Burgerreis invordering

Rapportage

theRevolution in opdracht van Dienst Toeslagen
24/03/2026

Managementsamenvatting

Doel en aanleiding
Binnen het toeslagenstelsel kan een terugvordering ontstaan wanneer achteraf blijkt dat een burger te veel toeslag heeft ontvangen. Wanneer betaling uitblijft, volgt het invorderingsproces. Deze fase wordt door burgers vaak ervaren als een spannend moment. De afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar onderdelen van dit proces. Deze studies hebben waardevolle inzichten opgeleverd, maar laten ook zien dat het totaalbeeld versnipperd is en dat samenhang in de burgerreis ontbreekt. Ook is er maar beperkt zicht op hoe het invorderingsproces intern precies is ingericht, terwijl dit proces zich uitstrekt over meerdere teams, systemen en ketenpartners.

Deze combinatie van een kwetsbare fase in de burgerreis, gefragmenteerde inzichten en beperkt overzicht van het interne proces vormt de aanleiding voor dit onderzoek. Het doel is om meer samenhang en inzicht te creëren in zowel de burgerreis als de organisatie van invordering. Daarvoor zijn dienstverleningsblauwdrukken opgesteld waarin de burgerreis en de interne procesinrichting in samenhang inzichtelijk zijn gemaakt. Deze blauwdrukken laten zien hoe het proces werkt, waar interacties plaatsvinden en waar knelpunten en verbeterkansen liggen. De blauwdrukken zijn digitaal opgeleverd en kunnen, inclusief bijbehorende leeswijzer, worden opgevraagd bij de opdrachtgever van dit onderzoek.

Aanpak onderzoek
Het onderzoek bestaat uit een combinatie van:
- Deskresearch van bestaande onderzoeken en inzichten
- Gesprekken met medewerkers om de interne werkwijze te reconstrueren
- Onderzoek onder burgers en intermediairs, inclusief veldwerk
- Analyse waarbij inzichten zijn gebundeld in terugkerende patronen en getoetst met medewerkers

Belangrijkste inzichten
Uit het onderzoek komen vier samenhangende inzichten naar voren. Deze laten zien waar het proces in de praktijk onder druk komt te staan en hoe de wisselwerking tussen systeem en burger daarin tot spanning leidt.

1. *Proceslogica botst met de startpositie van burgers*
   Burgers starten het invorderingsproces vaak vanuit onzekerheid, stress of eerdere negatieve ervaringen, terwijl het proces uitgaat van tijdig en consistent handelen. Het uitblijven van actie wordt in het proces vooral gezien als aanleiding voor vervolgstappen, terwijl dit in de praktijk vaak samenhangt met twijfel, onbegrip of beperkte handelingsruimte.

2. *Het proces vraagt meer van burgers dan zij in sommige situaties kunnen bieden*
   Het invorderingsproces doet op meerdere momenten een beroep op begrip, overzicht en actievermogen. Tegelijk bevinden veel burgers zich juist in situaties waarin dit onder druk staat. Hierdoor ontstaat een mismatch tussen wat het proces vraagt en wat burgers kunnen bieden.

3. *Afhankelijkheid van hulp speelt een belangrijke rol*
   Veel burgers maken gebruik van hulp van anderen om het proces te doorlopen. Deze ondersteuning is niet altijd zichtbaar in het proces, maar wel bepalend voor hoe het verloopt.

4. *Fragmentatie in de organisatie werkt door in de ervaring van burgers*
   Waar de organisatie werkt met verschillende onderdelen en processen, ervaren burgers dit als één geheel. Burgers moeten zelf verbanden leggen tussen stappen en informatie, wat soms extra inspanning vraagt.

Richtingen voor verbetering
1. *Herken stilvallen als signaal, niet alleen als processtap*
   Het uitblijven van een reactie of betaling wijst vaak op twijfel, onbegrip of beperkte handelingsruimte. Door in deze fase beter te duiden wat er speelt, kan onnodige escalatie worden voorkomen.

2. *Verlaag het beroep op zelfredzaamheid in het proces*
   Het invorderingsproces vraagt veel van burgers in termen van begrijpen, kiezen en tijdig handelen. Vereenvoudiging en ondersteuning zijn nodig om het proces beter uitvoerbaar te maken, juist in kwetsbare situaties.
3. *Maak ondersteuning een vanzelfsprekend onderdeel van het proces*
   Voor een deel van de burgers is ondersteuning een voorwaarde om stappen te kunnen zetten. Dit vraagt om hulp die eerder in beeld is, zichtbaar is en niet afhankelijk van eigen initiatief.

4. *Bied één samenhangend en begrijpelijk overzicht van de situatie*
   Burgers ervaren het proces als één geheel, terwijl het systeem is opgedeeld. Meer samenhang in informatie en communicatie helpt burgers te begrijpen wat er speelt en wat er van hen wordt verwacht.

5. *Benut contactmomenten om richting en vertrouwen te bieden*
   Met name het eerste contactmoment biedt kansen om overzicht te creëren, vertrouwen te herstellen en duidelijke vervolgstappen af te spreken.

6. *Stel medewerkers in staat om integraal te handelen*
   Medewerkers spelen een sleutelrol in het verbinden van systeem en leefwereld. Dit vraagt om ruimte, informatie en handvatten om vanuit het totaalbeeld te kunnen werken.

