betaling.

In de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Kostenwet invordering rijksbelastingen is opgenomen dat uit onderzoek bleek dat in de jaren 1998 en 1999 de tarieven zoals opgenomen in de Kostenwet niet kostendekkend waren. "Voor alle vervolgingsmaatregelen samen was er per saldo sprake van een situatie waarbij de totale kosten duidelijk hoger waren dan de opbrengsten op basis van de tarieven uit de Kostenwet. Deze situatie deed zich zowel voor bij gemeenten en waterschappen (globale indicatie van de landelijke onderdekking circa € 11 miljoen) als bij de Belastingdienst (landelijk circa € 27 miljoen onderdekking)." ¹⁰² Het totale tekort bedroeg 46%. Om de onderdekking op te vangen is er destijds, omwille van eenvoud, voor gekozen te volstaan met een uniforme verhoging. Deze zijn verhoogd met circa 46%, waarna de tarieven rekenkundig op hele bedragen zijn afgerond. Gesteld wordt dat dit weliswaar een forse verhoging betreft en meer is dan de loonstijging in die periode "blijven die tarieven ook na deze aanpassingen grosso modo nog steeds royaal onder die welke door gerechtsdeurwaarders voor vergelijkbare werkzaamheden in rekening kunnen worden gebracht". ¹⁰³

Om de in de Kostenwet opgenomen tarieven in de toekomst niet wederom sterk uit de pas te laten lopen met de veranderingen in het prijspeil van de kosten van de verschillende vervolgingsmaatregelen is bij de Wijziging van de Kostenwet invordering rijksbelastingen voorgesteld deze kosten jaarlijks te indexeren. Hierbij is besloten de kosten van de vervolgingsactiviteiten aan te sluiten bij het indexcijfer van de CAO-lonen per uur inclusief bijzondere beloning van de CAO-sector overheid, gezien de vervolgingsactiviteiten voor een relatief groot deel bestaan uit loonkosten van overheidspersoneel.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 1966/67, 8 910, nrs. 3 en 5

¹⁰¹ Kamerstukken II 2002/2003, 28917, nr. 3

¹⁰² Kamerstukken II 2002/2003, 28917, nr. 3

¹⁰³ Kamerstukken II 2002/2003, 28917, nr. 3

8.5.4 Kosteloze betalingsherinnering

Op grond van artikel 79.1 van de Leidraad verstuurt Dienst Toeslagen wanneer een toeslagschuld niet tijdig is voldaan eerst een kosteloze betalingsherinnering voordat tot dwanginvordering wordt overgegaan.

In 2024 zijn er circa 1 miljoen herinneringen verstuurd, circa 400.000 aanmaningen (en dus ook 600.000 (60%) betaalde terugvorderingen met een herinnering), 320.000 betekende dwangbevelen (en dus ook 47% betaalde terugvorderingen met een aanmaning) gestuurd. We zien dus dat veel mensen na het krijgen van de kosteloze betalingsherinnering betalen. Ook zien we dat na een herinnering mensen contact opnemen met de Belasting Telefoon en aanvragen voor een persoonlijke betalingsregeling. Echter kunnen we niet stellen dat rond de 60% van de mensen die de kosteloze betalingsherinnering ontvangt, daardoor de terugvordering betaald; er kunnen immers ook andere redenen zijn (zoals wachten op uitbetaling loon voordat er wordt overgemaakt).

8.5.5 Betalingsregelingen

De Dienst Toeslagen onderscheidt een standaardbetalingsregeling (Artikel 79.9 Leidraad Invordering 2008) en een persoonlijke betalingsregeling (Artikel 7 lid 4 Uitvoeringsregeling Awir en Artikel 79.8 Leidraad invordering 2008).

1. Standaardbetalingsregeling

- Voorwaarden:
 - Wordt zonder nader onderzoek aangeboden.
 - Vast aflossingsbedrag van €20 per maand voor iedere terugvordering afzonderlijk.

2. Persoonlijke betalingsregeling op basis van betalingscapaciteit

- Voorwaarden:
 - Schriftelijk verzoek van belanghebbende vereist.
 - Belanghebbende moet aantonen niet in staat te zijn de standaardregeling te volgen.
 - Betalingscapaciteit wordt berekend conform artikel 13 Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.
 - Ook netto-bestedbaar inkomen van partner wordt meegeteld bij berekening.

8.5.6 Kwijtscheldingsmogelijkheden

Op dit moment is in de Awir kwijtschelding van een terugvordering en de hiermee samenhangende kosten (rente, kosten invordering en een eventuele bestuurlijke boete) niet toegestaan (artikel 31bis van de Awir). Binnen het toeslagenstelsel is uitsluitend het 'niet verder bemoeilijken' toegestaan, geregeld in artikel 79.8 en 79.9 van de Leidraad invordering. Daarnaast wordt in het kader van de hersteloperatie toeslagen in sommige gevallen geen invorderingsrente gerekend.

Niet verder bemoeilijken na ontoereikende betalingscapaciteit

Dienst Toeslagen kan in bepaalde situaties op grond van artikel 79.9 van de Leidraad besluiten af te zien van verdere invordering van toeslagschulden door middel van het beleid 'Niet verder bemoeilijken na ontoereikende betalingscapaciteit', wat inhoudt dat wanneer een belanghebbende aantoonbaar niet over voldoende financiële middelen beschikt om de volledige schuld af te lossen geen verdere invorderingsmaatregelen meer worden genomen. Hiertoe kan worden overgegaan na afronding van een persoonlijke betalingsregeling waarbij de betalingscapaciteit ontoereikend was om binnen 24 maanden de volledige terugvordering af te lossen of direct nadat uit het verzoek om een persoonlijke betalingsregeling is gebleken dat een belanghebbende niet over betalingscapaciteit beschikt. Hierbij zal de eerste drie jaren na de dagtekening van de mededeling dat geen verdere invorderingsmaatregelen worden genomen verrekend worden met eventueel uit te betalen toeslagen en teruggaven inkomstenbelasting – voor zover die niet in maandelijkse termijnen worden uitbetaald. In de praktijk betekent dit dat er geen dwanginvordering meer plaatsvindt, er geen deurwaarders worden ingeschakeld, en er geen

beslaglegging op inkomen of vermogen plaatsvindt. De schuld blijft administratief bestaan, maar wordt niet meer actief ingevorderd.

8.5.7 Opgelegde ophogingen

Van alle in 2023 gestarte vorderingen bij huurtoeslag is er ruim 113 duizend keer invorderingsrente opgelegd (tabel 27). Dat betrof in totaal bijna 104 duizend verschillende personen (finrs), de gezamenlijke omvang bedroeg 2,1 miljoen euro. Tevens waren er ruim 73 duizend vorderingen bij 64 duizend personen waarin voor 1 mln. euro aan aanmaningskosten werd opgelegd.

Tabel 27 Hoe vaak wordt bij de huurtoeslag een bepaald type ophoging opgelegd?

Huurtoeslag			
<i>Ophoging</i>	<i>Aantal unieke personen</i>	<i>Aantal vorderingen</i>	<i>Bedrag ophoging* (mln. euro)</i>
Invorderingsrente	103.900	113.400	€ 2,1
Aanmaningskosten	64.000	73.500	€ 1,0
Dwangbevelkosten	40.100	46.300	€ 6,4
Executie- en overige kosten	< 100	< 100	€ 0,0

* Eventuele verlagingen en teruggave van kosten of vergoeding van invorderingsrente is niet meegenomen in deze bedragen

Van alle in 2023 gestarte vorderingen bij zorgtoeslag is er ruim 163 duizend keer invorderingsrente opgelegd (tabel 28). Dat betrof in totaal ruim 151 duizend verschillende personen (finrs), de gezamenlijke omvang bedroeg 1,8 miljoen euro. Tevens waren er bijna 199 duizend vorderingen bij ruim 171 duizend personen waarin voor 2,5 mln. euro aan aanmaningskosten werd opgelegd.

Tabel 28 Hoe vaak wordt bij de zorgtoeslag een bepaald type ophoging opgelegd?

Zorgtoeslag			
<i>Ophoging</i>	<i>Aantal unieke personen</i>	<i>Aantal vorderingen</i>	<i>Bedrag ophoging* (mln. euro)</i>
Invorderingsrente	151.700	163.100	€ 1,8
Aanmaningskosten	171.600	198.900	€ 2,5
Dwangbevelkosten	109.300	126.800	€ 11,5
Executie- en overige kosten	< 100	< 100	€ 0,0

* Eventuele verlagingen en teruggave van kosten of vergoeding van invorderingsrente is niet meegenomen in deze bedragen

Van alle in 2023 gestarte vorderingen bij kinderopvangtoeslag is er bijna 36 duizend keer invorderingsrente opgelegd (tabel 29). Dat betrof in totaal ruim 33 duizend verschillende personen (finrs), de gezamenlijke omvang bedroeg 0,7 miljoen euro. Tevens waren er ongeveer 36 duizend vorderingen bij 31 duizend personen waarin voor 0,5 mln. euro aan aanmaningskosten werd opgelegd.

Tabel 29 Hoe vaak wordt bij de kinderopvangtoeslag een bepaald type ophoging opgelegd?

Kinderopvangtoeslag			
<i>Ophoging</i>	<i>Aantal unieke personen</i>	<i>Aantal vorderingen</i>	<i>Bedrag ophoging * (mln. euro)</i>
Invorderingsrente	33.000	35.900	€ 0,7
Aanmaningskosten	31.000	36.300	€ 0,5
Dwangbevelkosten	18.600	22.300	€ 5,3
Executie- en overige kosten	< 100	< 100	€ 0,0

* Eventuele verlagingen en teruggave van kosten of vergoeding van invorderingsrente is niet meegenomen in deze bedragen

Van alle in 2023 gestarte vorderingen bij kindgebonden budget is er bijna 60 duizend keer invorderingsrente opgelegd (tabel 30). Dat betrof in totaal zo'n 56 duizend verschillende personen (finrs), de gezamenlijke omvang bedroeg 0,8 miljoen euro. Tevens waren er ongeveer 37 duizend vorderingen bij ruim 32 duizend personen waarin voor 0,5 mln. euro aan aanmaningskosten werd opgelegd.

Tabel 30 Hoe vaak wordt bij kindgebonden budget een bepaald type ophoging opgelegd?

Kindgebonden budget			
<i>Ophoging</i>	<i>Aantal unieke personen</i>	<i>Aantal vorderingen</i>	<i>Bedrag ophoging * (mln. euro)</i>
Invorderingsrente	56.200	59.800	€ 0,8
Aanmaningskosten	32.500	37.300	€ 0,5
Dwangbevelkosten	21.200	24.600	€ 3,0
Executie- en overige kosten	< 100	< 100	€ 0,0

* Eventuele verlagingen en teruggave van kosten of vergoeding van invorderingsrente is niet meegenomen in deze bedragen

8.5.8 Betalingspercentage per fase

Van alle 1,4 miljoen in 2023 gestarte vorderingen bij huurtoeslag werd 85% afgeboekt zonder in een 'hogere' fase terecht te komen (tabel 31). Voor 139 duizend openstaande vorderingen werd een herinnering gestuurd, waarvan 37% tot een *afboeking* leidde. Het totale afboekingspercentage steeg daardoor van 85% naar 89%. Niet alle openstaande vorderingen kregen echter een herinnering. Uiteindelijk kwamen er ruim 73 duizend vorderingen in de fase 'na aanmaning' terecht, waarbij (tot dusver) 23% van die 73 duizend vorderingen ook in de fase 'na aanmaning' is afgeboekt¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Er vindt geen actieve invordering meer plaats op de vordering, omdat deze 1) volledig afbetaald is, 2) is kwijtgescholden of 3) oninbaar is geleden.

Tabel 31 In welke fase wordt de vordering afgeboekt bij de huurtoeslag?

Huurtoeslag				
Fase v/d vordering	Aantal unieke personen	Aantal vorderingen	Betalingspercentage (per fase)	Betalingspercentage (cumulatief)
0 - voor ophoging	988.600	1.404.600	85%	85%
1 - na herinnering	122.400	139.000	37%	89%
2 - na aanmaning	64.000	73.500	23%	90%
3 - na dwangbevel	40.200	46.300	29%	91%
4 - na executie dwangbevel	< 100	< 100	14%	91%

Van alle 1,9 miljoen in 2023 gestarte vorderingen bij zorgtoeslag werd 76% afgeboekt zonder in een 'hogere' fase terecht te komen (tabel 32). Voor bijna 370 duizend openstaande vorderingen werd een herinnering gestuurd, waarvan 40% tot een *afboeking* leidde. Het totale afboekingspercentage steeg daardoor van 76% naar 84%. Niet alle openstaande vorderingen kregen echter een herinnering. Uiteindelijk kwamen er bijna 199 duizend vorderingen in de fase 'na aanmaning' terecht, waarbij (tot dusver) 24% van die 199 duizend vorderingen ook in de fase 'na aanmaning' is afgeboekt.

Tabel 32 In welke fase wordt de vordering afgeboekt bij de zorgtoeslag?

Zorgtoeslag				
Fase v/d vordering	Aantal unieke personen	Aantal vorderingen	Betalingspercentage (per fase)	Betalingspercentage (cumulatief)
0 - voor ophoging	1.445.300	1.929.700	76%	76%
1 - na herinnering	323.300	369.500	40%	84%
2 - na aanmaning	171.600	198.900	24%	86%
3 - na dwangbevel	109.600	127.100	30%	88%
4 - na executie dwangbevel	100	100	14%	88%

Van alle bijna 863 duizend in 2023 gestarte vorderingen bij kinderopvangtoeslag werd 87% afgeboekt zonder in een 'hogere' fase terecht te komen (tabel 33). Voor zo'n 93 duizend openstaande vorderingen werd een herinnering gestuurd, waarvan 54% tot een *afboeking* leidde. Het totale afboekingspercentage steeg daardoor van 87% naar 93%. Niet alle openstaande vorderingen kregen echter een herinnering. Uiteindelijk kwamen er ruim 36 duizend vorderingen in de fase 'na aanmaning' terecht, waarbij (tot dusver) 32% van die 36 duizend vorderingen ook in de fase 'na aanmaning' is afgeboekt.

Tabel 33 In welke fase wordt de vordering afgeboekt bij de kinderopvangtoeslag?

Kinderopvangtoeslag				
Fase v/d vordering	Aantal unieke personen	Aantal vorderingen	Betalingspercentage (per fase)	Betalingspercentage (cumulatief)
0 - voor ophoging	483.900	862.900	87%	87%
1 - na herinnering	81.900	93.100	54%	93%
2 - na aanmaning	31.000	36.300	32%	94%
3 - na dwangbevel	18.600	22.300	39%	95%
4 - na executie dwangbevel	< 100	< 100	23%	95%

Van alle ruim 679 duizend in 2023 gestarte vorderingen bij het kindgebondenbudget werd 81% afgeboekt zonder in een 'hogere' fase terecht te komen (tabel 34). Voor ruim 86 duizend openstaande vorderingen werd een herinnering gestuurd, waarvan 48% tot een *afboeking* leidde. Het totale afboekingspercentage steeg daardoor van 81% naar 87%. Niet alle openstaande vorderingen kregen echter een herinnering. Uiteindelijk kwamen er zo'n 37 duizend vorderingen in de fase 'na aanmaning' terecht, waarbij (tot dusver) 25% van die 37 duizend vorderingen ook in de fase 'na aanmaning' is afgeboekt¹⁰⁵.

Tabel 34 In welke fase wordt de vordering afgeboekt bij het kindgebonden budget?

Kindgebonden budget				
Fase v/d vordering	Aantal unieke personen	Aantal vorderingen	Betalingspercentage (per fase)	Betalingspercentage (cumulatief)
0 - voor ophoging	498.700	678.700	81%	81%
1 - na herinnering	77.200	85.700	48%	87%
2 - na aanmaning	32.500	37.300	25%	89%
3 - na dwangbevel	21.300	24.700	33%	90%
4 - na executie dwangbevel	<100	< 100	14%	90%

8.5.9 Budgettaire inzichten

Totaalbedragen vorderingen en ophogingen

Bij alle in 2023 gestarte vorderingen van de onderzochte toeslagen zijn tot nu toe tot 35 mln. euro ophogingskosten opgelegd, op een totaal van 4,7 miljard euro aan initiële vorderingen. Onder ophogingen wordt verstaan: invorderingsrente, aanmaningskosten, dwangbevelkosten en executie- en overige kosten. Bij de huurtoeslag gaat het om 9 mln. euro ophogingskosten op een totaal van bijna 1,1 miljard euro aan initiële vorderingen.

Tabel 35 Wat is de totale som van het oorspronkelijke vorderingsbedrag en de opgelegde ophogingen bij vorderingen met ophogingen?

Type vordering	Som initiële vorderingsbedrag (mln. euro)	Som ophogingen* (mln. euro)
Huurtoeslag	€ 1.057,3	€ 9,2
Zorgtoeslag	€ 1.326,9	€ 15,3
Kinderopvangtoeslag	€ 1.767,6	€ 6,2
Kindgebonden budget	€ 529,6	€ 4,1

* Bedragen zijn gecorrigeerd voor verlagingen of teruggave van kosten en vergoeding van invorderingsrente.

8.6 DUO

DUO voert onderwijswetten en -regelingen uit voor het ministerie van OCW. De kerntaken omvatten het bekostigen van onderwijsinstellingen, het verstrekken en innen van studiefinanciering, lesgeld en de OV-schuld. DUO organiseert staatsexamens, verzorgt de bekostiging van onderwijsinstellingen, en beheert Mijndiploma's. Daarnaast registreert DUO inschrijvingen in het onderwijs en verzamelt onderwijsdata voor beleidsontwikkeling.

¹⁰⁵ Er vindt geen actieve invordering meer plaats op de vordering, omdat deze 1) volledig afbetaald is, 2) is kwijtgescholden of 3) oninbaar is geleden.

8.6.1 Ontwikkelingen omtrent invordering en ophogingen

Tijdelijke afschaffing wettelijke rente betalingsregelingen

DUO heft wettelijke rente op achterstallige betalingen en OV-schulden. In verband met een tijdelijke beleidswijziging wordt deze rente vanaf augustus 2024 niet geheven (tot en met december 2026). Dit in verband met een verwachte aanstaande aanpassing van de Awb. Of deze rentevrije periode na december 2026 wordt voortgezet, is afhankelijk van die wetwijziging.