Inhoudsopgave

1. Inleiding **5**
1.2 Doel van het onderzoek 6
1.3 Onderzoeksvragen 6
1.4 Leeswijzer rapport 6

2. Onderzoeksverantwoording **7**
2.1 Deskresearch 7
2.2 Interne verkenning en validatie: in gesprek met medewerkers 8
2.3 Onderzoek onder burgers en intermediairs 8
2.4 Analyse en validatie van de resultaten 10

3. Deskresearch en analyse van bestaande inzichten **11**
3.1 Wat gaat er goed? 12
3.2 Waar loopt het vast? 12
3.3 Strategische verschuivingen en uitdagingen 15
3.4 Kennishiaten: wat weten we nog niet? 15
3.5 Verbetermaatregelen 15

4. Interne verkenning en validatie **17**
4.1 De logica van het invorderingsproces 17
4.2 De werkwijze van individuele teams of afdelingen 17
4.3 Rode draden in knelpunten 18

5. Onderzoek onder burgers en intermediairs **19**
5.1 Van onderliggende verhalen naar structurele patronen 19
5.2 Burgers starten vanuit waakstand 20
5.3 Hulp is voor sommige burgers noodzakelijk 21
5.4 Het systeem vraagt veel van mensen die daar (tijdelijk) weinig ruimte voor h... 22
5.5 Slechte ervaringen met terugvorderingen werken lang door 23
5.6 Communicatie sluit niet goed aan op wat mensen nodig hebben 24
5.7 Burgerperspectieven 25
5.8 Reflectie op de verbetermaatregelen 26

6. Conclusies **30**
6.1 Proceslogica botst met de startpositie van burgers 31
6.2 Het proces vraagt meer van burgers dan zij in sommige situaties kunnen bieden. 32
6.3 Afhankelijkheid van hulp blijft vaak buiten beeld 34
6.4 Fragmentatie in de organisatie werkt door in de ervaring van burgers 35

7. Kennishiaten en richtingen voor vervolgonderzoek **37**

8. Referentielijst **38**

Bijlage 1. Overzicht verbetermaatregelen **39**
Bijlage 2. Overzicht gesproken medewerkers **41**
Bijlage 3. Topiclijst interviews medewerkers **42**
Bijlage 4a. Topiclijst interviews burgers (regulier) **44**
Bijlage 5. Materialen interviews **46**

1. Inleiding

Toeslagen zijn voor miljoenen huishoudens van essentieel belang voor hun dagelijks bestaan. Jaarlijks keert Dienst Toeslagen circa 23 miljard euro uit aan ongeveer 8 miljoen huishoudens. Deze grote maatschappelijke verantwoordelijkheid vraagt om een uitvoering die niet alleen rechtmatig en efficiënt is, maar ook oog heeft voor de situatie en het perspectief van burgers. Juist in situaties waarin toeslagen moeten worden terugbetaald, staat die mensgerichtheid onder druk.

Het toeslagenstelsel werkt met een voorschotsystematiek. Burgers ontvangen gedurende het jaar een voorschot, waarna achteraf wordt vastgesteld of zij recht hadden op dit bedrag. Wanneer blijkt dat te veel toeslag is ontvangen, ontstaat een terugvordering. Als betaling vervolgens uitblijft, kan dit overgaan in het invorderingsproces. Uit eerder onderzoek blijkt dat deze fase binnen het toeslagenproces structureel wordt ervaren als een breukmoment: in het proces, maar vooral in de relatie tussen burger en overheid. Communicatie en stappen binnen dit proces kunnen voor burgers gepaard gaan met stress en onzekerheid, ook wanneer besluiten juridisch correct zijn.

De afgelopen jaren zijn er meerdere onderzoeken uitgevoerd naar onderdelen van het invorderingsproces, waaronder studies naar ‘doenlijk(er) invorderen’, gedragsanalyses en inspectierapporten. Deze onderzoeken hebben waardevolle inzichten opgeleverd in burgerbeleving, gedragsdynamieken en mogelijke verbetermaatregelen. Tegelijkertijd laten zij zien dat het totaalbeeld gefragmenteerd is: inzichten zijn verspreid over verschillende fases, maatregelen en perspectieven, en er is beperkt zicht op hoe deze samenkomen in één samenhangende burgerreis[1].

Daarnaast ontbreekt een actueel en gedeeld overzicht van de interne procesinrichting van invordering. Het invorderingsproces is historisch gegroeid en georganiseerd over meerdere onderdelen en ketenpartners, zoals CAP en andere uitvoeringsdirecties. Dit maakt het proces complex en op onderdelen versnipperd. Wie op welk moment betrokken is, via welke systemen en met welke handelingsruimte, is niet overal expliciet en eenduidig vastgelegd.
Tegelijkertijd is door de ontvlechting van Dienst Toeslagen juist meer regie ontstaan op met



[1] *Ministerie van Financiën, Dienst Toeslagen, 2025.; Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane, 2025; D&B & Muzus, 2024.*

name de invordering en de samenhang met de bredere dienstverlening aan burgers. De complexiteit in de uitvoering hangt echter samen met de inrichting van het stelsel en de betrokkenheid van verschillende partijen, en is niet het directe gevolg van de ontvlechting zelf. Dit bemoeilijkt het gericht verbeteren van dienstverlening en het effectief laten landen van eerder geformuleerde verbetermaatregelen.

Deze combinatie van een kwetsbare burgerfase, versnipperde inzichten en beperkt overzicht over het interne proces vormt de directe aanleiding voor dit onderzoek.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om te komen tot een gedeeld, integraal en actueel beeld van het invorderingsproces, waarin de reis van de burger en de interne organisatie-inrichting expliciet met elkaar worden verbonden.

Concreet betekent dit dat wij inzicht willen krijgen in:

- De interne werkwijze van het invorderingsproces: wie doet wat, wanneer en via welke systemen;
- De ervaring van burgers in de verschillende stappen van het invorderingsproces;
- Waar bestaande verbetermaatregelen landen in de burgerreis, welk effect zij (kunnen) hebben op burgerbeleving en organisatie, en welke verbeteringen mogelijk nog ontbreken.

Het uiteindelijke doel is niet alleen beschrijvend, maar ook richtinggevend: het onderzoek biedt handvatten om het invorderingsproces mensgerichter, overzichtelijker en effectiever in te richten.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

"Hoe ziet de reis van de burger eruit bij een invorderingsprocedure (IST-situatie) en hoe is de interne organisatie hierop ingericht?"

Deze vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Hoe ziet de burgerreis van invordering eruit?
- Hoe ervaren burgers het doorlopen van de verschillende stappen van het invorderingsproces?
- In hoeverre en op welke manier maken burgers gebruik van betalingsregelingen?
- Hoe is de interne procesorganisatie van invordering ingericht (teams, rollen, werkzaamheden en systemen)?
- Waar kunnen bestaande inzichten over burgerbeleving worden geplaatst op de burgerreis, en waar zijn nog blinde vlekken?
- Waar vallen de tot nu toe ontwikkelde verbetermaatregelen binnen de burgerreis, welke hiaten zijn zichtbaar en welke aanvullende maatregelen kunnen bijdragen aan een betere burgerbeleving?

1.4 Leeswijzer rapport

Dit rapport brengt de burgerreis en de interne inrichting van het invorderingsproces in samenhang in beeld. De opbouw is als volgt:

Hoofdstuk 2 – Onderzoeksverantwoording
Toelichting op de onderzoeksaanpak: deskresearch, interne verkenning, burgeronderzoek en de botsproef.

Hoofdstuk 3 – Deskresearch
Bundeling van bestaande inzichten over het invorderingsproces: wat gaat goed, waar loopt het vast en welke verbetermaatregelen zijn eerder geformuleerd?

Hoofdstuk 4 – Interne verkenning
Inzicht in de procesinrichting, werkwijze van teams, systeemlogica en interne knelpunten.

Hoofdstuk 5 – Burgeronderzoek
Analyse van structurele patronen in beleving en gedrag, uitgewerkt in vijf rode draden.

Hoofdstuk 6 – Conclusies
Vier hoofdconclusies waarin burgerervaring, systeeminrichting en verbetermaatregelen in samenhang worden geduid.

Hoofdstuk 7 – Kennishiaten en vervolgonderzoek
Aanbevelingen voor mogelijk vervolgonderzoek.

2. Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek verbindt het perspectief van burgers en de interne processen van Dienst Toeslagen. Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd en bestaat uit een samenhangend geheel van onderzoeksactiviteiten, waarbij bestaande kennis eerst is benut en als basis diende voor het verdere onderzoek. Hieronder worden de onderzoeksactiviteiten toegelicht.

2.1 Deskresearch

Het onderzoek startte met een deskresearch naar bestaande onderzoeken, beleidsdocumenten en interne data. Er was al kennis beschikbaar over terugvordering en invordering, zoals gedragsanalyses, onderzoeken naar doenlijk(er) invorderen en analyses van betalingsregelingen. Hoewel de focus lag op invordering, zijn waar relevant ook inzichten uit eerdere fasen van het toeslagenproces meegenomen, omdat deze van invloed zijn op het ontstaan en verloop van invordering. In totaal zijn 43 documenten meegenomen.

De deskresearch had als doel om bestaande inzichten te bundelen, overzicht te creëren en te bepalen waar nog kennishiaten zaten. Op basis hiervan is een eerste beeld gevormd van het invorderingsproces en de ervaring van burgers. De documenten zijn geanalyseerd op drie niveaus: het proces (hoe het systeem werkt), de beleving (hoe burgers dit ervaren) en de dynamiek daartussen (waar het mogelijk schuurt).

De deskresearch bood een gestructureerd overzicht van bestaande inzichten en vormde de basis voor een eerste beeld van het invorderingsproces en de burgerervaring. De opbrengsten zijn verwerkt in een eerste conceptversie van:

- de burgerreis invordering (vanuit het perspectief van de burger);
- de dienstverleningsblauwdruk, waarin interne processen, rollen en systemen zijn gevisualiseerd.

Daarnaast is op basis van de deskresearch een overzicht opgesteld van bestaande en voorgenomen verbetermaatregelen (zie Bijlage 1). In de bijlage worden de belangrijkste lijnen en typen maatregelen beschreven. Een selectie van de maatregelen die direct raken aan de inrichting en beleving van het invorderingsproces is direct opgenomen in de blauwdrukken. Hierbij



is een inhoudelijke afweging gemaakt: maatregelen zijn alleen opgenomen wanneer zij een duidelijke plek hebben binnen een processtap. Overkoepelende of meer randvoorwaardelijke maatregelen zijn wel meegenomen in de analyse, maar niet afzonderlijk gevisualiseerd.

De verbetermaatregelen zijn ook gebruikt als input voor reflectie in gesprekken met burgers en intermediairs en in een sessie met Stichting Lezen en Schrijven (zie paragraaf 2.3). De inzichten hieruit zijn verwerkt in de verdere analyse en conclusies.

2.2 Interne verkenning en validatie: in gesprek met medewerkers

Parallel aan de deskresearch is het invorderingsproces verkend via gesprekken met medewerkers van Dienst Toeslagen. In totaal zijn 14 individuele medewerkers gesproken in 12 digitale interviews van ongeveer één uur. Sommige medewerkers zijn dus vaker gesproken om het proces scherp te krijgen. Waar mogelijk is gekozen voor duo-interviews, zodat medewerkers gezamenlijk het proces konden reconstrueren en verschillen in perspectief zichtbaar werden. Een overzicht van de verschillende functies en teams is opgenomen in Bijlage 2. Daarbij is gestreefd naar spreiding over verschillende schakels in het invorderingsproces (frontoffice, backoffice, beleidsmatig, systeemgericht, escalatie/handhaving). De topiclijst die is gebruikt tijdens de interviews staat in Bijlage 3.

De gesprekken met medewerkers hadden primair als doel om de interne logica van het invorderingsproces te begrijpen: welke stappen worden gezet, hoe het proces is georganiseerd en welke teams en systemen betrokken zijn. Deze inzichten zijn verwerkt in de dienstverleningsblauwdruk en de procesbeschrijving.

Eerste validatiesessie: aanscherpen van burgerreis en blauwdruk

De inzichten uit de deskresearch en interviews zijn verwerkt in een eerste versie van de burgerreis en de dienstverleningsblauwdruk. Deze zijn vervolgens besproken in een validatiesessie met een begeleidingsteam van betrokken medewerkers. Deze sessie was bedoeld om feitelijke onjuistheden te corrigeren, ontbrekende stappen aan te vullen en blinde vlekken in beeld te krijgen.