8.6.2 Huidige ophogingssystematiek

Tabel 36 Invorderingsproces DUO – studieschuld, lesgeld, en OV-schuld

Invorderingsproces	Kosten en juridische grondslag
Initiële terugvordering (beschikking, automatische kosteloze herinnering, telefonisch contact met burger)	+ €0
Aanmaning (2x)	+ €9 bij schuld onder de €500 (Art. 4:113 Awb) + €20 bij schuld boven de €500 (Art. 4:113 Awb)*
Dwangbevel	+ <u>Wettelijke rente</u> bij verzuim bij niet betaalde studieschulden (6.8 lid 2 Wsf2000)
Overdracht aan het CJIB	+ €0 eerst aanbieden kosteloze betalingsregeling + <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders) (zie Bijlage 1 voor een overzicht van de tarieven)

* De aanmaningskosten van €9 en €20 mogen in rekening worden gebracht wanneer de betalingsverplichting is ontstaan per of na 1 januari 2025. Bij een vordering tot € 500,- brengt DUO op dit moment € 8,- aanmaningskosten in rekening (voor april 2023 was dit € 7,-). Bij een vordering vanaf € 500,- zijn de aanmaningskosten op dit moment € 18,- (voor 1 januari 2021 was dit € 15,- en na 1 januari 2021 € 16,-). DUO verstuurt een aanmaning als de debiteur aan de volgende voorwaarden voldoet:

- 1) Het bedrag aan achterstand is groter dan €270,-. Of: 2) Er zijn minimaal drie gemiste termijnen, waarvan de herinneringstermijn verstreken is. Wanneer er niet wordt voldaan aan de voorwaarden, dan blijft DUO de debiteur herinneringen sturen.
- 3) Wanneer het gaat om de laatste termijn die betaald moet worden dan gelden de voorwaarden van €270,- of minimaal drie gemiste termijnen niet. DUO verstuurt bij een slottermijn altijd een aanmaning na het verstrijken van de herinneringstermijn.

8.6.3 Onderliggende redenen ophogingen

Binnen DUO kunnen vier soorten ophogingen worden onderscheiden, namelijk aanmaningskosten (Art. 4:113 Awb), wettelijke rente bij verzuim bij niet betaalde studieschulden (6.8 lid 2 Wsf2000), en ambtelijke kosten voor de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders).

Aanmaningskosten: financiering invorderingsapparaat

De vergoedingen (€9 of €20, afhankelijk van de hoogte van de schuld) zijn bedoeld om de administratieve kosten van het aanmaningsproces te dekken die het bestuursorgaan maakt (Artikel 4:112 Awb).

Wettelijke rente Wsf2000: financiële compensatie

Noch de Wsf2000 noch de memorie van toelichting bij deze wet bieden duidelijk inzicht in de onderliggende redenen van het in rekening brengen van wettelijke rente. In de wet zelf is uitsluitend aangegeven dat over de achterstallige schuld rente is verschuldigd.

Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders: vergoeding van gemaakte kosten

Het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) vormt de wettelijke grondslag voor de kosten die gerechtsdeurwaarders in rekening brengen. De Btag-tarieven zijn primair bedoeld om alle noodzakelijke werkzaamheden te financieren die samenhangen met ambtshandelingen, van voorbereiding tot afronding (artikel 1) (zie Bijlage 1 voor een overzicht van de tarieven).

8.6.4 Kosteloze betalingsherinnering

DUO biedt een kosteloze betalingsherinnering aan.

8.6.5 Betalingsregeling

Voor het aanvragen van een betalingsregeling biedt DUO meerdere contactmogelijkheden: telefonisch, langskomen bij een servicekantoor- of balie, chatten, of via het digitale portaal Mijn DUO. Afhankelijk van de schuldsoort en de fase in het proces zijn er verschillende mogelijkheden om een betalingsregeling te treffen. Hieronder zijn de voorwaarden beschreven waaronder het mogelijk is een betalingsregeling te treffen voor verschillende soorten schulden.

Betalingsregeling OV-schuld¹⁰⁶

- *Voorwaarden.* Voor het treffen van een betalingsregeling voor een OV-schuld hanteert DUO een aantal voorwaarden. Onderstaande voorwaarden zijn cumulatief, wat betekent dat aan alle voorwaarden moet worden voldaan. De (oud) student moet:
 - Geen studiefinanciering meer ontvangen.
 - De betalingsregeling hebben aangevraagd vóór de vervaldatum van het betalingsverzoek.
 - Het studentenreisproduct hebben stopgezet.
 - Bereid zijn via automatische incasso te betalen.
 - Een termijnbedrag te kiezen, waarbij een minimum van €45,- per maand geldt. In het kader van maatwerk wijkt DUO hier in bijzonderheden van af.
- *Beperkingen:* Indien een termijn niet wordt betaald, vervalt de betalingsregeling. DUO biedt echter de mogelijkheid om de regeling eenmalig opnieuw op te starten. Hiervoor dient de schuldenaar contact op te nemen met DUO vóór de vervaldatum van de aanmaning.

Betalingsregeling studieschuld (bij achterstand)¹⁰⁷

- *Voorwaarden:* Voor het treffen van een betalingsregeling bij achterstanden in de aflossing van studieschulden hanteert DUO de volgende voorwaarden:
 - De betalingsachterstand moet lager zijn dan €1.200,-.
 - De invordering mag nog niet zijn overgedragen aan het CJIB.
 - De achterstand moet binnen 24 maanden aflosbaar zijn.
 - Het minimale termijnbedrag bedraagt €15,- per maand.
- *Bijzondere omstandigheden:* Indien een oud-student niet aan de standaardvoorwaarden voldoet, bestaat de mogelijkheid om contact op te nemen met DUO om te onderzoeken of er desondanks een betalingsregeling mogelijk is. Voor oud studenten met bredere financiële problematiek wijst DUO op de mogelijkheid gebruik te maken van geldfit.nl voor advies en doorverwijzing naar lokale hulporganisaties.

Betalingsregeling lesgeld

Voorwaarden:

- Voor het treffen van een betalingsregeling van het lesgeld kan de student via Mijn DUO of een formulier een betalingsregeling aanvragen. De student kan in 9 termijnen via automatische incasso het lesgeld aflossen.
- Wanneer een automatische incasso mislukt, ontvangt de student een (kosteloze) betalingsherinnering. Mislukt de eerstvolgende incasso ook, dan krijgt de student een tweede herinnering. Als de vervaldatum van de tweede herinnering is verstreken, dan vervalt de betalingsregeling. De klant krijgt dan een aanmaning van het volledig resterende bedrag. De betalingsregeling kan herstart worden wanneer de student contact opneemt voor het vervallen van vervaldatum van de aanmaning.
- Als er een incasso wordt gemist en een volgende incasso lukt wel, dan wordt deze op de meest urgente gemiste termijn gebruikt. Er komen geen extra incassomomenten bij. Loopt de regeling

¹⁰⁶ Verkregen via: [OV-schuld betalen: Betalingsregeling - DUO](#)

¹⁰⁷ Verkregen via: [Betalingsachterstand - DUO](#)

na het missen van 1 of 2 termijnen tot het einde door, dan moet de klant de laatste termijn(en) zelf overmaken.

8.6.6 Kwijtscheldingsmogelijkheden

Lesgeld

Wanneer een student niet het volledige studiejaar ingeschreven staat zijn er zijn verschillende situaties waarbij de student niet het volledig bedrag aan lesgeld hoeft te betalen. Daarnaast is er kwijtschelding van het lesgeld bij overlijden van de student.¹⁰⁸

Studieschulden

DUO biedt verschillende kwijtscheldingsmogelijkheden voor studieschulden, variërend van automatische kwijtschelding na de aflofase tot specifieke regelingen voor bijzondere omstandigheden zoals medische redenen of de toeslagenaffaire. De voorwaarden verschillen per regeling en kunnen in sommige gevallen (zoals bij medische gronden) strikt zijn.

Van achterstallige maandbedragen is expliciet vermeld dat deze niet worden kwijtgescholden. Hiervan kan alleen in zeer uitzonderlijke situaties van worden afgeweken.¹⁰⁹

1. Einde aflofase

- Omstandigheden: Na het verstrijken van de volledige aflofase waarbij nog een restschuld bestaat
- Voorwaarden: Geen. Dit gebeurt automatisch, zonder aanvraag
- Beperkingen: Achterstallige maandbedragen worden niet kwijtgescholden.

2. Kwijtschelding aanvullende beurs

- Doelgroep: Studenten die niet binnen 10 jaar hun diploma hebben behaald.
- Moment: Aanvraag mogelijk vanaf het einde van het 2e jaar van de aflofase.
- Voorwaarden:
 - Minimaal 12 maanden prestatiebeurs voor mbo of 5 maanden voor hbo/universiteit, plus minstens 1 maand aanvullende beurs daarna.
 - De aanvullende beurs is niet al omgezet in een gift.
 - Inkomen ligt onder de vastgestelde grensbedragen.
 - Bij aanwezigheid van een partner wordt het gezamenlijk inkomen beoordeeld.
 - Grensbedragen inkomen:
 - Voor volledige kwijtschelding (over peiljaar 2023): €37.604,73 zonder partner, €50.139,64 met partner.
 - Voor gedeeltelijke kwijtschelding (over peiljaar 2023): €50.139,64 zonder partner, €62.674,55 met partner.

3. Kwijtschelding bij gedupeerden toeslagenaffaire

- Omstandigheden: Geldt voor gedupeerde ouders én hun toeslagpartners.
- Voorwaarde: Officiële vaststelling als gedupeerde door de Belastingdienst vereist.

4. Kwijtschelding op medische gronden

- Omstandigheden: Alleen in “zeer uitzonderlijke situaties”.
- Voorwaarden (situaties die in aanmerking komen):
 - Ernstige verstandelijke beperking zonder uitzicht op ontslag uit inrichting.
 - Psychiatrisch patiënt in uitzichtloze situatie.
 - Terminale ziekte met levensverwachting korter dan één jaar.
 - Langdurige comateuze toestand.
 - Vergelijkbare ernstige medische situatie.

¹⁰⁸ Verkregen via: <https://duo.nl/particulier/lesgeld/lesgeld-terugvragen-of-termijnregeling-stopzetten.jsp>

¹⁰⁹ Verkregen via: [Minder of niets aflossen: Kwijtschelding – DUO](#)

- Advies van DUO's medisch adviseur is vereist.
- Medische informatie wordt opgevraagd bij behandelend arts (met toestemming).

5. Kwijtschelding bij overlijden

- Omstandigheden: Volledige kwijtschelding van de studieschuld bij overlijden. De schuld wordt niet verhaald op partner, kinderen of familie.
- Voorwaarden: Geen.
- Bijzondere omstandigheden: Voor studenten/debiteuren in Nederland gaat het proces van kwijtschelden automatisch. Studenten/debiteuren die in het buitenland overlijden hebben we een melding van een nabestaande nodig.

6. Voorziening prestatiebeurs

- Omstandigheden: “Hele bijzondere situaties” waarbij een uitzondering op reguliere regels mogelijk is. De prestatiebeurs kan alsnog worden omgezet in gift of extra tijd voor behalen diploma.
- Voorwaarden: Voor deze ‘voorziening prestatiebeurs’ gelden strenge wettelijke voorwaarden.¹¹⁰

8.6.7 Aantal unieke zaken en personen per fase proces

Er zijn in totaal 738.559 personen geweest met een automatische incasso of die een betaalverzoek hebben gehad in 2023 (603.031 + 135.528). Hiervan hebben 229.828 personen een herinnering gehad die in 53% (122.271) van de gevallen voldaan is. Na verzending van een herinnering gaat ongeveer 53% over tot betaling. Wanneer de achterstand blijft oplopen, zal de herinnering leiden tot een aanmaning. Uiteindelijk hebben 107.557 personen een aanmaning gehad. Hiervan hebben 26.551 personen (25%) betaald waardoor er geen overdracht plaatsvond naar het CJIB. Deze berekening geeft een indicatie over hoe ‘succesvol’ een herinnering/aanmaning is.

DUO werkt met twee procesindicatoren voor het innen. Voor debiteuren woonachtig in Nederland ligt de streefnorm bij >94% en bij debiteuren woonachtig in het buitenland bij >49%. Beide normen worden gerealiseerd, net als de overall norm van >88%.

DUO biedt debiteuren woonachtig in het buitenland de optie om de maandelijkse termijnvorderingen in één keer te betalen. Debiteuren die buiten het SEPA-gebied wonen kunnen niet via een automatisch incasso betalen en moeten het maandbedrag zelf overmaken. Om extra (maandelijkse) kosten te voorkomen kunnen debiteuren kiezen voor een jaarbetaling. Niet alle debiteuren in het buitenland maken hier gebruik van. Het totale inningspercentage in 2023 voor de jaarbetalers was 68,65%.

¹¹⁰ Voorziening prestatiebeurs is verspreid over de volgende artikelen: 4.12 (verlenging pb mbo), 4.13 (omzetting o.b.v. Wajong mbo), 4.14 (verlenging diplomatermijn, omzetting, nieuwe aanspraak mbo), 5.2b (verlenging pb ho), 5.15 (omzetting o.b.v. Wajong ho), 5.16 (verlenging diplomatermijn, omzetting, nieuwe aanspraak ho). In het betreffende artikel zijn de specifieke voorwaarden per voorziening opgenomen.

Tabel 37 Aantal unieke zaken en personen per processtap - studieschuld, OV-schuld en lesgeld (2023)

	Studieschuld			OV-schuld ¹¹¹		Lesgeld			Totaal	
	Aantal	Percentage	Personen	Aantal	Personen	Aantal	Percentage	Personen	Aantal	Percentage
Totaal aantal incasso's	6.401.737	100%	603.031			1.083.919	100%	177.892	7.485.656	100%
Aantal gelukke incasso's	6.145.821	96%	588.198			933.807	86%	165.969	7.079.628	95%
Aantal niet gelukke incasso's	255.916	4%	70.081			150.112	16%	50.681	406.028	6%
Aantal betalingsverzoeken				32.805	27.716	132.946		131.392	165.751	
Aantal facturen voor termijn*	483.195		135.528			288		67	483.483	
Aantal herinneringen	1.514.609		229.828	26.652	18.364	199.189		67.962	1.740.450	
Aantal aanmaningen	330.073		107.557	15.924	13.063	41.892		34.608	387.889	
Aantal unieke debiteuren overgedragen aan deurwaarderstraject (CJIB)**			81.006		11.252			18.022		

* Jaarbetalers zitten hier niet bij.

** Aantallen in het voortraject deurwaarder.

8.6.8 Budgettaire inzichten

Totalen aflofase

Onderstaande tabel laat zien dat er in 2023 in totaal ruim € 15,3 miljard aan vorderingen openstond, waarvan € 656 miljoen een betalingsachterstand betrof.

Tabel 38 Totalen aflofase (2023)

	Achterstand			
	Aantal debiteuren	Schuldstand*	Aantal unieke personen	Schuldstand*
Subtotaal lening	914.000	€ 14.687		
Subtotaal prestatiebeurs	120.000	€ 623		
Totaal uniek	953.000	€ 15.310	190.000	€ 656

*(x 1.000.000)

De prestatiebeurs wordt omgezet in een gift wanneer de (oud)student nog binnen de diplomatermijn van 10 jaar een diploma behaald.

Het is niet mogelijk de opbrengsten uit ophogingen afzonderlijk in kaart te brengen.

¹¹¹ Bij studenten met een studiefinancieringstoekenning verrekenet DUO de ov-schuld met de studiefinanciering. De student ontvangt pas een betalingsverzoek wanneer er geen studiefinanciering toekenning meer is. Er zijn wel betalingsregelingen ov-schuld die via een automatische incasso gaan. In 2023 ging dit echter ook nog via een ander systeem. Hierdoor zijn hier geen percentages beschikbaar.

8.7 SVB

De SVB voert volksverzekeringen en sociale voorzieningen uit, waaronder de AOW (ouderdomspensioen), Anw (nabestaandenuitkering), kinderbijslag, de AIO (Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen) en de Remigratiewet. De organisatie beoordeelt aanvragen, verzorgt uitkeringen, controleert rechtmatigheid, De SVB beheert daarnaast de basisregistratie voor de verzekeringsvaststelling sociale zekerheid.

8.7.1 Ontwikkelingen omtrent invordering en ophogingen

Meer ruimte bij treffen betalingsregelingen

De SVB heeft sinds medio 2021 diverse aanpassingen doorgevoerd in het invorderingsbeleid, zodat er meer mensgericht ingevorderd kan worden. Zo is door wettelijke aanpassingen in de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten¹¹² en terugvordering onverschuldigde betalingen het onder meer mogelijk om een ruimere betalingsregelingstermijn af te spreken die beter past bij de situatie van de cliënt. Hoewel volledige terugbetaling het uitgangspunt blijft, is er meer ruimte gecreëerd voor maatwerk, met het oog op het voorkomen van problematische schulden bij de burger. Voor vorderingen die voortvloeien uit een schending van de inlichtingenplicht is de maximale termijn verlengd van 12 naar 36 maanden. Daarbij is voor alle typen vorderingen de termijn waarbinnen afgelost moet worden 36 maanden, met mogelijkheid tot verlenging naar 60 maanden in specifieke gevallen.¹¹³

Menselijke maat als uitgangspunt voor dienstverlening

De dienstverlening van de SVB dient aan te sluiten bij de behoeften en rechten van burgers. Hierbij wordt rekening gehouden met de individuele omstandigheden van de burger en de intentie van de wetgeving. Dit kan betekenen dat maatwerk noodzakelijk is wanneer standaardprocessen niet passend zijn voor de specifieke situatie van een burger. Het verbeteren van passende dienstverlening wordt gezien als een overheidsbrede opgave. De SVB zoekt actief naar samenwerkingsverbanden, ook binnen ketenprocessen. Door deze samenwerking streeft de organisatie ernaar om een volledig antwoord te bieden op maatschappelijke ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende behoeften van burgers.

De SVB ziet voor zichzelf in dat kader bijvoorbeeld een rol weggelegd in het signaleren en (warm) doorverwijzen bij (dreigende) schulden¹¹⁴. Deze signalering en doorverwijzing kan bijvoorbeeld bij derdenbeslag plaatsvinden. Derdenbeslag betekent dat de SVB een deel van het pensioen of uitkering verplicht moet inhouden en afdragen in opdracht van een andere partij. Bijvoorbeeld een beslag van de gerechtsdeurwaarder of een invordering van de Belastingdienst. Daarnaast hanteert de SVB voor de eigen invorderingen een proactief beleid voordat wordt overgegaan op beslaglegging en/of incasso. Een medewerker neemt contact op met de burger. Bij vorderingen hoger dan €2.000,- wordt proactief (bij voorkeur telefonisch) contact gezocht om de burger tijdig te informeren over de aankomende vordering. Als een burger hulp nodig heeft, dan neemt de SVB met toestemming van de burger contact op met de gemeente waar de burger woont en zorgt voor een 'warme overdracht'. De medewerker van de SVB verzoekt de gemeente (schuldhulpverlening) contact op te nemen met de burger.