De opbrengsten zijn verwerkt in een aangescherpte versie van de blauwdruk. Samen vormden de interviews en validatiesessie de basis voor de verdere verdieping in het burgeronderzoek. De belangrijkste inzichten uit de interviews zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

2.3 Onderzoek onder burgers en intermediairs

Het burgeronderzoek was gericht op het in kaart brengen van het invorderingsproces vanuit het perspectief van burgers. Daarbij is gekeken naar wat mensen begrijpen, welke emoties een rol spelen en welke keuzes zij maken gedurende het proces. Er is bewust gekozen voor een inclusieve benadering, met extra aandacht voor burgers met beperkte taal- en digitale vaardigheden en burgers met een licht verstandelijke beperking (LVB). Juist in deze groep worden knelpunten in begrijpelijkheid en doenvermogen zichtbaar. Inzichten uit deze groep maken daarmee scherp waar het proces ingewikkeld of belastend is en zijn vaak ook relevant voor een bredere groep burgers.

Werving

Respondenten zijn geworven via verschillende kanalen, waaronder eigen netwerk, sociale

Gesproken burgers

14 diepte-interviews

- 7 regulier
- 3 niet-taalvaardig* (via Stichting Lezen & Schrijven)
- 1 niet-digitaal vaardig* (via Prokkel)
- 3 LVB* (via Prokkel)

15 veldwerkinterviews

- 6 regulier
- 4 niet-taalvaardig*
- 5 niet-digitaal vaardig*
- 5 intermediairs

5 intermediairs

taalcoaches, maatschappelijk werkers of schuldhulpverleners.

**In de praktijk overlappen deze kenmerken vaak, waardoor een strikte indeling niet altijd mogelijk is. Het aantal burgers met beperkte taal- of digitale vaardigheden ligt daardoor mogelijk hoger dan hier afzonderlijk zichtbaar is.*

Figuur 2.1: overzichtstabel van alle gesproken burgers

media en veldwerk op locatie. Voor specifieke doelgroepen is samengewerkt met partners zoals Stichting Lezen en Schrijven en Stichting Prokkel. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd op locaties zoals buurthuizen, taallessen en maatschappelijke organisaties, waar mensen met beperkte (digi)taalvaardigheden vaker komen.

Interviews en werkwijze

Digitale interviews met reguliere burgers

Met reguliere burgers zijn digitale, semigestructureerde interviews gevoerd (zie Bijlage 4). Deze boden ruimte om persoonlijke ervaringen en belangrijke momenten in het proces te verdiepen.

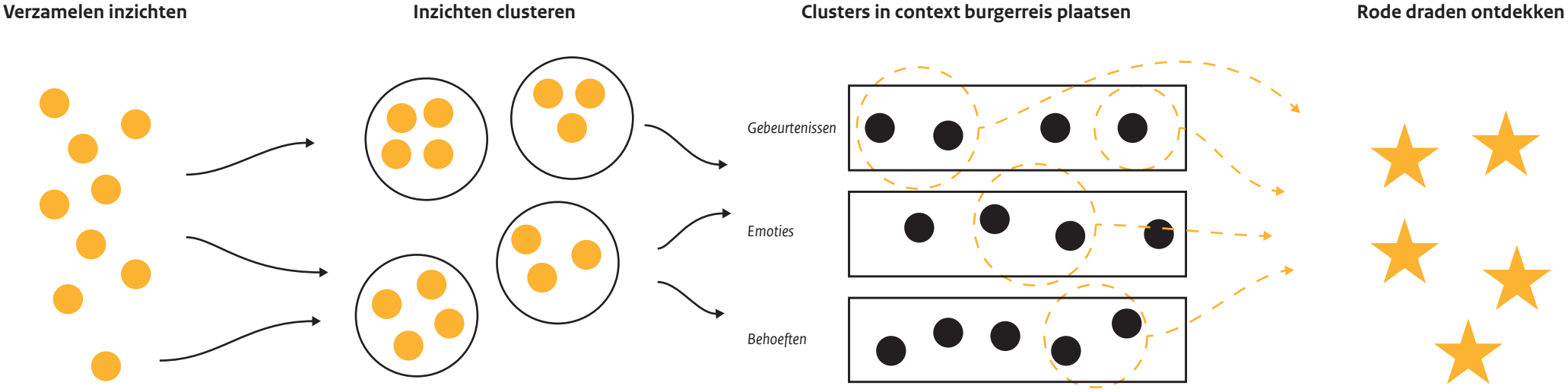
Fysieke interviews met burgers met laaggeletterdheid, beperkte digitale vaardigheden of een LVB

Met burgers met beperkte taalvaardigheid, digitale vaardigheid of een LVB zijn fysieke gesprekken gevoerd op locatie. Hierbij is gewerkt met een visueel gespreksbord, waarmee het proces stap voor stap kon worden doorlopen. Dit hielp om het gesprek concreet te maken en om ervaringen, emoties en knelpunten inzichtelijk te krijgen. De gebruikte materialen zijn vooraf getest en aangescherpt in samenwerking met Stichting Lezen en Schrijven. Een overzicht en foto's van de materialen zijn opgenomen in Bijlage 5.

Het veldwerk

Naast de individuele interviews is veldwerk uitgevoerd op laagdrempelige ontmoetingsplekken, zoals taalcafés, maatschappelijke organisaties en inloophuizen. Deze locaties maken het mogelijk om ook burgers te spreken die minder snel deelnemen aan formeel onderzoek, bijvoorbeeld vanwege taal, vertrouwen of praktische drempels. Waar de interviews gericht waren op een diepgaande reconstructie van het doorlopen invorderingsproces, had het veldwerk een verkennend en signalerend karakter. In korte gesprekken is opgehaald in hoeverre situaties herkenbaar zijn, waar mensen vastlopen en welke eerste reacties en vragen terugkomen. Dit maakte het mogelijk om patronen en knelpunten te toetsen en aan te scherpen op basis van een bredere groep.