Op elke locatie van de SVB is een maatwerkplaats operationeel. Binnen de maatwerkplaatsen worden de meer complexe en impactvolle vorderingen afgehandeld waarbij maatwerk aan de orde kan zijn.

8.7.2 Huidige ophogingssystematiek

In sommige situaties dient een SVB-uitkering te worden *herzien*, wat inhoudt dat het bedrag waar recht op is opnieuw wordt vastgesteld. Er kan sprake zijn van een herziening bij een verandering in de persoonlijke situatie (bijvoorbeeld als iemand gaat samenwonen, de inkomenssituatie wijzigt, iemand naar het buitenland verhuist, et cetera), bij constatering van onjuiste gegevens, na wettelijke aanpassingen, na bezwaar of beroep, of na een periodieke herbeoordeling. Als de herziening ook over het verleden gebeurt,

¹¹² Verkregen via: wetten.nl - Regeling - Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen - BWBR0026017

¹¹³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024). Stand van de uitvoering sociale zekerheid. Juni 2024.

¹¹⁴ www.svb.nl/schulden en [Werken volgens de bedoeling | Over de SVB | SVB](#)

doordat het feit waardoor er een lager recht is op een moment in het verleden al heeft plaatsgevonden, dan ontstaat er een *terugvordering*; de initiële vordering. De *terugvordering* is de vaststelling (beschikking) dat iemand te veel SVB-uitkering heeft ontvangen en dat deze aan de SVB terugbetaald moet worden. De *invordering* gaat over de wijze waarop de terugvordering moet worden terugbetaald aan de SVB. Dit kan:

- via verrekening of
- via terugbetaling aan de SVB.

Bij het (langdurig) uitblijven van terugbetaling kan de SVB een deurwaarder inschakelen of zelf (vereenvoudigd) loonbeslag uitvoeren. Bij voorkeur spreekt de SVB echter een betalingsregeling af met de burger.

Uit onderstaande tabel valt op te maken dat de SVB zelf op geen enkel moment in het invorderingsproces incassokosten of rente in rekening brengt bij burgers. Ophogingen ontstaan uitsluitend wanneer een vordering moet worden overgedragen aan een deurwaarder of een incassobureau.

Tabel 40 Invorderingsproces SVB

Invorderingsproces	Kosten en juridische grondslag
Initiële terugvordering (terugbetaling dan wel verrekening)	+ €0
Aanmaning(en) - kunnen er meerdere zijn	+ €0
Niet uitbesteed aan deurwaarder: <ul style="list-style-type: none"> • Vereenvoudigd loonbeslag • Ingeval van invordering bij een klant die buiten Nederland woont: inschakeling zusterorgaan. 	+ €0
Uitbesteed aan deurwaarder (nationaal en internationaal): <ul style="list-style-type: none"> • Minnelijke regeling • Dwangbevel 	+ <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> (<i>Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders</i>) (zie Bijlage 1 voor een overzicht van de tarieven)

8.7.3 Onderliggende redenen ophogingen

Binnen de SVB is in de praktijk uitsluitend sprake van ophogingen als gevolg van verrichte ambtshandelingen door de deurwaarder (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders). De SVB zou op basis van 4:120, lid 2 Awb buitengerechtelijke incassokosten zou kunnen innen. Tarieven hiervoor staan in het Besluit buitengerechtelijke incassokosten. De SVB brengt deze echter niet bij de burger in rekening. Hoewel de SVB wél een juridische grondslag heeft om aanmaningskosten (Art. 4:113 Awb) in rekening te brengen, doet de SVB dit niet.

Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders: dekken van gemaakte kosten

Het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) vormt de wettelijke grondslag voor de kosten die gerechtsdeurwaarders in rekening brengen. De Btag-tarieven zijn primair bedoeld om alle noodzakelijke werkzaamheden te financieren die samenhangen met ambtshandelingen, van voorbereiding tot afronding (artikel 1) (zie Bijlage 1 voor een overzicht van de tarieven).

8.7.4 Betalingsregeling

De SVB hanteert een relatief toegankelijk beleid voor betalingsregelingen, waarbij expliciet wordt gesteld dat het invorderingsbeleid niet gericht is op het toevoegen van leed en rekening houdt met individuele omstandigheden van schuldenaren. Voor het aanvragen van een betalingsregeling biedt de organisatie diverse laagdrempelige contactmogelijkheden, waaronder telefoon, WhatsApp, het digitale portaal Mijn SVB, schriftelijke aanvragen en persoonlijke gesprekken op afspraak.

Het treffen van een betalingsregeling is relatief eenvoudig door de flexibele voorwaarden. Standaard wordt uitstel van betaling verleend voor maximaal 36 maanden, met mogelijkheid tot verlenging naar 60 maanden bij onvoldoende aflossingscapaciteit. De termijnbedragen kunnen worden aangepast naar minimaal 50% van de volledige aflossingscapaciteit, wat ruimte biedt voor mensen met beperkte financiële mogelijkheden. Voor kleine vorderingen tot €300 die worden verrekend, geldt een regeling waarbij maximaal €25 per maand gevorderd wordt. Bovendien beschermt de SVB noodzakelijke bezittingen zoals huisraad tot €1.200, de eigen woning en een gezonde financiële buffer conform Nibud-advies.

De SVB kan op grond van artikel 4:96 Awb het besluit tot uitstel van betaling intrekken of wijzigen wegens een wijziging in de omstandigheden of het niet naleven van de aan het besluit verbonden voorschriften. In het geval van het niet naleven van de aan het besluit verbonden voorschriften hanteert de SVB het volgende beleid. Als de betrokkene (de burger) voor de eerste keer zijn terugbetalingsverplichting niet nakomt, maant de SVB de burger aan het achterstallige bedrag binnen twee weken te voldoen. De SVB kan overgaan tot intrekking van het besluit tot uitstel van betaling als twee betalingstermijnen niet zijn voldaan. De betrokkene moet in dat geval de resterende schuld binnen twee weken voldoen. Blijft hij in gebreke dan kan dit leiden tot beslag op het loon (vereenvoudigd loonbeslag zonder bijkomende rente- en/of incassokosten) of uitkering. Als de SVB overgaat tot beslag stemt zij de hoogte van de periodiek te verrekenen bedragen af op de volledige aflossingscapaciteit van de betrokkenen.¹¹⁵

8.7.5 Kwijtscheldingsmogelijkheden

De SVB brengt zelf geen ophogingen in rekening bij de burger. Dat maakt dat er ook geen ophogingen zijn die kunnen worden kwijtgescholden. Voor de kosten die door de deurwaarder worden gemaakt geldt dat SVB deze kosten niet kan kwijten.

8.7.6 Inningspercentage en budgettaire inzichten

Aantal vorderingen, opgelegde en geïnde bedragen

Onderstaande tabel (41) laat zien dat de SVB in 2023 in totaal ruim 180 duizend vorderingen heeft opgelegd. Dit betreft zowel vorderingen waarbij verrekening met een lopend recht op een uitkering mogelijk was, als 'harde' vorderingen waarbij de burger een bedrag aan de SVB moest betalen. Het gemiddelde inningspercentage is 80%. Het inningspercentage geeft aan hoeveel procent van het totaalbedrag aan vorderingen wordt terugbetaald.

Onderstaande bedragen in tabel 41 betreffen de geïnde bedragen op peildatum 31 december 2024 over vorderingen opgelegd in 2023.

¹¹⁵ Verkregen via: [Wijziging of intrekking van het uitstel van betaling \(SB1252\) - Sociale Verzekeringsbank](#)

Tabel 41 Aantal vorderingen, opgelegde en geïnde bedragen

Wet	Totaal aantal opgelegde vorderingen in 2023	Totaal opgelegd bedrag	Totaal geïnd bedrag per peildatum *)	Waarvan geïnd bedrag via verrekening *)	Waarvan geïnd bedrag via terugbetaling *)	Correcties **)
AIO	51.068	12.814.490	9.054.464	5.586.846	2.339.845	559.500
AKW	14.448	13.446.340	10.736.081	6.670.149	2.867.661	229.375
ANW	7.410	7.023.954	4.773.056	2.236.330	2.520.828	387.666
AOW	107.148	52.047.616	43.883.958	30.724.206	11.995.941	1.650.374
Eindtotaal	180.074	85.332.400	68.447.559	45.217.530	19.724.275	2.826.915

* Inclusief inruiming via combinatie van een verrekening en terugbetaling.

** Correcties kunnen verschillende zaken omvatten, zoals kwijtschelding, juridisch niet terug vorderbaar, et cetera. Het betekent dat de debiteur geen geld aan de SVB heeft betaald.

8.8 UWV

UWV voert werknemersverzekeringen uit, zoals de WW (werkloosheid), WIA/WAO (arbeidsongeschiktheid), Ziektewet en WAZO (zwangerschap/adoptie). De organisatie beoordeelt aanvragen, verzorgt uitkeringen, en begeleidt werkzoekenden naar werk via arbeidsbemiddeling en re-integratiediensten. UWV beoordeelt medisch of betrokkene arbeidsongeschiktheid is, verstrekt werkgeversgegevens, en beheert het werkgeversportaal voor ziek- en herstelmeldingen. De regelgeving die in dit onderzoek aan de orde komt geldt voor de WW, de TW, de WIA, WAO, WAZ, ZW, WAZO, IOW en Wajong.

8.8.1 Ontwikkelingen omtrent invordering

Meer ruimte bij treffen betalingsregelingen

UWV heeft sinds medio 2021 enkele aanpassingen doorgevoerd in het invorderingsbeleid, zodat er meer mensgericht ingevorderd kan worden. In de knelpunten uit 2021 benoemde UWV de beperkte ruimte om ruimere betalingsregelingen te bieden aan cliënten als een knelpunt¹¹⁶. Door een recente (per 1 januari 2025) aanpassing in de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen¹¹⁷ kan UWV onder meer een ruimere betalingsregelingstermijn afspreken die beter aansluit bij de situatie van de cliënt. Hoewel volledige terugbetaling van een onverschuldigd betaalde uitkering het uitgangspunt blijft, is er meer ruimte gecreëerd voor het toepassen van de menselijke maat, met het oog op het voorkomen of verkleinen van problematische schulden bij de burger. Voorheen bestond de verplichting om de betalingsregeling te baseren op de volledige aflossingscapaciteit. En als hiermee de vordering niet binnen 12 of 36 maanden kon worden voldaan moest de betrokkene ook het eigen vermogen aanwenden. UWV heeft nu meer mogelijkheden om de betalingsregeling te baseren op een lager bedrag dan de aflossingscapaciteit. Zo mag UWV akkoord gaan met elk voorstel waarmee de volledige schuld binnen 36 maanden wordt voldaan. Voorheen moest de betrokkene altijd minstens de helft van de aflossingscapaciteit aanwenden maar dat is nu niet meer het geval.¹¹⁸

¹¹⁶ UWV. (2021). Knelpuntenbrief Wet en Regelgeving. 3 juni 2021.

¹¹⁷ Verkregen via: [wetten.nl - Regeling - Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen - BWBR0026017](https://wetten.nl/Regeling-Regeling%20tenuitvoerlegging%20bestuurlijke%20boeten%20en%20terugvordering%20onverschuldigde%20betalingen-BWBR0026017)

¹¹⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024). Stand van de uitvoering sociale zekerheid. Juni 2024.

Afschaffing heffing wettelijke rente

UWV heeft het besluit genomen om per 1-1-2022 geen wettelijke rente te heffen op alle nieuwe vorderingen na deze datum en de renteheffingen op lopende vorderingen te staken. De vóór 1-1-2022 geheven rente wordt wel geïncasseerd. Het heffen van wettelijke rente is een bevoegdheid van UWV.¹¹⁹

Afschaffing aanmaningsvergoeding

Per 1 juli 2024 brengt UWV geen aanmaningsvergoeding meer in rekening op vorderingen op personen. De aanmaningsvergoeding die voor deze datum is berekend en gecommuniceerd aan de cliënt blijft UWV innen. UWV gelooft dat het verkleinen van (publieke) schulden bijdraagt aan het vergroten van de re-integratiekansen van cliënten in het maatschappelijke leven. Het afschaffen van de aanmaningsvergoeding op UWV vorderingen op personen past volgens UWV binnen het huidig maatschappelijk denken over problematische schulden en sluit ook aan op de beweging die SZW wil inzetten met het 'Actieplan Rijksincasso'.¹²⁰

Ambities

In 2023 publiceerde UWV beleidsvoorstellen omtrent terug- en invordering¹²¹, in anticipatie op wet Maatwerk bij terugvordering. Dit wetsvoorstel is formeel beëindigd.¹²² De kern van deze ambities is om binnen de wettelijke kaders meer menselijke maat toe te passen, waardoor in bepaalde gevallen minder teruggevorderd wordt en bestaande vorderingen eerder kwijtgescholden kunnen worden.

8.8.2 Huidige ophogingssystematiek

Tabel 42 Invorderingsproces UWV

Invorderingsproces	Kosten en juridische grondslag
Initiële terugvordering en sancties als gevolg van schending inlichtingenplicht (beschikking, uitstel van betaling)	+ €0
Betalingsherinnering en telefonisch contact met cliënt	+ €0
<i>Aanmanen</i>	
Aanmaning	+ €0
<i>Invorderen op basis van dwang</i>	
Vereenvoudigd derdenbeslag	+ €0
Dwangbevel	+ <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> (alleen van toepassing indien UWV niet zelf kan innen en moet overdragen aan een deurwaarder) (<i>Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders</i>) (zie Bijlage 1 voor een overzicht van de tarieven)

¹¹⁹ UWV is momenteel bezig met het (verder) moderniseren van het herzien, terug- en invorderbeleid. UWV beraadt zich hierbij op de invulling van de bevoegdheid tot het heffen van wettelijke rente.

¹²⁰ UWV. (2023). 23-441 Beslisnota afschaffing aanmaningsvergoeding.

¹²¹ UWV. (2023). 23-075 Beleidsvoorstellen terug- en invorderen binnen de wettelijke kaders

¹²² Het wetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering is door de ChristenUnie formeel beëindigd. UWV heeft n.a.v. de CRvB-uitspraak van 18 april 2024 'dringende redenen' ([ECLI:NL:CRVB:2024:726, Centrale Raad van Beroep, 21/2685 WAJONG-T](#)) meer ruimte gekregen om van terugvorderen geheel of gedeeltelijk af te kunnen zien. Daarnaast heeft de RvS op 7 mei 2025 een positief advies gegeven op het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid (voorstel (No. W12.25.00053/III), waarin door SZW enige bepalingen zijn opgenomen die gaan over het herzien- en terugvorderen en kwijtschelden van onverschuldigde betalingen. Dit wetsvoorstel moet nog worden aangeboden aan het Parlement. De beoogde inwerkingtreding is per 1-1-2027.

8.8.3 Onderliggende redenen ophogingen

Binnen UWV worden uitsluitend kosten in rekening gebracht voor de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders).

Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders: dekken van gemaakte kosten

Het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) vormt de wettelijke grondslag voor de kosten die gerechtsdeurwaarders in rekening brengen (zie Bijlage 1 voor overzicht tarieven). De Btag-tarieven zijn primair bedoeld om alle noodzakelijke werkzaamheden te financieren die samenhangen met ambtshandelingen, van voorbereiding tot afronding (artikel 1).

8.8.4 Betalingsregeling

UWV hanteert een toegankelijk beleid voor betalingsregelingen, waarbij het invorderingsbeleid expliciet niet gericht is op het toevoegen van leed en rekening houdt met individuele omstandigheden van schuldenaren. Het aanvragen van een betalingsregeling gebeurt via de website of naar aanleiding van een incassobrief, waarbij zowel door UWV proactief gebeld wordt, als van burgers verwacht wordt dat zij zelf telefonisch contact opnemen met UWV.

Het treffen van een betalingsregeling is relatief eenvoudig door de flexibele voorwaarden en meerdere opties. Standaard wordt uitstel van betaling verleend voor maximaal 36 maanden op basis van de volledige aflossingscapaciteit. Een bijzondere mogelijkheid is dat schuldenaren binnen zes weken na bekendmaking zelf een gemotiveerd voorstel kunnen indienen voor een aangepaste betalingsregeling, waarbij UWV dit kan accepteren ook als wordt afgeweken van de volledige aflossingscapaciteit, mits het volledig uitstaande bedrag binnen 36 maanden wordt betaald. Bij onvoldoende aflossingscapaciteit kan de termijn worden verlengd tot 60 maanden, met een minimum van 60% van de volledige aflossingscapaciteit. Voor kleine vorderingen tot €300 geldt een soepele regeling met maximaal €25 per maand.¹²³

UWV beschermt noodzakelijke bezittingen zoals huisraad tot €1.200, de eigen woning en een gezonde financiële buffer. Vanaf 1 januari 2025 heeft UWV de bevoegdheid gekregen om vermogen aan te wenden, maar beraadt zich nog op de invulling van deze nieuwe mogelijkheid.

8.8.5 Kwijtscheldingsmogelijkheden

UWV brengt zelf geen ophogingen in rekening bij de burger. Dat maakt dat er ook geen ophogingen zijn die kunnen worden kwijtgescholden. Voor de kosten die door de deurwaarder worden gemaakt geldt dat UWV deze kosten niet kan kwijten.

8.8.6 Aantallen en percentages per invorderingsfase

Tabel 43 laat zien dat in totaal ruim 94 duizend burgers een incassobrief van UWV hebben ontvangen in 2023. In deze situaties was een verrekening met een lopende uitkering niet mogelijk; een zogenoemde 'harde vordering'. Zo'n 31% van de aangeschreven burgers betaalt de schuld in één keer na het ontvangen van de incassobrief. Van alle burgers die een bedrag aan UWV moeten terugbetalen via een zogenoemde 'harde vordering' ontvangt 44% een herinnering. Van alle burgers die een herinnering ontvangen, betaalt ongeveer 33% de schuld in één keer na het ontvangen van de herinnering. Uiteindelijk komt van het totaal aan debiteuren met een 'harde vordering' minder dan 1% in een gerechtelijk incassotraject.

De incassoratio is 63,3%. De incassoratio is het deel van het te incasseren bedrag, verhoogd met eventuele rente en kosten, dat binnen 12 maanden, ná registratie van de harde vordering, is vereffend.

¹²³ Overeenkomstig de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen.