Tijdens het veldwerk is gewerkt met laagdrempelige gespreksstarters en visuele hulpmiddelen, waaronder hetzelfde gespreksbord als bij de fysieke interviews (zie Bijlage 5). Hier werd het bord vooral ingezet om het gesprek op gang te brengen en snel inzicht te krijgen in ervaringen. De gesprekken waren kort (ongeveer 10 tot 20 minuten) en sloten aan bij het tempo



Figuur 2.2: het analyseproces verliep volgens vier geordende stappen

en de situatie van de deelnemer.

Intermediairs
Tijdens het veldwerk zijn ook intermediairs gesproken, zoals taalcoaches, maatschappelijk werkers en schuldhulpverleners. Waar burgers hun eigen ervaring deelden, boden intermediairs zicht op patronen die zij bij meerdere mensen herkennen. Daarmee maakten zij inzichtelijk waar het invorderingsproces structureel moeilijk toegankelijk is, met name voor mensen met beperkte taal- of digitale vaardigheden of een klein netwerk.

2.4 Analyse en validatie van de resultaten

Analyse burgeronderzoek

Na afronding van het burgeronderzoek is een gestructureerd analyseproces doorlopen om de opgehaalde inzichten te vertalen naar rode draden. De analyse verliep volgens de volgende stappen (zie Figuur 2.2):

1. Verzamelen van inzichten
Alle interviews en veldwerkgesprekken zijn uitgewerkt en gecodeerd.

2. Clusteren van inzichten
Overeenkomsten en terugkerende patronen zijn geclusterd. Niet op basis van individuele casuïstiek, maar op basis van structureel terugkerende dynamieken in gedrag, beleving en interactie met het systeem.

3. Plaatsen in de context van de burgerreis
De clusters zijn vervolgens geplaatst in de tijdlijn van de burgerreis: bij welke stappen ontstaan bepaalde emoties, waar neemt handelingsvermogen af, waar zoeken mensen hulp of haken zij af?

4. Formuleren van rode draden
Door deze patronen over de gehele reis heen te analyseren, zijn overkoepelende rode draden geformuleerd. Deze rode draden zijn uitgewerkt in hoofdstuk 5. Deze draden beschrijven de onderliggende dynamieken die de ervaring van burgers in het invorderingsproces kenmerken.

Concrete signalen en knelpunten zijn vervolgens direct verwerkt in de dienstverleningsblauwdrukken.

Botsproef met medewerkers

De uitkomsten van het burgeronderzoek zijn vervolgens besproken in een sessie met medewerkers van Dienst Toeslagen. In deze botsproef zijn de inzichten getoetst op herkenbaarheid en aangevuld met kennis van de uitvoering. Ook is gezamenlijk gekeken waar in de wisselwerking tussen burger en systeem structureel knelpunten ontstaan. De sessie diende zowel als validatie als verdieping van de analyse. Aanvullend zijn gesprekken gevoerd om specifieke processtappen en uitzonderingen verder te verduidelijken.

Na de botsproef zijn aanvullende gesprekken gevoerd met medewerkers om ontbrekende processtappen, uitzonderingsroutes en systeemovergangen nader in kaart te brengen.

Verwerking in de definitieve analyse

De inzichten uit de verschillende onderzoeksstappen zijn samengebracht in de definitieve analyse. De deskresearch en interne verkenning vormden hierbij de context en basis, terwijl de rode draden zijn gebaseerd op het burgeronderzoek en in de botsproef met medewerkers zijn verdiept en getoetst.
De analyse resulteert in:

- de uitgewerkte rode draden (hoofdstuk 5);
- de aangescherpte dienstverleningsblauwdrukken;
- de vier hoofdconclusies in hoofdstuk 6, waarin burgerervaring, systeeminrichting en verbetermaatregelen in samenhang worden beschouwd.

Samen geven deze een integraal beeld van hoe het invorderingsproces werkt, hoe het wordt ervaren en waar de belangrijkste verbeterpunten liggen.

De dienstverleningsblauwdrukken zijn opgeleverd als digitaal bestand. Neem contact op met de opdrachtgever van dit onderzoek om de blauwdrukken en bijhorende leeswijzer te ontvangen.

3. Deskresearch en analyse van bestaande inzichten

Dit hoofdstuk bundelt de belangrijkste inzichten uit beschikbare onderzoeken naar het invorderingsproces bij Dienst Toeslagen. Daarbij is gebruikgemaakt van documenten die voor de deskresearch zijn aangeleverd, waaronder evaluaties, monitors, burgerreizen en gedragsstudies.

Hoewel de focus van huidig onderzoek ligt op het invorderingsproces na een terugvorderingsbeschikking, blijkt uit de literatuur dat dit proces niet los te zien is van eerdere stappen van het toeslagenproces. Veel knelpunten in de invordering hangen samen met gebeurtenissen in eerdere fases, zoals het aanvragen van toeslagen, het doorgeven van wijzigingen of het ontstaan van een terugvordering. Daarom zijn in dit rapport van de deskresearch ook inzichten meegenomen die betrekking hebben op het bredere toeslagenproces, voor zover deze direct doorwerken in de invordering.

Een groot deel van de inzichten is direct verwerkt in de blauwdrukken van het invorderingsproces. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste patronen die uit de diverse documenten naar voren komen: wat gaat goed, waar loopt het vast en welke kennishiaten zijn zichtbaar. Waar inzichten specifiek betrekking hebben op het invorderingsproces, wordt dat expliciet vermeld.

Het beeld dat uit de deskresearch naar voren komt is tweeledig. Voor de meeste burgers verloopt het gebruik van toeslagen naar tevredenheid (Ipsos I&O, 2025a). Tegelijkertijd laten onderzoeken zien dat terugvordering voor een substantiële minderheid leidt tot onbegrip, stress en soms ernstige financiële gevolgen (Belastingdienst, 2020; D&B, 2021; D&B, 2022; Ipsos, 2025a).

Naast inzichten in wat goed gaat en waar het vastloopt, bevatten de geraadpleegde documenten ook diverse voorgestelde verbetermaatregelen. Deze zijn gebundeld opgenomen in Bijlage 1.



3.1 Wat gaat er goed?

Het is belangrijk te benadrukken dat het toeslagensysteem voor een groot deel van de burgers functioneert zoals bedoeld. Uit kwantitatieve data en monitors komen diverse positieve punten naar voren.

Tevredenheid over het toeslagensysteem

De algemene tevredenheid over Dienst Toeslagen is stabiel en relatief hoog. Ongeveer 75% van de burgers geeft aan tevreden te zijn over de dienstverlening (Ipsos I&O, 2025a; Ipsos I&O, 2024). Burgers waarderen dat het regelen van toeslagen als eenvoudig wordt ervaren en dat communicatie in veel gevallen duidelijk is. Ook is er veel waardering voor het feit dat toeslagen consistent en op tijd worden uitbetaald (Ipsos I&O, 2024).

Digitale kanalen worden eveneens positief beoordeeld (Ipsos I&O, 2024). De website (mijntoeslagen.nl) en de App Toeslagen worden gewaardeerd vanwege het gebruiksgemak en de mogelijkheid om eenvoudige wijzigingen door te geven en de status in te zien.

Tevredenheid over het invorderingsproces

Hoewel een terugvordering voor veel burgers een negatieve gebeurtenis is, laten monitors zien dat het terugbetalen zelf niet alleen negatief wordt ervaren (Ipsos I&O, 2025a). Ongeveer de helft van de burgers die te maken kreeg met een terugvordering geeft aan het (gedeeltelijk) eens te zijn met de reden daarvan. Daarnaast is 56% tevreden over de manier waarop het terugbetalen is afgehandeld. 83% van de burgers geeft aan dat het duidelijk was hoe de terugbetaling gedaan moest worden, 76% dat het makkelijk was om te betalen en 68% dat zij hiervoor voldoende tijd hadden. Voor 57% geldt dat zij goed wisten waar ze terecht konden met vragen.

3.2 Waar loopt het vast?

Tegenover deze positieve cijfers staat een groep burgers voor wie terugvorderingen ingrijpende gevolgen hebben. Negatieve ervaringen met Dienst Toeslagen hangen vrijwel altijd samen met terugbetalingen en de impact daarvan op de financiële situatie (Ipsos I&O, 2024). Burgers met hoge terugvorderingen hebben bovendien een duidelijk negatiever beeld van Toeslagen dan burgers met lage terugvorderingen (D&B, 2022).

Een systeem dat veel vraagt van burgers

Verschillende onderzoeken laten zien dat het toeslagensysteem een groot beroep doet op cognitieve capaciteit, planningsvermogen en zelfeffectiviteit. Het proces veronderstelt dat burgers zelf continu kunnen monitoren, begrijpen, plannen en handelen. Precies op die punten ontstaat frictie bij mensen met weinig mentale ruimte of een instabiele thuissituatie.

In de praktijk hebben veel burgers juist minder mentale ruimte in situaties waarin zij veranderingen moeten doorgeven of te maken krijgen met terugvorderingen. Denk aan periodes van financiële stress, gezinsdruk of ingrijpende gebeurtenissen. Taken als het begrijpen van brieven, het doorgeven van wijzigingen of het inschatten van toekomstig inkomen worden daardoor zwaarder dan beleidsmatig verondersteld (D&B, 2022). Gedrag wordt bovendien niet alleen gestuurd door rationele afwegingen, maar ook door emoties, gewoontes en beperkte aandacht. Alleen informeren over gevolgen van het niet doorgeven van wijzigingen sluit onvoldoende aan op hoe mensen feitelijk handelen. Dit wordt versterkt doordat het systeem veel eigen verantwoordelijkheid verwacht, wat extra lastig is in moeilijke thuissituaties (Belastingdienst, 2020).

Naast deze mentale belasting speelt in het bredere toeslagenproces ook kennis een rol. Er is regelmatig sprake van kennisgebrek, onder meer over inkomensbegrippen, het proces van voorschot en definitieve vaststelling, en de verplichting om wijzigingen door te geven (D&B, 2022). Bij minder taalvaardige burgers komt daar ook nog een taalbarrière bij, waardoor zij minder makkelijk hulp organiseren en afhankelijker worden van anderen (MWM2, 2025; Ipsos I&O, 2025a; Belastingdienst, 2020).

De overvraging wordt vooral zichtbaar in het invorderingsproces. Het terugvorderingsproces doet een groot beroep op doenvermogen, vooral bij mensen met weinig financiële middelen (SEO, 2022). Burgers die negatieve ervaringen hebben met toeslagen hebben gemiddeld minder doenvermogen, meer financiële stress, minder sociale steun en meer inkomensonzekerheid. Financiële stress verkleint de mentale ruimte om complexe informatie te verwerken, wat kan leiden tot uitstel of vermijdingsgedrag, zoals het niet openen van brieven (D&B, 2021).

Binnen het invorderingsproces speelt communicatie daarbij een belangrijke rol; de communicatie rondom invordering vergroot deze belasting namelijk soms verder. Brieven worden vaak als onduidelijk ervaren en zetten niet altijd aan tot een duidelijke actie (D&B, 2022). De reden van de vordering wordt niet altijd expliciet genoemd, betaalinformatie is vooral tekstueel en er ontbreekt een visueel overzicht (D&B, 2021). Ook het bedrag dat burgers moeten terugbetalen, de looptijd van een regeling en het totale verschuldigde bedrag zijn voor burgers niet altijd helder (Behavior Change Group, 2025). Daarnaast wordt informatie over rente en aanmaningskosten soms pas later genoemd, waardoor het lastig is om het uiteindelijke

totaalbedrag te overzien. Zelfs voor medewerkers blijkt invorderingsrente soms onduidelijk, terwijl het percentage als hoog wordt ervaren en kan bijdragen aan een stapeling van schulden (Belastingdienst, 2020). Verder sluiten brieven niet altijd goed aan op de leefwereld van burgers. Ze kunnen betrekking hebben op voorgaande jaren, waardoor de link met de huidige financiële situatie ontbreekt.