Tabel 43 Aantallen en percentages per fase

2023	Aantallen	Percentage per fase	Percentage van totale hoeveelheid incassobrieven
Incassobrief ontvangen	94.354		
Betalen schuld in 1 keer	29.555	31,3%	31,3%
Treffen termijnregeling (vaste termijnen)	16.653	17,6%	17,6%
Betalen schuld in meerdere betalingen	434	0,5%	0,5%
Ontvangen herinnering (rappebrief)	41.556		44,0%
Betalen schuld na herinnering in 1 keer	13.806	33,2%	14,6%
Treffen termijnregeling na herinnering (vaste termijnen)	7.632	18,4%	8,1%
Betalen schuld na herinnering schuld in meerdere betalingen	711	1,7%	0,8%
Aanmaning ontvangen	17.592		18,6%
Betalen schuld na aanmaning in 1 keer	2.587	14,7%	2,7%
Treffen termijnregeling na aanmaning (vaste termijnen)	8.326	47,3%	8,8%
Betalen schuld na aanmaning schuld in meerdere betalingen	1.588	9,0%	1,7%
Ontvangen dwangbevel	3.203		3,4%
Betalen schuld na dwangbevel in 1 keer	319	10,0%	0,3%
Treffen termijnregeling na dwangbevel (vaste termijnen)	1.265	39,5%	1,3%
Betalen schuld na dwangbevel schuld in meerdere betalingen	103	3,2%	0,1%
Gerechtelijke incassotraject	800		0,8%
Betalen schuld na gerechtelijke incassotraject in 1 keer	185	23,1%	0,2%
Treffen termijnregeling na gerechtelijke incassotraject (vaste termijnen)	39	4,9%	0,0%
Betalen schuld na gerechtelijke incassotraject schuld in meerdere betalingen	356	44,5%	0,4%
Incassoratio			63,3%

8.8.7 Budgettaire inzichten

In 2023 is er in totaal 130 miljoen teruggevorderd aan vorderingen die niet meer verrekend konden worden met een lopende uitkering. In 2023 werden er - in tegelstelling tot 2024 - nog wel aanmaningskosten in rekening gebracht. Voor 2023 ging dat om € 328 duizend.

De cijfers in Tabel 44 betreffen het meest recente jaar waarover alle data, tot 12 maanden na versturen incassobrief, bij UWV beschikbaar waren. Het is relevant om op te merken dat de incassoperiode doorloopt na deze 12 maanden. De betalingen van cliënten lopen na de eerste 12 maanden door en de incassoratio zal dus nog verder stijgen naar mate er meer wordt terugbetaald. Echter waren deze data ten tijde van de totstandkoming van dit onderzoek nog niet voorhanden.

Tabel 44 Budgettaire inzichten

2023	Bedragen
Brutobedrag terugvorderingen die niet konden worden verrekend met een lopende uitkering	€ 130.184.600
Berekende aanmaningskosten de eerste 12 maanden na het versturen van de incassobrief	€ 328.294
Berekende rente in de eerste 12 maanden na het versturen van de incassobrief	-
Bruto vereffeningen (betalingen) door de cliënt in de eerste 12 maanden na het versturen van de incassobrief	€ 79.420.552
Bruto afboekingen binnen 12 maanden in de eerste 12 maanden na het versturen van de incassobrief ¹²⁴	€ 3.179.651
Openstaande bruto bedrag na 12 maanden gerekend vanaf het versturen van de incassobrief	€ 47.912.717

¹²⁴ Dit kan gaan om zaken als correcties, afboekingen in het kader van schuldregelingen of herstelacties.

**DEEL 3:
Uitwerking
strategieën om
vorderingen te
innen én
onnodige
schuldenoploop
te voorkomen**

9 Uitwerking strategieën om vorderingen te innen én onnodige schuldenoploop te voorkomen

9.1 Inleiding

Het huidige invorderingsbeleid heeft als ambitie om meerdere overheidstaken met elkaar te verenigen. De overheid heeft enerzijds de taak om te zorgen dat burgers betalen wat ze aan de overheid verschuldigd zijn. De inning van overheidsvordering draagt bij aan het draagvlak voor onderlinge solidariteit. Anderzijds heeft de overheid de taak om burgers te beschermen.¹²⁵ Vanuit die taak vormt het voorkomen van onnodige schuldenoploop bij de inning van vorderingen een belangrijke pijler binnen zowel de geactualiseerde Rijksincassovisie als de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Een belangrijke verandering in de geactualiseerde visie is de verschuiving van focus van een gecoördineerde beslagfase naar een gecoördineerde fase vóór het beslag; de minnelijke incassofase.

9.1.1 Onderzoeksvragen en methode

Tegen deze achtergrond zoeken CRI-partijen naar handelingsperspectieven om met name in de minnelijke fase enerzijds uitvoering te geven aan de inningstaak en anderzijds om problematische (overheids)schulden te voorkomen en op te lossen, onder meer door rekening te houden met de persoonlijke situatie van burgers. In dit licht zijn in dit onderzoek vragen gewijd aan strategieën om invulling te geven aan de verscheidene doelen die voortvloeien uit zowel de geactualiseerde Rijksincassovisie als de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Het gaat om strategieën die onderdeel kunnen zijn van het invorderingsbeleid van CRI-partijen. Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende twee onderzoeksvragen:

Deelvraag 12: Wat zijn effectieve strategieën die onnodige schuldenoploop voorkomen en bijdragen aan een invorderingsproces dat past bij de individuele situatie van mensen en doelmatig is en tegelijkertijd geen afbreuk doet aan het gelijkheidsbeginsel?

- *Deelvraag 12a: Wat zijn de ervaringen (voor- en nadelen) met de kosteloze betalingsherinnering?*
- *Deelvraag 12b: Welke kansen en effecten biedt het verlagen of ongedaan maken van ophogingen voor het betalen van de hoofdsom?*

Onderdeel van deelvraag 12 is de strategie het 'aanbieden van een kosteloze betalingsherinnering' en 'de kansen van het verlagen of ongedaan maken van ophoging voor betaling van de hoofdsom'.

Om deze vragen te beantwoorden zijn in totaal vier sessies van twee uur georganiseerd met relevante stakeholders (n=29, zie Bijlage 2), die elk vanuit een ander perspectief op potentieel effectieve en passende strategieën reflecteerden (zie Bijlage 3). De lijst met mogelijke strategieën is gebaseerd op een analyse van bestaande documenten en interviews met CRI-partijen over hun invorderingsstrategieën. De strategieën zijn – in meer of mindere mate – gericht op het verhogen van het inningspercentage én het voorkomen schuldenoploop bij burgers. In de sessies was er ook ruimte om nieuwe strategieën aan te dragen. Als het gaat om de mate waarin de strategieën 'passend' zijn, is globaal getoetst op de volgende punten:

1. **Doeltreffendheid:** draagt bij aan verhogen inningspercentage én voorkomen schuldenoploop
2. **Doelmatigheid:** uitvoeringskosten staan in verhouding tot opbrengsten
3. **Proportionaliteit:**
 - a. Verwachte inspanning burger staat in verhouding tot doel inning vordering
 - b. Kosten burger staan in verhouding tot doel inning vordering

¹²⁵ Kamerstukken II 2023/2024, 24 515, nr. 724.

4. **Gelijkheid:**
 - a. Duidelijke en verantwoorde reden voor eventueel onderscheid tussen verschillende groepen, en dit verschil in behandeling is noodzakelijk en gerechtvaardigd
 - b. Geen onbedoelde discriminerende effecten of groepen die disproportioneel hard worden geraakt
5. **Uitvoerbaarheid:**
 - a. Handelingsperspectief is uitvoerbaar
 - b. Geen of beperkte aanpassingen wet- en regelgeving noodzakelijk

In vervolg op deze sessies met stakeholders zijn in totaal 14 interviews met burgers gehouden om samen met hen te reflecteren op de strategieën die door de stakeholders als passend werden beschouwd en op deze manier het burgerperspectief nadrukkelijk een plek te geven in het doordenken van passende strategieën. Bij de burgers gaat het om 14 mensen die moeite hadden met rondkomen en die te maken hebben gehad met ophogingen bij vorderingen vanuit de overheid. Omdat het aantal interviews met burgers beperkt was, geeft dit onderzoek slechts een indicatie van de manier waarop burgers invorderingsstrategieën waarderen.

In het debat over invorderingsbeleid wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen niet-willers en niet-kunners; naar verwachting reageren deze groepen verschillend op bepaalde invorderingsstrategieën. Vanwege het beperkte aantal interviews was het niet mogelijk om beide groepen te bevragen en met elkaar te vergelijken. Er is gekozen om burgers te spreken die alleen met moeite konden betalen, omdat bij deze groep de doelen 'inning' en 'het voorkomen van schuldenoploop' op gespannen voet komen te staan. Er kunnen dus alleen uitspraken gedaan worden over deze groep. Echter waren ook binnen deze groep mechanismen aan het werk, die invloed hebben op het willen en kunnen betalen. In gesprek met burgers blijkt namelijk dat de groepen 'niet-willers' en 'niet-kunners' geen strikt afgebakende groepen zijn: mensen met een krappe beurs kunnen wel betalen, het duurt alleen erg lang en heeft veel impact op hun levens. Mensen die alleen met grote moeite kunnen betalen hebben soms ook goede redenen om niet te willen betalen. De sentimenten van niet kunnen betalen en niet willen betalen lijken elkaar soms te versterken: als je allen met grote moeite kunt betalen, ontstaan er ook vragen over de rechtvaardigheid en proportionaliteit van vorderingen. Het zich over de weerstand heen zetten en dus 'willen betalen' is ook onderdeel van het komen tot een oplossing en dus het 'kunnen' betalen. In dit hoofdstuk is gepoogd deze nuances naar voren te halen.

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van zowel de co-creatiesessies met stakeholders als de interviews met burgers. Hierbij worden achtereenvolgens de volgende strategieën behandeld:

- Strategieën die het ontstaan van vordering kunnen voorkomen
- Strategieën die het ontstaan van ophogingen kunnen voorkomen
- Strategieën gericht op de betaling van vordering en ophogingen

Per strategie beschrijven we het perspectief van de stakeholders, gevolgd door het perspectief van burgers, en sluiten we af met een beschouwing op beide perspectieven.

9.2 Strategieën die het ontstaan van vordering kunnen voorkomen

9.2.1 Proactieve informatievoorziening

Perspectief stakeholders

Stakeholders hebben al verschillende initiatieven om burgers proactief te informeren, maar het potentieel van preventieve communicatie blijft grotendeels onderbenut. Verschillende organisaties hebben initiatieven ontwikkeld om burgers te informeren over wijzigingen in wet- en regelgeving, en her en der wordt ook gecommuniceerd wanneer uit de registraties blijkt dat veranderingen in de situatie van de burger grote impact kunnen hebben, zoals een inkomensdaling bij samenwonen. Tot nu toe gebeurt dat

vanuit iedere organisatie afzonderlijk. In de ogen van de stakeholders is nog veel winst te behalen in een gecoördineerde aanpak bij levensgebeurtenissen, die vaak raken aan overheidsvorderingen tegelijkertijd. Daarbij sluit een proactief communicatiebeleid rondom levensgebeurtenissen goed aan bij het principe van 'één overheid'.

Stakeholders zien twee concrete mogelijkheden voor verbetering:

1. *Communicatie bij levensgebeurtenissen*: Afstuderen, baanverlies of gezinsuitbreiding vereisen vaak aanpassingen in meerdere regelingen. Gecoördineerde, proactieve communicatie kan voorkomen dat burgers door onduidelijkheid betalingsverplichtingen mislopen.
2. *Signalering van inkomensdalingen*: Verschillende CRI-partijen beschikken over relatief actuele inkomensgegevens, maar zetten deze vooralsnog niet in voor proactieve communicatie. Automatische detectie van significante inkomensveranderingen biedt concrete aanknopingspunten voor tijdige interventies.

Eén van aanwezigen onderstreept de rechtvaardiging van dergelijke proactieve interventies vanuit een proportionaliteitsbeginsel: de impact van een plotselinge inkomensdaling rechtvaardigt de mogelijke inbreuk op privacy die burgers mogelijk ervaren wanneer zij proactief worden benaderd.

Perspectief burgers

Burgers verwachten dat de overheid beschikbare informatie inzet voor betere dienstverlening. Een respondent wijst op de paradox dat de Belastingdienst inkomensdalingen kan waarnemen, maar betalingsregelingen niet proactief aanpast:

*“Waarom moet ik mijn inkomsten doorgeven aan de belasting, terwijl zij toch zelf zien dat mijn inkomen echt drastisch omlaag is gegaan? Maar de betalingsregeling wordt niet verlaagd!”
(R8: matige problematiek)*

Deze observatie legt een inefficiëntie bloot in het huidige systeem, waarbij burgers zelf verantwoordelijk zijn voor het melden van veranderingen die al bekend zijn bij de overheid. Opvallend is dat burgers die voor dit onderzoek geraadpleegd zijn privacyoverwegingen in het boven geschetste geval niet als belemmering zien voor proactieve communicatie. Integendeel, zij beschouwen het gebruik van al beschikbare gegevens als een verbetering van de dienstverlening, eerder dan als een inbreuk op hun privacy.

*“Ik vind het geen privacy schending. Ik krijg ook een brief van mijn verhuurder wanneer ze de [jaarlijkse] huur[verhoging] aan de Belastingdienst doorgeven. Dus dat is eigenlijk gewoon hetzelfde.”
(R8: matige problematiek)*

*“Dat je één contactpersoon hebt, dat is zeker handig. Want ja, als je gaat bellen, iedereen heeft zijn eigen mening en zijn eigen verhaal. Als je 3, 4 keer terugbelt, dan krijg je 3, 4 verschillende verhalen. (...) Ja kijk, ik ben daar [gegevensdeling] niet zo moeilijk in. Ik vind het belangrijker dat ik goed te woord wordt gestaan.
(R9 – matige problematiek)*

Beschouwing

Zowel de gesprekken met stakeholders als met burgers wijzen op een duidelijke verbeterkans. Proactieve informatievoorziening kan fungeren als een mogelijk effectieve strategie tegen het ontstaan van vorderingen, met name wanneer die communicatie aansluit bij levensgebeurtenissen. De implementatie vereist echter een gecoördineerde aanpak, die voorbij gaat aan organisatorische grenzen en een zorgvuldige omgang met privacy. In hoeverre er draagvlak is voor gegevensdeling tussen overheidsinstellingen en onder welke voorwaarden en omstandigheden zou moeten worden onderzocht.

9.2.2 Proactief kwijtschelden

Perspectief stakeholders

Stakeholders zijn positief over proactief kwijtschelden wanneer burgers hier recht op hebben, maar passen dit in beperkte mate toe, ook omdat wet- en regelgeving dit veelal belemmert. Er zijn gemeenten die ambtshalve toetsen of burgers, die eerder kwijtschelding kregen, opnieuw recht hebben op kwijtschelding. Burgers geven vooraf toestemming voor de ambtshalve toetsing. CRI-partijen zien potentieel in onderlinge samenwerking bij multiproblematiek. Dit vraagt om afspraken op casusniveau, wat de aanpak arbeidsintensief maakt. Stakeholders benadrukken echter potentiële kostenbesparing in termen van maatschappelijke en invorderingskosten. Naast het kostenaspect wordt dit beleid belemmerd door de AVG; dit is niet nader gespecificeerd. Een enkele organisatie waarschuwt voor doorslaan in proactieve kwijtschelding, omdat dit burgers de kans zou ontnemen problemen zelf op te lossen. Hier staat tegenover dat toestemming de autonomie van burgers waarborgt.

Perspectief burgers

Burgers reageren positief op proactief kwijtschelden en zien actieve toestemming als onnodig. Zij prefereren passieve toestemming boven actieve toestemming en vergelijken dit met bekende processen, zoals huurtoeslagbepalingen.

*"Ik zou het net zo doen als bij de huurverhoging: dat ze het gewoon laten weten. 'Mevrouw, deze rekening komt eraan en we gaan uw gegevens opvragen bij de Belastingdienst om te kijken of u recht heeft op [kwijtschelding]'. Want dat is minder administratief werk voor mij."
(R8 – matige problematiek)*

Een burger die wij voor dit onderzoek gesproken hebben neemt gegevensdeling tussen overheidsinstanties met betrekking tot haar financiële situatie voor lief, wanneer dit leidt tot een betere dienstverlening, bijvoorbeeld doordat zij te woord wordt gestaan door extra geschoold personeel. Zij benadrukt het belang van empathische bejegening en vakkundig advies voor het voorkomen van financiële problemen. Als dat vereist dat overheidsinstanties onderling informatie delen over haar financiële situatie, dan zou dat het voor haar waard zijn.

*"Ik zou zeggen om medewerkers in te zetten die meer empathie en meer begrip hebben voor mensen die in een financieel moeilijke situatie zitten. (...) [Om] te kijken of je diegene kan adviseren, of doorverwijzen, waardoor die toch de hulp kan krijgen die die nodig heeft."
(R8, matige problematiek)*

Beschouwing

Proactief kwijtschelden vormt een strategie die kan bijdragen aan het voorkomen van schuldenoploop voor burgers die structureel niet kunnen betalen. De strategie is met name passend voor burgers die moeite hebben om zelf initiatief te nemen voor kwijtscheldingsaanvragen. Proactieve kwijtschelding op basis van gegevensuitwisseling tussen organisaties vereist een zorgvuldige balans tussen effectieve dienstverlening en privacybescherming. Deze uitbreiding van gegevensdeling tussen overheidsorganisaties gaat verder dan reguliere invorderingsprocessen en betreft gevoelige financiële informatie. Burgers geven in dit onderzoek aan gegevensdeling te accepteren wanneer dit leidt tot adequate hulp. Of dit standpunt in de maatschappij breed gedeeld wordt zou nader moeten worden onderzocht.

9.3 Strategieën die het ontstaan van ophogingen kunnen voorkomen

9.3.1 Meerdere communicatiekanalen

Perspectief stakeholders

De expert-analyse toont een strategisch dilemma tussen bereik en consistentie. Enerzijds erkent men dat diversificatie van communicatiekanalen noodzakelijk is om verschillende doelgroepen effectief te

bereiken. Anderzijds ontstaat er een spanningsveld met de behoefte aan voorspelbaarheid en veiligheid, waarbij het risico op *phishing* een legitieme zorg vormt. De keuze van Dienst Toeslagen om digitale kanalen, zoals SMS en messaging-apps uit te sluiten illustreert hoe veiligheidsoverwegingen prevaleren boven bereikoptimalisatie. Deze voorzichtigheid is begrijpelijk, maar creëert volgens sommige stakeholders mogelijk een kloof met burgers die juist via deze kanalen het beste bereikbaar zijn. De private sector biedt inspiratie door het gebruik van geïntegreerde portalen, waarin burgers hun communicatievoorkeuren kunnen aangeven en contactgegevens actueel kunnen houden, al dan niet gestimuleerd door incentives. Deze aanpak prioriteert effectieve communicatie boven voorspelbaarheid.

Perspectief burgers

De burgerervaring legt een praktisch probleem bloot: zelfs burgers die gemotiveerd zijn om hun administratie bij te houden, worstelen met de informatieovervloed. Een respondent die als mantelzorger al een verhoogde administratieve last draagt, illustreert hoe zelfs goed bedoelde, digitale communicatie kan leiden tot informatie-overbelasting.

*Ik vind mail erg fijn, maar ik weet dat mensen 80 mails krijgen op een dag, waarvan 60 reclame is. Ik geef toch wel de voorkeur aan de brief.
(R5 – lichte problematiek)*

De voorkeur voor traditionele post, ondanks erkenning van de voordelen van digitale communicatie, wijst op een probleem. Belangrijke overheidscommunicatie via e-mail kan ondergesneeuwd raken tussen commerciële berichten, wat de effectiviteit ondermijnt.

Beschouwing

De spanning tussen kanaalefficiëntie en informatiebetrouwbaarheid vereist een gedifferentieerde strategie. In plaats van een keuze tussen een specifiek kanaal of meerdere kanalen ligt de oplossing mogelijk in een hiërarchische benadering, waarbij de aard van de boodschap het kanaal bepaalt. Belangrijke informatie over betalingsverplichtingen verdient een betrouwbaar, voorspelbaar kanaal, terwijl algemene informatievoorziening mogelijk via diverse kanalen kan plaatsvinden. De implementatie van burgerportalen met voorkeursmanagement biedt perspectief, maar alleen wanneer deze laagdrempelig en gebruiksvriendelijk zijn ontworpen. Het risico bestaat dat dergelijke systemen vooral ten goede komen aan administratief vaardige burgers, terwijl juist kwetsbare groepen - die het meest baat hebben bij effectieve communicatie - buiten de boot vallen.

9.3.2 Betaalgemak

Perspectief stakeholders

Stakeholders zien veel meerwaarde in het verbeteren van betaalgemak, maar implementatie wordt gehinderd door praktische problemen. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke discrepantie tussen de publieke en private sector op het gebied van betaalgemak. Waar commerciële partijen een divers spectrum aan betaalmogelijkheden bieden (automatische incasso, iDEAL, flexibele betaaldata), hanteren overheidsinstanties meer rigide en meer uniforme betalingsprocessen. De optie van automatische incasso is bij de overheid veelal niet mogelijk, omdat dit de burger de mogelijkheid geeft de betaling te storneren. Daarnaast zijn instellingen huiverig voor betaling via een link vanwege het risico op fraude en *phishing*. Tegelijkertijd wordt ook gesteld dat bij veel CRI-partijen die ICT-systemen niet zijn ontworpen voor de flexibiliteit die moderne betaaloplossingen vereisen. Ook wordt opgemerkt dat vernieuwingstrajecten met elkaar 'concurreren' om schaarse IT-capaciteit, waardoor innovatie vertraagt.

Perspectief burgers

De reacties van burgers illustreren dat betaalgemak niet slechts een kwestie van comfort betreft, maar een essentiële factor in betalingsgedrag vormt. Cognitieve belasting bij administratieve taken vormt een gedrags-economisch relevante drempel. Een voorbeeld van een burger, die naar eigen zeggen moeite heeft zijn aandacht te richten, toont hoe betaalgemak niet alleen de gebruikerservaring verbetert, maar ook de

betalingsbetrouwbaarheid significant kan verhogen. Dit illustreert hoe betaalgemak kan fungeren als een vorm van 'keuzearchitectuur' die gewenst betalingsgedrag faciliteert zonder dwang of sancties.

“Ook het gedoe met die cijfertjes. Door de warrigheid in mijn hoofd gaat dat niet altijd goed. Want een fout is makkelijk gemaakt, en zie dan maar eens je geld terug te krijgen. Dan komen allemaal angsten weer boven. Als je het gewoon met zo'n QR-code makkelijk kan overmaken, dan hoef je jezelf niet meer ertoe te zetten.”

(R3 – lichte problematiek)

Beschouwing

Stakeholders en burgers zien betaalgemak als een effectieve manier om te zorgen voor inning en het voorkomen van schuldenoploop. Dit vraagt om diversificatie van betaalmethoden bij CRI-partijen; het systematisch implementeren van multiple betaalopties die aansluiten bij verschillende behoeften en voorkeuren. Ook vraagt dit betaalgemak in de ICT-systemen van overheidsorganisaties te verhogen. Tegelijkertijd moeten de potentiële risico's zorgvuldig worden overwogen. Het vergroten van betaalgemak is naast een 'service' richting de burger primair een preventiestrategie tegen onnodige schuldenoploop.

9.3.3 Uitstel van betaling

Perspectief stakeholders

De inzichten van stakeholders laten een onderbenut aspect in het invorderingsbeleid zien: flexibiliteit in betaalmomenten. Het afstemmen van betalingen op inkomensstromen biedt een aanpak die zowel het betalingsvermogen als de betalingsbereidheid kan verbeteren. Dit komt naar voren in twee concrete instrumenten:

- Betalingen afgestemd op inkomenspieken: Het plannen van betalingsverplichtingen rond voorspelbare inkomenspieken, zoals vakantiegeld biedt een praktische oplossing voor hoge vorderingen. Dit geeft burgers met tijdelijke geldproblemen een gestructureerde uitweg zonder dat dit leidt tot wanbetaling of dure invorderingsprocedures.
- Zelfstandig activeerbare betaalpauze ('joker'): De private sector heeft vernieuwende oplossingen ontwikkeld, zoals een digitaal aan te vragen betaalpauze zonder dat uitleg nodig is. Dit middel vergroot de eigen regie van de burger en vermindert de administratieve last voor beide partijen. Bovendien maakt het de drempel lager om betalingsproblemen vroegtijdig te melden.

Perspectief burgers

Burgers verwachten dat de overheid ruimte biedt voor uitstel van betaling. Wanneer een uitstelverzoek wordt afgewezen, dan wordt dat als "heel hard" ervaren. De coulance die hieruit blijkt geeft burgers een gevoel van erkenning voor de uitdaging die een vordering voor ze betekent.

“Je krijgt de herinnering, de aanmaning, en ja, die heb ik wel gehad, dus ik ben wel gewaarschuwd geweest. Maar als je tot hier zit [maakt gebaar dat het water je tot aan de lip zit], dan kunnen dat soort dingen je makkelijk ontglippen. Want het was voor mij niet een kwestie van inplannen, ik moest ontzettend puzzelen, van wanneer komt er weer wat geld!”

(R1 – ernstige problematiek)

“Ik was heel verdrietig en heel boos. Ik vond het niet terecht, want ik had wel kunnen betalen, alleen niet binnen de gestelde termijn. Ik moest wachten tot mijn uitkering zou worden uitbetaald, maar de schuldeiser wilde niet wachten. Ik word er nu nog emotioneel van als ik eraan terug denk.”

(R2 – lichte financiële problematiek)

Beschouwing

Het feit dat zowel stakeholders als burgers dezelfde richting aanwijzen, duidt op een verbeterkans in het huidige invorderingslandschap. Flexibiliteit in betaaltermijnen moet niet gezien worden als een

incidentele tegemoetkoming, maar als een structureel instrument dat effectievere invordering bevordert. Door uitstel bewust in te bouwen in het betaalproces wordt de kans op tijdige betaling vergroot en worden kostbare invorderingsmaatregelen verminderd. Ook is dit een manier om het wederzijds vertrouwen te versterken. Een inschikkelijk uitstelbeleid toont begrip voor de financiële werkelijkheid van burgers, wat het vertrouwen in overheidsinstanties kan versterken. Ook kan de algehele efficiëntie van het proces verbeteren. Goed ontworpen uitstelprocessen kunnen namelijk de administratieve belasting verminderen door vroegtijdige communicatie te stimuleren en dure opschaling te voorkomen. De toepassing van deze inzichten vraagt om een herziening van hoe uitstel van betaling wordt ingezet binnen invorderingsprocessen: niet als een uitzonderlijke gunst, maar als een doeltreffend middel voor effectieve en mensgerichte invordering.

9.3.4 Betalingsherinnering

Perspectief stakeholders

De invorderingsexperts tonen een duidelijke consensus over de waarde van de kosteloze betalingsherinnering. Dit is inmiddels ook geen theoretisch concept meer – nagenoeg alle organisaties binnen de Clustering Rijksincasso (CRI) hebben deze maatregel al geïmplementeerd met – naar eigen inzicht – positieve resultaten: het aantal openstaande vorderingen neemt volgens de betrokkenen substantieel af na deze tussentijdse communicatie. Deze praktijkervaringen onderstrepen dat de kosteloze herinnering functioneert als een effectief filter om onderscheid te maken tussen mensen die niet kunnen en mensen die niet willen betalen. In de private sector is een betalingsherinnering al langer verplicht.

Stakeholders plaatsen de kosteloze betalingsherinnering in een breder ethisch kader door het te omschrijven als “een stukje fatsoen”. Deze karakterisering weerspiegelt een erkenning dat vergeetachtigheid een universeel menselijk kenmerk is dat niet moet leiden tot onevenredige financiële consequenties. Deze benadering sluit aan bij vertrouwen als beleidsprincipe. Een kosteloze herinnering getuigt van een overheid die uitgaat van goede intenties bij burgers. Ook is de kosteloze betalingsherinnering in lijn met de Wet versterking waarborgfunctie Awb, die gericht is op betere rechtsbescherming van burgers. Door iedere burger dezelfde kans te bieden om te reageren, wordt een fundamenteel rechtsbeginsel in de praktijk gebracht. Hoewel de implementeerbaarheid van de kosteloze betalingsherinnering door stakeholders als goed wordt beoordeeld, wijzen zij op twee kostenaspecten:

- Directe uitvoeringskosten voor het verzenden van herinneringen.
- Verminderde inkomsten uit ophogingen.

Deze kosten moeten volgens de stakeholders echter gezien worden als een investering die kan leiden tot efficiëntere invordering en verminderde maatschappelijke kosten door problematische schulden. Stakeholders identificeren concrete verbeterpunten voor een meer effectieve implementatie:

- *Timing*: De herinnering moet vóór de ophoging worden verzonden om ophogingen daadwerkelijk te voorkomen.
- *Digitale integratie*: Pushberichten via de Berichtenbox-app of het toekomstige Vorderingenoverzicht Rijk kunnen het bereik vergroten.
- *Gepersonaliseerde aanpak*: Data-analyse kan helpen om de inhoud af te stemmen op waarschijnlijke redenen voor niet-betaling.
- *Gemeenschappelijke standaard*: Een “level playing field” waarbij alle schuldeisers een kosteloze herinnering sturen, voorkomt dat burgers prioriteit geven aan vorderingen zonder deze service.

Perspectief burgers

De ervaringen van burgers met lichte financiële problematiek bieden waardevolle inzichten in de potentiële impact van betalingsherinneringen:

1. **Vergeetfactor**: Burgers bevestigen dat ze rekeningen vergeten op het moment dat er weer geld is. Een herinnering op het juiste moment - wanneer het inkomen net binnen is - kan ophogingen daadwerkelijk voorkomen.

2. Psychologische barrières: Naast vergeetachtigheid spelen ook ontkenning en vermijdingsgedrag een rol. Burgers beschrijven hoe ze brieven wegleggen en er niet meer aan willen denken, vooral wanneer de rekening als schokkend of onterecht wordt ervaren.
3. Activering: Een herinnering werkt in deze context als een activerende prikkel die het vermijdingsgedrag doorbreekt en aanzet tot handelen.

“De schrik komt wanneer je de envelop ziet. En dan kom je in een soort paniekmodus. Dan kun je niet nadenken. Ik kon op dat moment niet betalen, dus ik moest wachten tot mijn salaris was gestort. En dan vergeet je het. Terwijl ik had ook makkelijk een betalingsopdracht op die datum had kunnen doen. Maar daar denk je dan niet aan, door de stress.”
(R3 – lichte problematiek)

“Hoe meer je van meerdere fronten benadert wordt, hoe sneller je gaat betalen. Het verhoogt de druk.”
(P7 – ernstige problematiek)

Beschouwing

De kosteloze betalingsherinnering vertegenwoordigt een strategie die brede steun geniet onder zowel stakeholders als burgers. De combinatie van de ervaringen uit de praktijk, het morele of ethische argument (stukje fatsoen), de aansluiting bij het gelijkheidsbeginsel, en gedragsinzichten uit gesprekken met burgers maakt dit tot een kansrijk instrument om onnodige schuldenoploop te voorkomen. Door de timing en vorm van de herinnering zorgvuldig af te stemmen op de leefwereld van de burger, kan de effectiviteit verder worden vergroot.

9.3.5 Het aankondigen van ophogingen

Perspectief stakeholders

Stakeholders hebben verschillende visies op het aankondigen van ophogingen in de eerste communicatie. De benadering varieert aanzienlijk tussen verschillende overheidsinstanties, afhankelijk van de aard van de vordering en de doelgroep. Het CJIB hanteert een transparante aanpak waarbij ophogingen expliciet worden aangekondigd in de eerste brief. Deze strategie is afgestemd op de punitieve aard van verkeersboetes Wahv en de aanzienlijke hoogte van de ophogingen bij verkeersboetes Wahv. De impact van de ophoging vereist volgens het CJIB duidelijke voorlichting aan burgers. Dit beleid is in overeenstemming de wettelijke verplichting uit de Awb om burgers vooraf te informeren over mogelijke gevolgen van niet-betaling.

Andere CRI-partijen kiezen bewust voor een alternatieve strategie waarbij de eerste communicatie zich richt op het scheppen van handelingsperspectief en het normaliseren van gewenst betalingsgedrag. Deze benadering erkent dat het aankondigen van ophogingen contraproductief kan werken wanneer dit leidt tot vermijdingsgedrag of stress die het probleemoplossend vermogen van burgers belemmert. Eén van de deelnemers onderschrijft het belang van deze meer ondersteunende communicatiebenadering en benadrukt tegelijkertijd het cruciale belang van helder taalgebruik in alle communicatie met burgers. Verschillende organisaties passen hiervoor visualisaties toe om complexe informatie toegankelijker te maken, waarbij de nadruk ligt op het faciliteren van gewenst gedrag in plaats van het waarschuwen voor ongewenste gevolgen.

Perspectief burgers

De ervaringen van burgers met het aankondigen van ophogingen laten een complex beeld zien waarbij de beoogde gedragsverandering niet altijd wordt bereikt. Een burger met matige financiële problematiek geeft aan dat de aankondiging van een ophoging wel degelijk aanspoort tot betaling. Alleen is betalen niet altijd voldoende om het bredere financiële probleem op te lossen. Voor burgers met ernstige financiële problematiek kan het aankondigen van ophogingen de neiging tot kortetermijnoplossingen versterken in plaats van stappen richting een structurele oplossing te stimuleren.

"Wat dat [de ophoging] met name deed, was het riep stress op. Het is misschien bedoeld om mij in actie te krijgen. En dat deed ik ook wel, soort van, maar ik pakte niet de kern van het probleem aan. Ik was er handig in geworden om te weten wanneer gaat elk [invorderings]proces een volgende fase in ging. Maar achteraf denk ik wel eens: had ik maar veel eerder vette uitglidders gemaakt. (...) In een periode van 5 jaar heb ik € 2.000 incassokosten gemaakt. Het heeft mijn gedrag niet veranderd, omdat ik dat op dat moment niet kon. (...) Achteraf had ik veel eerder hulp moeten krijgen van hoe pak je dit nou echt aan."

(R1 – ernstige problematiek)

Beschouwing

De inzichten van stakeholders en burgers wijzen op een spanning in het gebruik van ophogingsaankondigingen als beleidsinstrument. Voor burgers die beschikken over betalingsvermogen maar kampen met organisatorische uitdagingen, kan het aankondigen van ophogingen een effectieve motivator zijn. Voor burgers met structurele betalingsonmacht daarentegen kan deze strategie contraproductief zijn door het versterken van stress en vermijdingsgedrag. Deze bevindingen pleiten voor een gedifferentieerde communicatiestrategie waarbij de aard van de eerste brief wordt afgestemd op de waarschijnlijke oorzaak van niet-betaling. Het ontwikkelen van signaleringsinstrumenten die onderscheid maken tussen 'kunnen niet betalen' en 'willen niet betalen' zou kunnen bijdragen aan meer effectieve en passende communicatie. Tegelijkertijd blijft de transparantieplichting uit de Awb van kracht, wat creatieve oplossingen vereist om wettelijke vereisten te combineren met gedragswetenschappelijke inzichten over effectieve communicatie.

9.3.6 Overzicht van openstaande vorderingen

Perspectief stakeholders

Stakeholders tonen veel enthousiasme voor een overzicht van alle openstaande overheidsvorderingen. Verschillende CRI-partijen hebben hier eerste stappen in gezet. Met name organisaties met diverse vorderingstypen of terugkerende vorderingen zien meerwaarde in het overzicht. De Belastingdienst biedt via een portaal inzicht in openstaande vorderingen. Het CAK geeft in de kosteloze betalingsherinneringen een overzicht van de maandelijkse vorderingsgroei. Het CJIB overweegt om burgers met meerdere vorderingen gebundelde aanmaningen te sturen, waarbij één brief meerdere vorderingen bevat. Ook bij gebundelde aanmaningen zullen de aanmaningskosten gekoppeld blijven aan de individuele vorderingen. Het doel van een gebundelde aanmaning is overzicht voor de burger.

Perspectief burgers

Burgers ervaren het gebrek aan overzicht als een significant probleem dat hun financiële planning bemoeilijkt.

"Waar ik voornamelijk last van heb is dat ik geen idee heb hoeveel er eigenlijk overal open staat. Het probleem is eigenlijk dat mijn leven te druk is om daar ook nog tijd voor te maken."

(R0, lichte financiële problemen)

Complexe verrekeningsmechanismen verergeren deze onduidelijkheid. Een respondent beschrijft hoe ondoorzichtige processen bij de Belastingdienst leiden tot onvoorspelbaarheid die andere betalingsregelingen in gevaar brengt.

"Het was heel ondoorzichtig. (...) Het ging om een bedrag van zo'n € 150 euro, dus peanuts voor de belastingdienst. Maar dan belde ik: 'Wanneer wordt dat dan verrekend?' – 'Binnen nu en 3 maanden.' – 'Maar ik heb dat geld echt nu nodig, want als ik die € 150 nu niet heb, dan vallen die andere 3 regelingen om!'"

(R1 – ernstige problematiek)

Burgers ervaren onduidelijkheid over hun totale schuldsituatie als een belangrijke belemmering voor effectieve financiële planning en het nakomen van betalingsverplichtingen. Eén van de deelnemers plaatst

de kanttekening dat een volledig overzicht van openstaande vorderingen ook private schuldeisers zou moeten omvatten om werkelijk effectief te zijn.

Beschouwing

De behoefte aan overzicht wordt door stakeholders en burgers gedeeld. De huidige gefragmenteerde aanpak belemmert effectieve schuldenpreventie en kan leiden tot een situatie waarbij het falen van één betalingsregeling andere regelingen ondermijnt. Een helder overzicht van openstaande vorderingen kan burgers helpen hun financiële situatie beter te begrijpen en strategische keuzes te maken voor het nakomen van hun betalingsverplichtingen, waarbij een overzicht van alleen overheidsvorderingen beperkt effectief blijft zonder inzicht in private schulden.