Ook de manier waarop betaald moet worden vraagt veel van burgers. Binnen het invorderingsproces vraagt het betalen in termijnen dat burgers elke maand zelf een bedrag overmaken. Dit vergroot het risico op fouten, ook als iemand wel wil betalen (Dienst Toeslagen, 2022b). Als een betaling te laat is, kan de regeling worden stopgezet en kan iemand alsnog in dwanginvordering terechtkomen. Uit de verhalen van burgers blijkt dat betalen in termijnen niet alleen een financiële handeling is, maar ook vraagt om overzicht en planning (D&B, 2025). Mensen moeten weten wat er binnenkomt, wat eruit gaat en wat nog openstaat. Dat kost moeite, zeker bij meerdere vorderingen of wisselende inkomsten. Dit wordt extra lastig wanneer er sprake is van financiële stress of schulden (D&B, 2022). Die zorgen vaak voor minder mentale ruimte om informatie te verwerken en vooruit te plannen. Juist dan is het moeilijk om overzicht te houden en steeds op tijd te handelen, terwijl het systeem dat wel vraagt.

Tot slot speelt toegankelijkheid van contact binnen het invorderingsproces een belangrijke rol, juist op momenten waarop burgers vragen hebben of vastlopen. Brieven stimuleren slechts beperkt tot contact (D&B, 2021). Daarnaast verhogen wachttijden en het imago van de BelastingTelefoon de drempel om contact op te nemen, terwijl schaamte dit verder kan belemmeren. Burgers hebben bovendien geen vast contactpersoon en spreken bij vragen vaak telkens iemand anders (Belastingdienst, 2020), wat de drempel verhoogt en herhaling en misverstanden in de hand kan werken. Zelfs medewerkers hebben soms moeite om het volledige invorderingsproces helder uit te leggen, mede doordat uitvoering en bestuurlijke verantwoordelijkheid gescheiden zijn georganiseerd (IBTD, 2025).

De schok van de terugvordering

Een hardnekkig probleem is dat terugvorderingen vaak onverwacht komen (Dienst Toeslagen, z.d.; SEO, 2022). Veel burgers begrijpen niet waarom zij moeten terugbetalen (Belastingdienst, 2020); bijna de helft geeft aan de reden niet te snappen. Het is bovendien de belangrijkste reden om contact op te nemen met de BelastingTelefoon (Dienst Toeslagen, 2022a). Begrip voor de reden van de vordering blijkt belangrijk om in actie te komen (UWV, 2024). Wanneer die duidelijkheid ontbreekt, ontstaat verlamming of verzet. De schrik van een onverwacht en onduidelijk bedrag leidt er bovendien regelmatig toe dat burgers bezwaar maken (theRevolution, 2024).

Ook wanneer de reden achteraf helder wordt, voelt de terugvordering regelmatig oneerlijk. Burgers ervaren dat zij worden afgerekend op informatie die de overheid al zou moeten hebben (D&B, 2025; D&B, 2021). Zij verwachten dat de overheid actief meedenkt en dat terugvorderingen eerder worden gesignaleerd of voorkomen (Belastingdienst, 2020). Dat schulden soms over meerdere jaren konden oplopen, versterkt het gevoel dat het systeem zelf tekortschiet (D&B, 2025).

Daarnaast ervaren burgers de terugvordering vaak als onvermijdelijk (D&B, 2025). Zij geven aan dat ze veranderingen in inkomen niet altijd tijdig konden voorzien, bijvoorbeeld bij een onverwachte bonus aan het einde van het jaar. Anderen vinden het onrechtvaardig dat het inkomen van inwonende kinderen wordt meegeteld in het huishoudinkomen, waardoor zij indirect afhankelijk worden van een bijdrage van hun kind. Ook speelt mee dat toeslagen in de beleving nodig zijn om rond te komen. Het idee dat er ‘te veel’ is ontvangen, strookt dan niet met de eigen ervaring van financiële krapte.

De manier waarop terugvorderingen worden gecommuniceerd kan het schokeffect versterken. Zoals eerder vermeld, gaan brieven vaak over voorgaande jaren, waardoor de link met het huidige inkomen ontbreekt (Belastingdienst, 2020). Informatie over mogelijke handelingsopties staat op de achterkant van de brief, maar is niet toegespitst op de persoonlijke situatie (D&B, 2021). Burgers moeten zelf uitzoeken wat voor hen relevant is, wat het gevoel van onoverzichtelijkheid vergroot.

Wanneer meerdere invorderingen naast elkaar bestaan en niet automatisch worden gebundeld, versterkt dit het gevoel van chaos en wantrouwen (D&B, 2025). Burgers begrijpen niet waarom dit niet automatisch gebeurt en twijfelen daarom soms juist aan de juistheid van de bedragen. Dit kan leiden tot het gevoel dat zij te veel betalen of dat de overheid ‘steelt’ van burgers (Belastingdienst, 2020). De schok van de terugvordering is daarmee niet alleen financieel van aard. Juist op het moment dat de leefwereld van burgers en de logica van het systeem uit elkaar lopen, kan een terugvordering voelen als een vertrouwensbreuk.

Impact op bestaanszekerheid en stress

Terugvorderingen worden vrijwel altijd negatief ervaren. Emoties als angst en schaamte komen hierbij vaak voor (Dienst Toeslagen, z.d.). Voor 26% van de burgers zijn de gevolgen groot, vooral wanneer het om bedragen boven de 500 euro gaat en het inkomen laag is (Ipsos I&O, 2025a).