9.3.7 Betalingsregeling proactief aanbieden

Perspectief stakeholders

Stakeholders zijn verdeeld over het proactief aanbieden van betalingsregelingen. Voorstanders benadrukken dat dit betaalgemak vergroot en drempels verlaagt. Enkele organisaties passen dit reeds toe met standaard betalingsregelingen die met weinig inspanning kunnen worden getroffen. Tegenstanders waarschuwen dat burgers hun afloscapaciteit overschatten en te gemakkelijk betalingsregelingen aangaan, wat tot overzichtsverlies leidt. Dit risico is vooral relevant bij repeterende vorderingen, zoals bij het CAK. Effectieve betalingsregelingen vereisen volgens hen persoonlijk contact, waarbij een medewerker doorvraagt over de situatie. Op die manier wordt gezorgd dat betalingsregelingen gebaseerd zijn op een realistische inschatting van de afloscapaciteit. Een overzicht van lopende betalingsregelingen zou hierbij ondersteunend werken.

Perspectief burgers

Voor burgers bij wie de vordering voor veel weerstand en stress leidt, kan proactief contact helpen om vermijdingsgedrag te doorbreken.

"Je hebt mensen zoals ik, en die krijgen dan paniek en die trekken hun handen ervan af. (...) Iemand zou mij kunnen bellen of een brief sturen, 'We hebben gezien dat u niet reageert, wij snappen dat deze situatie vervelend voor u is, zouden we u kunnen ondersteunen.'"
(P7 – ernstige problematiek)

Deze reactie toont hoe empathische, proactieve communicatie kan bijdragen aan het doorbreken van negatieve spiralen waarbij boosheid en angst leiden tot vermindering van contact.

Beschouwing

Het proactief aanbieden van betalingsregelingen kan effectief zijn, maar vereist een gedifferentieerde benadering. Voor burgers met eenvoudige financiële situaties en beperkte betalingsregelingen biedt proactief aanbod toegankelijkheid zonder significante risico's. Voor burgers met complexere schuld situaties of repeterende vorderingen blijft persoonlijk contact noodzakelijk om realistische regelingen te treffen en overschatting van afloscapaciteit te voorkomen. Tusseloplossingen, zoals terugbelverzoeken via QR-codes kunnen de voordelen van beide benaderingen combineren door toegankelijkheid te bieden met mogelijkheden voor persoonlijk maatwerk wanneer dat nodig is.

9.3.8 Betalingsregeling flexibel inrichten

Perspectief stakeholders

Alle stakeholders onderschrijven het belang van toegankelijke en flexibele betalingsregelingen. Verschillende CRI-partijen hebben hun aanbod aan betaalopties verruimd. Concrete verbeteringen omvatten het verlagen van drempelbedragen, verlenging van maximale termijnen tot vijf jaar, en het aanbieden van standaard betalingsregelingen zonder uitgebreide administratieve procedures. Een nieuwe maatregel zou een wekelijkse betalingsregelingen zijn; op die manier zou het termijn bedrag beter kunnen aansluiten op een schommelende afloscapaciteit. Maatwerk bij gemiste termijnen beschouwen

stakeholders echter als moeilijk haalbaar, omdat organisaties vaak niet over de juiste contactgegevens beschikken, en vanwege de arbeidsintensiviteit van deze aanpak. Belscripts en incentives voor het updaten van contactgegevens in portalen kunnen dit proces verbeteren.

Perspectief burgers

Burgers ervaren inflexibiliteit als een belemmering voor het vinden van passende oplossingen. Negatieve ervaringen kunnen leiden tot vermindering van verdere pogingen tot samenwerking.

"Voor de motorrijtuigenbelasting doen ze dat sowieso niet, dus daar was het antwoord eigenlijk altijd nee. Voor de anderen kon ik soms wel telefonisch een regeling treffen, maar als je een wat langere regeling wilde [moest je heel veel schriftelijke informatie aanleveren]."
(R1 – ernstige problematiek)

Beschouwing

Flexibele betalingsregelingen vormen een effectieve strategie om onnodige schuldenoploop te voorkomen en dragen bij aan een invorderingsproces dat aansluit bij de individuele situatie van burgers. Door drempels te verlagen en termijnen te verlengen wordt betaling toegankelijker voor burgers met krappe budgetten, wat zowel de inningsdoelstelling als schuldenpreventie dient. De uitvoerbaarheid van deze strategie vereist een balans tussen toegankelijkheid en maatwerk. Standaard betalingsregelingen moeten voldoende flexibiliteit bieden zodat de meeste burgers een passende regeling kunnen treffen zonder persoonlijk contact, wat de arbeidsintensiviteit beperkt. Tegelijkertijd moet persoonlijk contact mogelijk blijven voor complexe situaties waar maatwerk noodzakelijk is. Digitale tools kunnen dit proces ondersteunen door contactgegevens actueel te houden en aanpassingen bij wijzigende omstandigheden te faciliteren.

9.3.9 Betalingsregeling met of zonder persoonlijk contact

Perspectief stakeholders

Stakeholders schetsen een genuanceerd blik op persoonlijk contact bij betalingsregelingen. Persoonlijk contact raakt namelijk aan verschillende doelen van het invorderingsproces. Voorstanders van betalingsregelingen zonder persoonlijk contact benadrukken de toegankelijkheid van dit instrument. Betalingsregelingen die zonder persoonlijk contact kunnen worden getroffen kunnen schaamtegevoelens bij burgers wegnemen. In die zin dragen betalingsregelingen zonder persoonlijk contact bij aan laagdrempelig proces. Tegenstanders waarschuwen dat betalingsregelingen alleen effectief zijn wanneer deze daadwerkelijk kunnen worden nagekomen. Persoonlijk contact draagt volgens hen bij aan realistische inschatting van afloscapaciteit en biedt mogelijkheden om burgers met problematische schulden door te verwijzen naar hulpverlening. Consensus bestaat over het belang van de bereikbaarheid van medewerkers van CRI-partijen. Voor kwetsbare doelgroepen is het kunnen spreken met een medewerker essentieel, ook wanneer standaard digitale opties beschikbaar zijn.

Perspectief burgers

Burgers tonen uiteenlopende voorkeuren die samenhangen met hun financiële situatie en de complexiteit van hun schuldenproblematiek. Voor burgers met structurele schuldenproblematiek kan het gemakkelijk treffen van regelingen een valkuil vormen. Een respondent beschrijft hoe zij jarenlang problemen wist te managen zonder structurele oplossing te vinden. Persoonlijk contact kan een doorbraak teweeg brengen bij burgers die vermijdingsgedrag vertonen.

"Ik was er handig in geworden om te weten wanneer gaat elk [invorderings]proces een volgende fase in ging. (...) Achteraf had ik veel eerder hulp moeten krijgen van hoe pak je dit nou echt aan. (...) Normaal doe ik de deur niet open, maar hij [de deurwaarder] was er ineens. En die bood aan: 'Je kan dit nummer bellen en dan denk ik gewoon eens met je mee.' En dat heeft wel iets gedaan met mijn gevoel van: 'Oh, misschien hoef ik dit inderdaad niet alleen te doen.'
(R1 – ernstige problematiek)

Volgens deze inwoners zit de meerwaarde van persoonlijk contact juist in het confronteren van burgers met hun situatie.

*Maar dat zijn vervelende vragen om te krijgen. Tenminste, als ik van mensen in mijn omgeving de vraag kreeg: 'Als dit zo doorgaat, hoe zit je er over vijf jaar bij' heel erg schuren. Dat droeg bij aan mijn gevoel van dit is niet houdbaar; misschien moet ik toch maar die stap zetten.
(R1 – ernstige problematiek)*

Ook burgers met lichte financiële problemen zijn beducht voor te gemakkelijke toegang tot betalingsregelingen, maar dan vanwege een gebrek aan overzicht. Persoonlijk contact is in de ogen van deze burger juist een noodzakelijke drempel voor het treffen van teveel betalingsregelingen.

*"Je moet niet zomaar een betalingsregeling kunnen treffen, want anders ga je met alles een betalingsregeling treffen. (...) Dat moet niet al te makkelijk kunnen, alleen als het echt niet anders kan. Dus liever met persoonlijk contact."
(R2 – lichte financiële problematiek)*

Beschouwing

De keuze tussen betalingsregelingen met of zonder persoonlijk contact vormt een effectieve strategie wanneer deze wordt afgestemd op de complexiteit van de schuldsituatie. Voor eenvoudige gevallen biedt digitale toegang voordelen door drempelverlaging en efficiëntie. Voor complexe situaties met risico op structurele schuldenproblematiek blijft persoonlijk contact noodzakelijk om realistische regelingen te treffen en doorverwijzing naar hulpverlening mogelijk te maken. De uitvoerbaarheid vereist hybride systemen waarbij digitale toegang wordt gecombineerd met mogelijkheden voor persoonlijk contact wanneer dat nodig is. Deze gedifferentieerde benadering draagt naar verwachting bij aan zowel het verhogen van inningspercentages als het voorkomen van onnodige schuldenoploop door vroegtijdige signalering en doorverwijzing van burgers met structurele betalingsproblemen.

9.3.10 Betalingsregeling afstemmen op draagkracht

Perspectief stakeholders

CRI-partijen wijzen op de bewerkelijkheid van draagkrachtmetingen als belemmering voor brede implementatie. Ze wijzen erop dat veel burgers onvoldoende inzicht in hun financiële situatie hebben, wat een realistische draagkrachtmeting bemoeilijkt. Desondanks passen verschillende organisaties al een vorm van draagkrachtmeting toe. UWV stemt betalingsregelingen af op de beslagvrije voet, wat in hun ervaring goed functioneert voor werknemers met stabiel inkomen. De Belastingdienst biedt betalingsregelingen op maat aan op basis van zelf gerapporteerde, financiële informatie. Deze methode vereist medewerking van burgers, maar kan flexibeler omgaan met complexe financiële situaties. De administratieve complexiteit van draagkrachtmeting staat in contrast met de verwachtingen van maatschappelijke partijen, die stellen dat draagkrachtgerichte betalingsregelingen bij kwetsbare groepen opwegen tegen de besparingen op maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek.

Perspectief burgers

Burgers zijn grote voorstanders van het rekening houden met draagkracht en beschouwen dit als eerlijk overheidsbeleid. Zij verwachten dat de overheid haar invorderingsbeleid afstemt op de financiële situatie van burgers, omdat dit aansluit bij hun gevoel van rechtvaardigheid. Tegelijkertijd tonen burgers met ernstige financiële problemen terughoudendheid bij het delen van hun financiële informatie. Deze weerstand berust op vrees voor negatieve gevolgen en twijfel over begrip voor hun situatie.

*"Ik dacht: als zij zien hoe het er hier voor staat, dan gaan ze gewoon alsnog beslag leggen op mijn auto. Of dat ze zeggen: jouw inkomen is hoog genoeg, je kan het prima betalen, niet zeuren."
(R1 – ernstige problematiek)*

“Er is zoveel armoede of mensen die meer nodig hebben. Ik heb altijd zoiets van: kijk naar het besteedbaar inkomen.”
(R5 – lichte problematiek)

Beschouwing

Draagkrachtgerichte betalingsregelingen vormen een effectieve strategie om onnodige schuldenoploop te voorkomen en dragen bij aan invorderingsprocessen die aansluiten bij individuele situaties. De strategie is naar verwachting doeltreffend, omdat realistische betalingsregelingen hogere nakomingspercentages opleveren en voorkomen dat burgers verder in de schulden raken. De uitvoerbaarheid vereist differentiatie tussen organisaties met en zonder toegang tot inkomensgegevens. Voor organisaties zonder toegang tot inkomensgegevens blijft zelf gerapporteerde informatie een werkbaar optie, mits vertrouwenwekkende procedures burgers aanmoedigen hun werkelijke situatie te delen. Ook vereist dit dat burgers zelf een goed overzicht hebben van hun financiële situatie.

9.3.11 Korting bij voldoen van alle termijnen

Perspectief stakeholders

Stakeholders zijn enthousiast over het inzetten van beloningen of kortingen op de vordering voor burgers die hun schuld helemaal hebben afbetaald, en tegelijkertijd roept het concept veel discussie op onder stakeholders. Stakeholders zien veel meerwaarde in belonen als alternatief voor straffen. Dit standpunt baseren zij op inzichten uit de gedragswetenschappen dat belonen doorgaans effectiever is dan straffen. De voorkeur voor beloningen gaat uit van vertrouwen erin dat niet betalen voortkomt uit onvermogen en niet zozeer uit onwil. Door de straf te vervangen door een positieve prikkel worden niet-betalers niet verder benadeeld. Kortingen kunnen het invorderingspercentage verhogen door burgers te stimuleren tot snellere of volledige betaling.

Andere stakeholders wijzen op principiële bezwaren. Kortingen staan haaks op het uitgangspunt dat burgers volledig moeten betalen voor geleverde diensten. Bovendien dragen betalende burgers de kosten van kortingen voor laat-betalers, wat als onrechtvaardig wordt ervaren. Stakeholders onderscheiden verschillende kortingsvormen met verschillende effecten. Kortingen bij betaling in één keer werken vooral voor burgers met betalingsvermogen. Kortingen na afbetaling van alle termijnen stimuleren burgers die wel willen maar niet in één keer kunnen betalen. Voor bepaalde vorderingstypen achten stakeholders kortingen ongepast. Bij boetes maakt het punitieve karakter van de vordering een korting ongepast. Bij een terugvorderingen van toeslagen kan korting verkeerde prikkels geven, zoals het bewust aanvragen van te hoge toeslagen. Het toepassen van beloningen vereist een zorgvuldige afweging van het type vordering en onbedoelde effecten.

Perspectief burgers

Burgers reageren positief op kortingen, omdat deze een empathische benadering vertegenwoordigen in plaats van punitieve maatregelen. Kortingen worden ervaren als onverwachte erkenning van de overheid voor hun betalingsinspanningen.

“Dat klinkt aardig. Ik ben helemaal verrast. Omdat ik niet van de overheid iets aardigs verwacht heb.”
(R3 – lichte problematiek)

Burgers maken onderscheid tussen verschillende kortingsvormen op basis van rechtvaardigheid. Kortingen bij betaling in één keer worden als onrechtvaardig ervaren, omdat deze vooral draagkrachtige burgers bevoordelen. Kortingen na volledige afbetaling van betalingstermijnen daarentegen worden gezien als rechtvaardig, omdat deze ten goede komen aan burgers die zich inspinnen ondanks beperkte middelen.

*"Mensen die geld hebben, die kunnen ook zorgpremie bijvoorbeeld een keer betalen. Dan krijgen ze korting, terwijl als je het elke maand betaalt, dan word je eigenlijk gestraft."
(R5 – lichte problematiek)*

Voor burgers met beperkte financiële middelen heeft elke korting directe praktische waarde, ongeacht of de onderliggende vordering als rechtvaardig wordt ervaren, of de korting proportioneel aan de ophoging.

*"Het maakt mij niet zoveel uit of de korting in verhouding staat met de ophoging, elke korting betekent dat ik meer geld heb om te eten."
(R3 – lichte problematiek)*

*"Want die boete is al hoog. En als er dan een stukje ervan af zou gaan, dan zou ik alleen maar sneller willen betalen. Vooral omdat ik de boetes onterecht vind. Het vermindert het gevoel van: oh, zo'n hoge boete."
(R8 – ernstige problematiek)*

De materiële korting is dus belangrijk, maar ook immateriële erkenning kan voelen als een beloning. Een bevestigingsbrief na afbetaling van een betalingsregeling stimuleert gewenst betaalgedrag en het contact met de overheid.

*"Ik vond dat heel fijn, ze zien: je regeling is afgelopen. Dan krijg je een positieve benadering, dat is ook laagdrempelig voor als je de volgende keer contact opneemt."
(R6 – ernstige problematiek)*

Voor burgers met complexe schuldsituaties bieden kortingen beperkte meerwaarde wanneer andere schuldeisers dwangmaatregelen inzetten. Zij prioriteren betalingen op basis van dreiging van beslaglegging:

*"Je gaat dan toch denken: waar krijg ik de meeste problemen van als ik die laat liggen? (...) Als er eentje is die zegt 'Ik ga korting geven', maar de rest blijft wel beslag leggen, dan ga je toch... [prioriteit geven aan de vordering waar beslaglegging dreigt]."
(R1 – ernstige problematiek)*

Beschouwing

Kortingen bij volledige afbetaling van betalingsregelingen vormen een effectieve strategie die bijdraagt aan het voorkomen van onnodige schuldenoploop en aansluit bij individuele situaties van burgers. Daarnaast draagt een beloning bij aan positief contact tussen burger en overheid. Deze strategie kan passend zijn vanuit het doel om inning en het voorkomen van schuldenoploop te combineren, omdat deze specifiek burgers belooft die zich ondanks beperkte betalingscapaciteit inspannen om hun volledige vordering af te betalen. Deze doelgroep valt vaak buiten het bereik van bestaand instrumentarium: hun laag besteedbaar inkomen sluit hen uit van kortingen bij volledige betaling in een keer, terwijl hun zelfredzaamheid betekent dat zij geen beroep doen op hulpverlening of kwijtschelding. Kortingen na volledige afbetaling bieden erkenning voor hun betalingsinspanningen zonder burgers die helemaal niet kunnen betalen te bestraffen.

9.3.12 Eerst aflossen op de hoofdsom

Perspectief stakeholders

Stakeholders staan in wezen positief tegenover het aflossen op hoofdsom versus ophogingen, maar zetten vraagtekens bij de uitvoerbaarheid en haalbaarheid. Met name organisaties die geen kostendekking nastreven via ophogingen staan open voor aflossing op hoofdsom. Deze benadering sluit aan bij hun primaire focus op effectieve invordering zonder nadruk op het verhalen van uitvoeringskosten. Ook het CJIB ziet dit als optie, omdat bij verkeersboetes Wahv de ophogingen als disproportioneel worden gezien ten opzichte van de oorspronkelijke vordering. Andere stakeholders beschouwen aflossen op de

hoofdsom als sympathiek in intentie, maar problematisch in uitvoering. Zij wijzen op juridische belemmeringen en praktische uitvoerbaarheid als hoofdbezwaren. Een belangrijk risico schuilt in de technische discussie over de referentiebasis wanneer de hoofdsom daalt. Als betalingen eerst op hoofdsom worden afgeboekt, dalen ook de ophogingen die daarop zijn gebaseerd. Dit roept de vraag op welk bedrag als uitgangspunt moet dienen voor toekomstige ophogingsberekeningen.

Perspectief burgers

Burgers staan positief tegenover het idee van aflossen op de hoofdsom, wanneer dat betekent dat de ophoging kleiner wordt naarmate de hoofdsom wordt afgelost.

"Als de boete kleiner wordt, dan is het alleen maar interessant." (R9 – matige problematiek)

Beschouwing

Het aflossen op hoofdsom vormt een strategie die kan bijdragen aan het voorkomen van onnodige schuldenoploop door de totale schuldenlast sneller te verminderen. De strategie komt vooral ten goede aan burgers met beperkte betalingscapaciteit, omdat een groter deel van hun betaling bijdraagt aan daadwerkelijke schuldvermindering in plaats van aan ophogingen. De uitvoerbaarheid wordt echter beperkt door juridische en praktische belemmeringen die door CRI-partijen worden gesignaleerd. Verschillende financieringsmodellen en wettelijke kaders tussen organisaties maken uniforme implementatie complex. Voor organisaties die afhankelijk zijn van ophogingsinkomsten voor financiering van hun invorderingsapparaat vormt de maatregel een grotere uitdaging dan voor instanties waar dit niet voor geldt. Ondanks deze uitvoeringsbelemmeringen rechtvaardigt het potentieel voor kwetsbare burgers verder onderzoek naar de haalbaarheid van deze strategie.

9.3.13 Vordering kwijtschelden

Perspectief stakeholders

CRI-partijen stellen zich terughoudend op tegenover kwijtschelding van vorderingen. Stakeholders erkennen dat kwijtschelding kosteneffectief kan zijn door het besparen van uitvoeringskosten, maar benadrukken dat kwijtschelding een zeer zorgvuldig proces vereist. Dit heeft te maken met juridische beperkingen en met principiële bezwaren. Wettelijke kaders bepalen grotendeels welke organisaties kwijtschelding kunnen toepassen. De mogelijkheden variëren sterk tussen CRI-partijen afhankelijk van hun specifieke juridische uitgangspunten. De aard van vorderingen beïnvloedt de geschiktheid van kwijtschelding. Het onderscheid tussen fraudevorderingen en reguliere vorderingen, en tussen sociale zekerheid en andere regelingen, bepaalt de juridische speelruimte.

Naast de juridische context staat voor stakeholders voorop dat het inningsproces rechtvaardig moet blijven. Een risico van kwijtschelding van vorderingen is dat er een perverse prikkel ontstaat, waarbij burgers bewust achterstanden laten oplopen in de hoop op kwijtschelding. Omwille van de rechtvaardigheid vereist effectief kwijtscheldingsbeleid een zorgvuldige procedure om de juiste doelgroep te identificeren en misbruik te voorkomen. Ondanks de complexiteit van het beleid omtrent kwijtschelding zijn hebben verschillende CRI-partijen positieve ervaringen hiermee opgedaan. Het CAK en UWV hebben kwijtschelding verleend aan burgers die lange tijd hebben afbetaald in combinatie met een draagkrachtmeting. DUO kan studieschulden niet kwijtschelden maar wel achteraf draagkracht herberekenen. Sommige organisaties kunnen invorderingsmaatregelen tijdelijk stopzetten zonder volledige kwijtschelding.

Perspectief burgers

Burgers reageren overwegend positief op kwijtschelding en erkennen dit als noodzakelijke uitweg voor mensen met ernstige financiële problemen. Burgers met lichte problematiek benadrukken echter het belang van eigen verantwoordelijkheid en zien hun vermijding van kwijtschelding als resultaat van verantwoordelijk financieel gedrag.

*"Ik heb daar wel eens moeite mee. Ik bedoel, ik rook niet, ik drink niet. (...) Voor bepaald gedrag, ik vind het wel eens lastig."
(R4 – lichte problematiek)*

Deze reactie toont dat burgers waarde hechten aan zorgvuldige kwijtscheldingsprocedures. De zorg over rechtvaardigheid en perverse prikkels leeft niet alleen bij stakeholders maar ook bij burgers zelf.

Beschouwing

Kwijtschelding kan onnodige schuldenoploop voorkomen voor burgers met structurele betalingsonmacht. De strategie werkt voor burgers met langdurige financiële problemen die niet in aanmerking komen voor reguliere schuldregelingen en waar invordering maatschappelijk inefficiënt is. Wettelijke kaders bepalen de uitvoerbaarheid per organisatie. Organisaties met juridische speelruimte kunnen door gerichte kwijtschelding invorderingskosten besparen en burgers perspectief bieden. De strategie vereist zorgvuldige vormgeving om gelijkheid te waarborgen en perverse prikkels te voorkomen. Dit maakt kwijtschelding arbeidsintensief, wat de winst op invorderingskosten deels tenietdoet. De strategie draagt vooral bij aan het bieden van perspectief aan burgers.

9.4 Strategieën gericht op de betaling van vordering en ophogingen

9.4.1 Hoogte ophoging

Perspectief stakeholders

De hoogte van ophogingen toont verschillen in benadering tussen overheidsorganisaties, waarbij de balans tussen effectiviteit en proportionaliteit op verschillende manieren wordt gewaardeerd. De stakeholders zijn het erover eens dat hoge ophogingen effectief zijn om burgers met betalingsvermogen tot betaling aan te zetten, maar contraproductief werken voor de doelstelling om schuldenoploop te voorkomen. De meeste CRI-partijen zijn terughoudend met de hoogte van de ophoging. Het CJIB onderscheidt zich door de van rechtswege verschuldigde substantiële ophogingen op verkeersboetes Wahv en ophogingen zonder plafond bij strafrechtelijke vorderingen. Bij andere CRI-organisaties speelt een intern debat over de principiële vraag of ophogingen überhaupt mogen worden toegepast bij reeds opgelegde boetes, en of deze vorm van dubbele bestraffing wel ethische verantwoord is. Organisaties die onder de WIK opereren, waaronder private incassobureaus, zijn gebonden aan wettelijk vastgestelde plafonds.

Perspectief burgers

Allereerst kunnen ophogingen die door burgers als disproportioneel hoog worden ervaren een demotiverende werking hebben. Dit heeft een averechts effect op burgers die actief proberen hun financiële situatie te verbeteren.

*"Het maakte me vooral echt heel erg moedeloos dat je van alles wat ik probeer om hier uit te komen dat dat lukt niet. (...) Het voelde zo oneerlijk, weet je wel? Natuurlijk is het niet goed dat ik die rekening te laat betaal. Maar dat voelde zo niet in evenwicht met elkaar voor een hoofdsom voor € 25 weet je."
(R1 – ernstige financiële problematiek)*

Maar zelfs relatief kleine ophogingen kunnen voor burgers met beperkte financiële middelen een disproportionele impact hebben. De ervaringen van een burger met een uitkering illustreert de concrete impact van een ophogingen op haar basisbehoeften.

*"Het eerste bedrag van 10 euro vond ik gigantisch hoog. Van 10 euro kan ik 1 of 2 dagen eten. Voor mensen met een uitkering betekent dat minder geld om te eten. (...) Ik was echt een paar dagen heel emotioneel erover, van waarom is de maatschappij zo erg geworden."
(R2 – lichte financiële problematiek)*

Deze reactie toont hoe ophogingen die vanuit administratief perspectief bescheiden kunnen lijken, voor burgers met minimale inkomens een substantiële bedreiging van hun financiële stabiliteit kunnen vormen. Daarnaast wijst de respons ook op de norm die van een overheidsophoging uitgaat: kennelijk worden de bedragen en de impact die de ophogingen veroorzaakt maatschappelijk acceptabel geacht. Er kunnen gevoelens van maatschappelijke uitsluiting ontstaan wanneer burgers ophogingen ervaren als buitenproportioneel. Burgers geven aan dat disproportioneel hoge ophogingen kunnen leiden tot contraproductief gedrag, wat de financiële situatie verder destabiliseren:

"Ik vind 40 euro incassokosten belachelijk, dat help echt niet om sneller te betalen. Ik heb gemerkt dat ik weleens uit boosheid in 1 keer heb betaald, en daarom moest ik de hele maand strijden om rond te komen."

(P7 – ernstige problematiek)

Beschouwing

De analyse toont een duidelijke tweedeling in het Nederlandse invorderingsbeleid. Terwijl het CJIB hoge ophogingen hanteert voor punitieve vorderingen, zoals verkeersboetes Wahv, hanteren andere overheidsorganisaties een meer proportionele aanpak, die meer in lijn is met het doel van schuldenpreventie. De burgerperspectieven tonen aan dat ophogingen die acceptabel zijn voor burgers met voldoende financiële draagkracht, grote impact kunnen hebben op de bestaanszekerheid en financiële stabiliteit bij burgers die leven rond het sociaal minimum. Dit pleit voor het vaststellen van ophogingsniveaus die primair zijn afgestemd op de financiële realiteit van minder draagkrachtige burgers. Een dergelijke benadering erkent dat effectieve invordering beter wordt gediend door proportionele ophogingen die daadwerkelijk betaalbaar zijn voor alle doelgroepen, dan door hoge bedragen die weliswaar een sterke prikkel vormen, maar voor sommigen leiden tot onoverkoombare betalingsbarrières en verdere schuldenoploop.

9.4.2 Vaste bedragen versus percentage

Perspectief stakeholders

De stakeholders zijn verdeeld over de optimale berekeningswijze voor ophogingen. Zij maken verschillende afwegingen tussen uitlegbaarheid, proportionaliteit en kostendekkendheid. Procentuele ophogingen sluiten aan bij het kostendekkingsprincipe, omdat hogere vorderingen doorgaans langere invorderingsprocessen vereisen. Verschillende stakeholders pleiten echter voor het loslaten van volledige kostendekking, vanwege de maatschappelijke kosten van schuldenoploop. Deze benadering erkent dat het verhalen van alle invorderingskosten kan leiden tot hogere kosten elders in het overheidsapparaat door toenemende schuldenproblematiek. Vaste bedragen worden door stakeholders gewaardeerd vanwege hun uitlegbaarheid en voorspelbaarheid voor burgers. Daarnaast zit in vaste bedragen een maximalisering van de ophoging besloten. Deze benadering kent echter beperkingen bij organisaties met diverse vorderingshoogtes. Bij waterschappen ontstaan vooral kleine vorderingen, waardoor een vast bedrag snel disproportioneel wordt. Een staffelsysteem met verschillende vaste bedragen per schijf kan volgens stakeholders als onrechtvaardig worden ervaren door burgers die net boven een drempelbedrag uitkomen. Bij Toeslagen speelt daarnaast de overweging dat hogere vorderingen indicatief kunnen zijn voor lagere inkomens. Bij dergelijke instanties kan een vast bedrag beter aansluiten bij de financiële draagkracht van de doelgroep dan een percentage dat de ophoging laat stijgen met de vorderingshoogte.

Perspectief burgers

Voor burgers staat de verhouding tussen ophoging en eigen afloscapaciteit centraal, ongeacht de gehanteerde berekeningswijze. Burgers beoordelen procentuele ophogingen als rechtvaardiger dan vaste bedragen. Vaste bedragen van bijvoorbeeld €40 bij kleine vorderingen worden als disproportioneel ervaren. Burgers geven aan dat dergelijke bedragen de totale schuld snel verdubbelen of verdrievoudigen, wat de haalbaarheid van een oplossing ondermijnt.

"Stel je eens voor dat de rekening met twee of drie procent wordt opgehoogd. Dat is nog een beetje te doen, vind ik. Vooral als je later een betalingsregeling moet treffen, want je moet nog steeds je maandelijkse kosten blijven betalen, plus nog wat je achterloopt. En als het teveel wordt opgehoogd, dan komen sommige mensen daardoor echt zwaar in de problemen. Of ze zien het gewoon niet meer zitten."

(R8 - matige problematiek)

Deze reactie illustreert hoe burgers ophogingen beoordelen vanuit hun totale financiële situatie, waarbij de cumulatieve last van oorspronkelijke vordering plus ophoging cruciaal is voor de haalbaarheid van een betalingsregeling.

Beschouwing

De afwezigheid van consensus onder stakeholders en de genuanceerde burgerperspectieven wijzen op de complexiteit van deze keuze. Een eenduidige oplossing lijkt niet haalbaar gezien de verschillende organisatiecontexten en doelgroepen binnen het Nederlandse invorderingslandschap.

De optimale berekeningswijze is afhankelijk van specifieke factoren: de typologie van vorderingen binnen een organisatie, de financiële kenmerken van de doelgroep, en de duur van typische invorderingsprocessen. Organisaties met voornamelijk kleine vorderingen en financieel kwetsbare doelgroepen kunnen beter uit zijn met lage procentuele ophogingen, terwijl organisaties met grotere vorderingen mogelijk vaste bedragen kunnen hanteren zonder disproportionele effecten.

De door burgers aangegeven voorkeur voor procentuele ophogingen verdient aandacht, met name omdat deze benadering beter aansluit bij hun ervaren rechtvaardigheid en haalbaarheid van betalingsregelingen. Tegelijkertijd blijft maximering van ophogingen noodzakelijk om te voorkomen dat procentuele berekeningen leiden tot (onevenredig) hoge bedragen bij grote vorderingen.

9.4.3 Tijdsafhankelijke ophoging

Perspectief stakeholders

De stakeholders zijn het erover eens dat tijdsafhankelijke ophogingen onwenselijk zijn. Deze eenduidigheid berust op de erkenning dat langlopende betalingsachterstanden doorgaans wijzen op structurele betalingsonmacht in plaats van onwil. Naarmate meer tijd verstrijkt, neemt de kans toe dat de burger daadwerkelijk niet kan betalen in plaats van niet wil betalen. Stakeholders benadrukken dat tijdsafhankelijke ophogingen het onderscheid tussen "niet-kunners" en "niet-willers" ondermijnen. Het instrument treft juist de groep die het minst in staat is tot betaling, terwijl het voor burgers met betalingsvermogen weinig additionele prikkelwerking heeft bovenop de reeds bestaande ophogingen.

Perspectief burgers

Burgers ervaren tijdsafhankelijke ophogingen als een mechanisme dat hun financiële problemen verergert in plaats van oplost. De cumulatieve werking van stijgende ophogingen maakt het volgens burgers moeilijker om een betalingsachterstand in te halen.

"Ik vind het wel beter dat het [de ophoging] niet extreem hoog wordt naarmate de tijd verstrijkt, omdat hoe hoger de rekening wordt, hoe moeilijker het wordt om die rekening terug te betalen. En als diegene uiteindelijk in de schuldsanering komt, dan krijgen die mensen ook geen geld terug. Terwijl als je misschien dat bedrag kleiner houdt en diegene komt onder bewind, dan kan diegene het langzaam wel afbetalen."

(R8, matige problematiek)

Beschouwing

De overeenstemming tussen stakeholders en burgers wijst op een duidelijke conclusie: tijdsafhankelijke ophogingen zijn ineffectief en contraproductief. Deze instrumenten treffen primair burgers die structureel niet kunnen betalen, zonder significante gedragsverandering te bewerkstelligen bij burgers die wel kunnen betalen.

9.4.4 Inzicht in de opbouw ophoging

Perspectief stakeholders

De verwachtingen over de effectiviteit van gedetailleerde kostentoelichting zijn onder stakeholders bescheiden. Zij zien het meer als een ondersteunend instrument dan als een doorslaggevende factor in betalingsgedrag. Daarnaast verwachten stakeholders tegenstrijdige effecten bij burgers die niet kunnen betalen en burgers die niet willen betalen. Aan de ene kant zien stakeholders dat veel burgers moeite hebben met het beoordelen wat een redelijk bedrag vormt voor ophogingen, wat uitlegbaarheid van de kosten relevant maakt. Burgers die niet willen betalen kunnen door inzicht in de kostenopbouw mogelijk overtuigd raken van de legitimiteit van de vordering. Tegelijkertijd waarschuwen stakeholders dat het specificeren van rentecomponenten juist weerstand kan oproepen, omdat bij burgers de misvatting bestaat dat schuldeisers winst maken op rente. Het is dus maar de vraag of transparantie over de kostenopbouw weerstand tegen betaling kan wegnemen.

Bij burgers die niet of met veel moeite kunnen betalen benadrukken stakeholders het belang van eenvoudige en overzichtelijke communicatie. Bij deze groep zou de boodschap gericht moeten zijn op het bieden van handelingsperspectieven, zoals het treffen van een betalingsregeling. Te veel detail kan de hoofdboodschap ondersneeuwen en burgers overweldigen, wat contraproductief werkt voor het betaalgedrag.

Perspectief burgers

De burgers die wij voor dit onderzoek gesproken hebben geven aan geen behoefte te hebben aan gedetailleerde uitleg over de opbouw van ophogingen. Zij prefereren eenvoudige, directe communicatie boven uitgebreide toelichting op kostencomponenten.

"Het maakt niet uit hoe het heet. Dat is alleen maar zout in de wonden wrijven. Wat heb ik daarmee te maken, jullie administratiekosten? Stuur me dan die brief niet! Je kan daar toch niks tegen inbrengen. (...) Dan kies ik voor het korte verhaal. Als ze dat gewoon in een regeltje noemen, dan kan ik dat beter verwerken dan wanneer elk dingetje uitgelegd wordt."
(R3 – lichte problematiek)

Deze reactie illustreert hoe gedetailleerde kostentoelichting kan worden ervaren als een vorm van eenzijdige communicatie die voorbij gaat aan hun gevoel van machteloosheid, en daarmee de weerstand alleen maar vergroot. Burgers die wij spraken prefereren beknopte informatie die hen in staat stelt snel te handelen zonder geconfronteerd te worden met details die zij als irrelevant of frustrerend ervaren. Burgers geven ook aan dat zij niet in staat zijn de redelijkheid van kostencomponenten te beoordelen, omdat zij onvoldoende inzicht hebben in de werkwijze van overheidsorganisaties. Deze onbekendheid maakt gedetailleerde uitleg voor hen weinig waardevol.

Beschouwing

Transparantie over de kostenopbouw lijkt geen grote potentie te hebben wat betreft het doel van inning en het voorkomen van schuldenoploop met elkaar te verenigen. De overtuiging bij stakeholders dat burgers waar schuldenoploop dreigt vooral behoefte hebben aan handelingsperspectieven wordt bevestigd door burgers die wij spraken. Maar ook bij burgers die wel konden betalen, maar niet wilden betalen riep de uitleg weerstand op. Of transparantie onwillige betalende kan overtuigen blijft onbewezen, terwijl het risico bestaat dat gedetailleerde uitleg contraproductief werkt door frustratie en machteloosheid te vergroten.

9.4.5 Harmoniseren van ophogingen

Perspectief stakeholders

Stakeholders tonen consensus dat terwijl volledige harmonisatie van ophogingen noch haalbaar noch wenselijk is, er nog veel winst te behalen valt door harmonisatie van ophogingen. Stakeholders erkennen dat verschillen in invorderingsbeleid, inclusief ophogingen, zullen blijven bestaan vanwege verschillen in

de aard van specifieke vorderingen. De ophogingen bij punitieve vorderingen rechtvaardigt een afwijkende benadering ten opzichte van reguliere overheidsvordering. Ook onderscheid tussen handhavingsvorderingen en andere typen invordering wordt als legitiem beschouwd.

Tegelijkertijd identificeren stakeholders concrete verbetermogelijkheden waar huidige verschillen moeilijk uitlegbaar zijn. Het verschil tussen publieke en private sector is voor burgers moeilijk uitlegbaar, bijvoorbeeld dat private partijen gebonden zijn aan maximale ophogingen, terwijl overheidsorganisaties deze beperking niet kennen. Een specifieke zorg betreft de behandeling van fraudevorderingen en de berekening van het bestaansminimum. Deze vertonen volgens stakeholders ongewenste variaties tussen organisaties die harmonisatie behoeven. Deze asymmetrie ondermijnt volgens stakeholders de coherentie van het Nederlandse invorderingsstelsel. Stakeholders benadrukken dat harmonisatie primair moet bijdragen aan de uitlegbaarheid van het invorderingsbeleid voor burgers. Verschillen die geen duidelijke rechtvaardiging kennen, creëren onduidelijkheid en kunnen het vertrouwen in de rechtmatigheid van vorderingen ondermijnen.

Perspectief burgers

Burgers hebben moeite met het beoordelen van harmonisatievraagstukken en richten zich primair op de directe impact van ophogingen op hun financiële situatie. De technische aspecten van waarom verschillende organisaties verschillende ophogingen hanteren zijn voor hen minder relevant dan de concrete gevolgen voor hun besteedbaar inkomen. Argumenten over kostendekking of administratieve rechtvaardigheden overtuigen burgers niet wanneer zij geconfronteerd worden met ophogingen die hun basisbehoeften raken. Hun perspectief wordt gedomineerd door de praktische vraag hoe ophogingen hun dagelijkse financiële realiteit beïnvloeden, niet door systemische overwegingen over organisatorische verschillen.

"Belachelijk, negen euro administratiekosten. Daarvan kan ik een week eten. Waarom moet ik negen euro betalen? Ik bedoel, omdat jullie een papiertje uit de printer moeten halen? Oké, ik betaal, ik hoef toch niet meer te betalen, omdat ik het wat later aan jullie geef. [Maar die medewerkers hebben er wel werk aan; dat moet toch ergens van betaald worden?] Ja, daar ben ik dan niet voor, om dat te verzinnen." (R9 – matige financiële problematiek)

Deze reactie illustreert de fundamentele kloof tussen institutionele logica en burgerervaring. Waar stakeholders harmonisatie beoordelen vanuit systeemcoherentie en uitlegbaarheid, ervaren burgers ophogingen als directe bedreiging van hun financiële stabiliteit, ongeacht de organisatorische rechtvaardiging daarvan.

Beschouwing

De stakeholderanalyse wijst op een pragmatische benadering van harmonisatie waarbij het doel niet ligt in uniformiteit, maar in uitlegbaarheid en rechtvaardigheid. Selectieve harmonisatie op specifieke aspecten, zoals fraudebehandeling en bestaansminimumberekening kan bijdragen aan een meer coherent invorderingslandschap zonder de noodzakelijke flexibiliteit voor verschillende vorderingstypen te ondermijnen.

Burgers vinden het echter lastig om een oordeel te vellen over harmonisatievraagstukken, omdat hun perspectief wordt gedomineerd door de directe financiële impact van ophogingen op hun leven. Deze burgerbenadering onderstreept dat bij ophogingen de impact op burgers met minimale inkomens belangrijker is dan interne harmonie binnen het invorderingsstelsel. Waar stakeholders harmonisatie beoordelen vanuit institutionele coherentie, ervaren burgers ophogingen als directe bedreiging van hun bestaanszekerheid, ongeacht de organisatorische rechtvaardiging.

Het behoud van onderscheid tussen strafvorderingen en civiele vorderingen blijft gerechtvaardigd door hun verschillende juridische functie. De geïdentificeerde verschillen tussen publieke en private sector verdienen aandacht, maar het burgerperspectief laat zien dat harmonisatie-inspanningen primair moeten worden getoetst op hun effect op financieel kwetsbare burgers, niet op systeemlogica alleen.

9.4.6 Kwijtschelding van de ophoging

Perspectief stakeholders

Stakeholders zien kwijtschelding van ophogingen als instrument om betalingsregelingen te stimuleren. Het CAK scheldt de bestuursrechtelijke premie kwijt voor burgers in de wanbetalersregeling die een betalingsregeling treffen met hun zorgverzekeraar. Net als korting op de vordering bij betaling van alle termijnen vormt kwijtschelding van de ophoging een positieve prikkel voor gewenst betaalgedrag. Stakeholders wijzen op het potentieel van kwijtschelding bij hoge ophogingspercentages. Bij verkeersboetes Wahv kan na twee aanmaningen twee derde van het te betalen bedrag bestaan uit ophogingen, terwijl de oorspronkelijke boete slechts een derde vormt. Dit toont hoe ophogingen de oorspronkelijke vordering kunnen overschaduwten. Een mogelijk onbedoeld effect betreft de betalingsdiscipline. Het verlagen van ophogingen die bedoeld zijn als incassoprikkel kan leiden tot langzamere betaling van de oorspronkelijke vorderingen. Stakeholders verwachten echter dat dit vooral de betaalsnelheid beïnvloedt, niet het aantal uiteindelijk betaalde vorderingen.

Perspectief burgers

Burgers reageren uitgesproken positief op kwijtschelding van ophogingen en ervaren dit als directe erkenning van hun betalingsinspanningen. De ophogingen worden door burgers frequent als onterecht of disproportioneel beschouwd, ongeacht de rechtmatigheid van de onderliggende vordering. Deze perceptie ontstaat doordat ophogingen de oorspronkelijke financiële impact van een vordering aanzienlijk kunnen vergroten, wat de betalingslast voor burgers met beperkte middelen onevenredig verhoogt. De kwijtschelding van ophogingen heeft voor burgers zowel materiele als psychologische betekenis. Materieel biedt het directe financiële verlichting op cruciale momenten, terwijl het psychologisch fungeert als positief signaal dat hun betalingsinspanningen worden gewaardeerd.

*"Het [de ophoging] is alsof er nog even een mes in een wond wordt gestoken. (...) Deze medewerker heeft ervoor gezorgd dat de 89 euro eraf gingen. Dat had ik echt nodig op dat moment. Het gaf mij een klein sprankje, zo van: he, gelukkig! (...) Ik ben nog een jaar bang geweest dat ik weer een terugvordering zou krijgen."
(R9 – matige financiële problematiek)*

Ik vind, de rekeningen, die moet ik gewoon betalen. De boetes vind ik best hard; die mogen best van mij worden kwijtgescholden. Ik bedoel, ik betaal ook mee aan dingen die voor mij niet gelden: ik ben niet-roker, ik rij weinig auto, ik krijg ook geen toeslagen. Je mag daar [voor kwijtschelding] best een beetje moeite voor doen, in de zin dat ik moet aantonen dat ik recht heb op kwijtschelding. (R11 - matig ernstige problematiek)

Deze reactie illustreert hoe ophogingen door burgers worden ervaren als een vorm van dubbele bestraffing die de oorspronkelijke financiële druk verergert. De kwijtschelding wordt niet alleen gewaardeerd om de financiële verlichting, maar ook omdat het een empathische benadering van de overheid representeert die begrip toont voor hun situatie. Tegelijkertijd accepteren burgers dat het verkrijgen van kwijtschelding een zekere inspanning van hun kant vereist, waarbij zij bereid zijn aan te tonen dat zij recht hebben op deze vorm van ondersteuning.

Beschouwing

Beide groepen staan positief tegenover kwijtschelding van ophogingen, maar vanuit verschillende invalshoeken. Stakeholders benaderen dit primair als beleidsinstrument om betalingsregelingen te stimuleren - een instrumentele toepassing die burgers motiveert tot het aangaan van betalingsafspraken in plaats van verdere schuldenoploop. Burgers ervaren ophogingen vaak als dubbele bestraffing, omdat de oorspronkelijke vordering voor hen al een financiële tegenslag vormt. Kwijtschelding van ophogingen wordt daarom gewaardeerd als erkenning dat deze extra kosten de financiële druk onevenredig kunnen vergroten, ongeacht of dit gekoppeld is aan het treffen van een betalingsregeling. Voor hen ligt de waarde in de directe financiële verlichting en het gevoel dat hun situatie wordt begrepen.

Voor organisaties waar ophogingen een groot deel van de totale vordering vormen, zoals bij verkeersboetes Wahv, kan deze strategie bijzonder effectief zijn. Het kwijtschelden van een ophoging kan fungeren als vertrouwensherstelmaatregelen die het betaalgedrag stimuleert door burgers te tonen dat hun situatie wordt begrepen en gewaardeerd. Burgers accepteren dat kwijtschelding een zekere inspanning van ze vereist om aan te tonen dat ze recht hebben op kwijtschelding.

9.5 Doorverwijzing naar schuldhulpverlening

Perspectief stakeholders

CRI-partijen zien een rol voor zichzelf in het stimuleren van burgers om hulp te zoeken bij schuldhulpverlening. Stakeholders stellen dat het maatschappelijke belang van het oplossen van schulden voorrang moet krijgen boven het invorderingsdoel, bijvoorbeeld door het incassotraject te pauzeren wanneer burgers hulp zoeken. Het CJIB kent een noodstopprocedure waarbij de inning wordt gepauzeerd wanneer contact bestaat met een burger en schuldhulpverlening kan worden georganiseerd. Dit beleid is doet recht aan het feit dat doorlopende incassodruk contraproductief kan werken wanneer burgers bereid zijn hulp te zoeken.

Gegevensdeling vormt een belangrijke belemmering voor effectieve doorverwijzing. Er wordt op dit moment gewerkt aan een wettelijke grondslag voor gegevensdeling ten behoeve van een doorverwijzing naar de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Perspectief burgers

Burgers zien meerwaarde in incassopauzes wanneer hulp wordt gezocht. Zij benadrukken dat herhaalde mislukkingen van betalingsregelingen aanleiding zouden moeten zijn voor gesprekken over structurele oplossingen in plaats van verdere sancties.

"Ik kon zo vaak regelingen niet nakomen en dan moest ik weer opnieuw bellen. In al die contactmomenten kreeg ik heel vaak de consequenties te horen (...) Maar die contactmomenten zijn eigenlijk zelden benut om mij ervan te doordringen: 'Je kan iets doen aan deze situatie. (...) Er zijn altijd oplossingen. Ik weet waar je terecht kan.'"
(R1 – ernstige problematiek)

Deze ervaring toont hoe contactmomenten worden gemist om burgers te informeren over hulpmogelijkheden. In plaats van herhaalde sancties zouden deze momenten kunnen worden benut voor constructieve gesprekken over structurele oplossingen.

Beschouwing

Doorverwijzing naar schuldhulpverlening kan onnodige schuldenoploop tegengaan door burgers tijdig naar professionele hulp te leiden. Vroegtijdige interventie voorkomt dat financiële problemen escaleren tot onbeheersbare schuldsituaties.

Zowel stakeholders als burgers ondersteunen deze benadering. CRI-partijen erkennen dat maatschappelijke belangen van schuldenoplossing voorrang verdienen boven strikte invordering. Burgers waarderen het pauzeren van incassotrajecten tijdens hulpzoekgedrag en benadrukken dat herhaalde betalingsproblemen signalen zijn voor structurele ondersteuning in plaats van verdere sancties. De implementatie stuit op juridische belemmeringen, omdat organisaties onvoldoende wettelijke basis hebben voor gegevensdeling. Verruiming van deze mogelijkheden zou warme overdrachten kunnen bevorderen en samenwerking tussen schuldeisers en hulpverleners versterken. Deze aanpak sluit aan bij de wens van beide groepen om contactmomenten constructief te benutten voor duurzame oplossingen.

Bijlage 1 - Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag)

Artikel	Omschrijving	Tarief (ex. btw)
2a	Dagvaarding, oproeping, oproepingsbericht of aanzegging die het geding inleidt	€ 119,40
2b	Betekening van een titel	€ 130,00
2c	Betekening van een verzoekschrift of procesinleiding met oproeping om in rechte te verschijnen of van een aanzegging, anders dan bedoeld in dit artikel	€ 94,93
2d	Betekening, anders dan bedoeld in dit artikel	€ 85,68
2e	Beslag op roerende zaken, niet zijnde registergoederen, anders dan bedoeld in een van de volgende onderdelen, of van nadere aanduiding van de in beslag genomen roerende zaken	€ 156,77
2f	Beslag op roerende zaken, niet zijnde registergoederen, die zich bevinden op een zodanige plaats dat voor de toegang daartoe de medewerking van een derde nodig is	€ 208,77
2g	Beslag op rechten aan toonder of order, op effecten op naam of op overige rechten, anders dan bedoeld in dit artikel	€ 307,48
2h	Beslag op aandelen op naam in Nederlandse naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid	€ 338,82
2i	Beslag op aandelen aan toonder of van beslag onder derden, anders dan beslag op periodieke betalingen	€ 247,88
2j	Beslag onder derden op periodieke betalingen, anders dan beslag als bedoeld onder k	€ 175,83
2k	Beslag als bedoeld in artikel 479b van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering	€ 151,87
2l	Beslag onder de schuldeiser zelf, ongeacht het beslagobject	€ 207,63
2m	Executie tot afgifte van roerende zaken, niet zijnde registergoederen	€ 359,73
2n	Beslag tot verkrijging van afgifte of levering van roerende zaken, niet zijnde registergoederen	€ 155,62
2o	Beslag op onroerende zaken of op in Nederland te boek gestelde luchtvaartuigen	€ 215,17
2p	Opheffing van beslag op onroerende zaken of de verklaring, bedoeld in artikel 575, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering	€ 78,05
2q	Beslag op schepen of niet in Nederland te boek gestelde luchtvaartuigen	€ 471,90
2r	Gerechtelijke inbewaringgeving	€ 319,74
2s	Het aanslaan van biljetten houdende aankondiging van openbare verkoop	€ 116,76
2t	Executoriale openbare verkoop van roerende zaken	€ 408,45
2u	Aanzegging van de overname van de executie van onroerende zaken	€ 110,06
2v	Gedwongen ontruiming van onroerende zaken	€ 306,75
2w	Tenuitvoerlegging van lijfswang	€ 356,28
2x	Een informatieverzoek als bedoeld in artikel 475aa van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering of als bedoeld in artikel 5, tweede lid, van de Uitvoeringswet verordening Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen	€ 99,97
2y	Een bezichtiging als bedoeld in artikel 550 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering	€ 180,96
3a	In geval van enkelvoudig derdenbeslag	€ 15,02
3b	In geval van twee samenlopende derdenbeslagen	€ 23,91
3c	Voor ieder daarop volgend samenlopend derdenbeslag per beslag	€ 8,91
5	Matiging samenloop executiehandelingen	€ 28,80
6a	Getuige bij artikel 2 e/f/g/n	€ 29,32
6b	Getuige bij artikel 2 m/o/q/v/w	€ 102,67

7	<p>Indien uit het exploit blijkt dat de uitvoering ter plaatse van de ambtshandeling: a. bedoeld in artikel 2, onder e, f, g, h en n, langer dan anderhalf uur heeft geduurd, of b. bedoeld in artikel 2, onder m, q, r, t, v en w, langer dan drie uur heeft geduurd, worden de kosten verhoogd met ... voor iedere 15 minuten dat de uitvoering ter plaatse van de ambtshandeling langer dan anderhalf uur, respectievelijk drie uur heeft geduurd, en worden de kosten, vastgesteld in artikel 6, verhoogd met voor iedere 15 minuten dat de bijstand door de getuige daarbij langer dan anderhalf uur, respectievelijk drie uur heeft geduurd.</p>	<p>€ 28,80 € 17,05</p>
8	<p>1. opvolgende betekening 2. beslag roerend aangekondigd en niemand thuis 3. vergeefs lijfswang</p>	<p>€ 36,31 € 73,09 € 142,91</p>

Bijlage 2 - Deelnemers co-creatiesessie

Type organisatie	Organisatie
Ministeries betrokken bij Rijksincasso	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (n=2)
	Ministerie van Justitie en Veiligheid (n=1)
	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (n=2)
	Ministerie van Binnenlandse Zaken (n=1)
CRI-partijen	Dienst Toeslagen (n=1)
	Belastingdienst (n=2)
	DUO (n=2)
	CJIB (n=2)
	UWV (n=1)
	CAK (n=2)
Lokale overheid	VNG (n=1)
	Waterschappen (n=2)
Burgerperspectief	Nationale Ombudsman (n=2)
	Ervaringsdeskundige (n=1)
Andere experts op incasso	Purpose (n=1)
	NVVK (n=1)
	Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso ondernemingen (NVI) (n=2)
	Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) (n=2)

Bijlage 3 - Strategieën besproken in de co-creatiesessies

Ophoging	Versturen kosteloze betalingsherinnering
	Vaste versus variabele ophogingen
	Ophogingen zijn vaste bedragen (forfaitair systeem): variatie in hoogte bedragen mogelijk
	Ophogingen worden berekend als percentage van de initiële vordering (proportionele ophoging): variatie in percentages mogelijk
	Ophogingen zijn tijdsafhankelijk: ophogingen nemen toe naarmate een schuld langer openstaat
	Differentiatie in ophogingen op basis van draagkracht burger
	Kwijtschelding ophogingen op basis van persoonlijke omstandigheden (maatwerk): lagere of geen ophogingen bij bijzondere omstandigheden, zoals financiële problemen
Beleid en dienstverlening	Proactief informeren over wijzigingen die financiële impact hebben
	Rekening houden met inkomensmomenten bij uitbetaling (bijv. uitkeringsdatum)
	Gebruik van data-analyse om risicogroepen te identificeren en preventief te benaderen vóórdat schuld/vordering ontstaat
	Mogelijkheid bieden tot gespreid betalen zonder extra kosten
	Proactief kwijtschelden van schulden
	Proactief betalingsregelingen aanbieden voordat burger erom vraagt
	Betalingsregelingen op maat bieden: <ul style="list-style-type: none"> • flexibel omgaan met betalingstermijnen • flexibel omgaan met termijnbedragen • Uitgaand van totale schuldpositie van burger
Gecombineerde betalingsregelingen met andere overheidsorganisaties bieden aan burgers	
Communicatie en bejegening	Direct telefonisch contact opnemen met burger na eerste gemiste betaling
	Gebruik van begrijpelijke taal en meertalige communicatie waar nodig
	Rekening houden met digitale vaardigheden burger