Vooral bij kwetsbare huishoudens raken terugvorderingen direct aan bestaanszekerheid.

Mensen bezuinigen op boodschappen, sociale activiteiten en andere noodzakelijke uitgaven (SEO, 2022; D&B, 2025). Zij stellen reparaties uit, zeggen lidmaatschappen op en beperken uitgaven die bijdragen aan welzijn of sociale participatie. Het terugbetalen beperkt bovendien de mogelijkheid om te sparen of een buffer op te bouwen voor onvoorziene omstandigheden. Investeringen in de toekomst, zoals een opleiding, rijbewijs of woning, worden uitgesteld of onhaalbaar.

In sommige gevallen ontstaan nieuwe schulden om aan de betalingsverplichtingen richting Toeslagen te kunnen voldoen (D&B, 2025). Burgers geven aan bang te zijn voor de consequenties van het missen van één maandbetaling en kiezen er daarom soms voor andere schulden op te laten lopen. Onderzoek wijst op het risico van een schuldenfuik, waarbij oplopende kosten en boetes contraproductief werken en problemen zo worden verergerd in plaats van opgelost (Behavior Change Group, 2025b). Zo komt een aanzienlijk deel van de mensen door een dwangbevel verder in de problemen, in plaats van dichter bij een oplossing (Blauw Research, 2024)

Wanneer meerdere terugvorderingen naast elkaar bestaan, bijvoorbeeld voor verschillende toeslagen of meerdere jaren, verliezen burgers al snel het overzicht (Belastingdienst, december 2020; D&B, 2025). Doordat vorderingen niet automatisch worden gebundeld, ontvangen zij meerdere brieven en moeten zij zelf het totaalbeeld reconstrueren. Dit vergroot stress en versterkt het gevoel dat geen rekening wordt gehouden met hun situatie (D&B, 2025). Ook het feit dat de juiste hoogte van de toeslagen vaak pas laat definitief worden vastgesteld, draagt bij aan een langdurige onzekerheid over de uiteindelijke financiële positie (Dienst Toeslagen, z.d.).

Daarnaast kunnen meerdere standaardbetalingsregelingen naast elkaar lopen (Dienst Toeslagen, z.d.). Hoewel het mogelijk is om vorderingen op verzoek te laten voegen, gebeurt dit niet automatisch. Hierdoor kan het voorkomen dat verschillende regelingen parallel lopen. Dit vergroot het risico dat burgers ongemerkt onder het bestaansminimum terechtkomen of één of meerdere regelingen niet nakomen. De stapeling van verplichtingen maakt het voor burgers moeilijk om overzicht te behouden en vergroot de kans op verdere escalatie.

Tegelijkertijd laat onderzoek zien dat burgers actief strategieën ontwikkelen om met onzekerheid om te gaan. Een deel zet ontvangen toeslagen bewust op een aparte rekening om een mogelijke terugvordering op te vangen (Ipsos I&O, 2025a). Dit onderstreept dat het systeem niet alleen financiële, maar ook mentale ruimte vraagt: burgers houden soms continu rekening met een mogelijke correctie in de toekomst.

De impact van invorderingen gaat daarmee verder dan alleen een financieel tekort. Voor een deel van de burgers leidt dit tot aanhoudende onzekerheid, minder financiële veerkracht en verhoogde stress.

Toegankelijkheid van maatwerkregelingen

De Persoonlijke Betalingsregeling (hierna: PBT) wordt door burgers die er gebruik van maken als helpend ervaren en geeft meer rust (D&B, 2025). Tegelijkertijd weten veel burgers niet dat deze regeling bestaat, twijfelen zij of zij in aanmerking komen of ervaren zij het aanvraagproces als complex en indringend (D&B, 2025; Behavior Change Group, 2025b). Ook kan het voelen als 'falen' om een PBT aan te moeten vragen.

Ook professionals spelen hierin een rol. Hulpverleners en medewerkers aan de telefoon wijzen niet altijd proactief op de mogelijkheid van een PBT (Behavior Change Group, 2025b; D&B, 2025). Daarnaast blijkt het inschattingsvermogen van medewerkers over wat iemand financieel kan dragen sterk te verschillen (Belastingdienst, 2020). Dit vergroot de kans op uiteenlopende uitkomsten voor vergelijkbare situaties.

Het aanvraagproces van de PBT zelf wordt daarnaast als belastend ervaren (D&B, 2025). Het aanleveren van bewijsstukken vraagt veel administratieve en cognitieve inspanning en wordt door burgers ervaren als een beoordeling van hun uitgavenpatroon op een kwetsbaar moment. De periode tussen aanvraag en besluit voelt bovendien lang, wat onzekerheid vergroot.

En wanneer een PBT wordt toegekend, lost deze niet altijd alle vraagstukken rondom bestaanszekerheid op. Burgers met een PBT halen niet altijd het niveau van inkomensbescherming en sociale participatie zoals door de Commissie Sociaal Minimum behorend bij het bestaansminimum (D&B, 2025). Zij kunnen vaak geen buffer opbouwen en moeten keuzes maken die ten koste gaan van sociale of maatschappelijke deelname, zoals het opzeggen van lidmaatschappen. Dit roept de vraag op in hoeverre de regeling niet alleen toegankelijk, maar ook toereikend is.

Daarnaast bestaat er verwarring over de flexibiliteit van regelingen. Ondanks doorgevoerde verbetering blijft bij veel burgers namelijk het beeld bestaan dat Toeslagen star is (D&B, 2025). De standaardregeling (hierna: CBT) wordt vaak gezien als de enige optie, waardoor mensen onnodig in financiële problemen komen. Burgers ervaren daarbij weinig ruimte om tijdelijk minder te betalen wanneer hun situatie verandert.

In de praktijk ontstaan er ook misverstanden over het aanpassen van lopende regelingen.

Sommige burgers met een gebundelde terugvordering of een PBT kregen te horen dat hun maandbedrag niet verder omlaag kon, ook niet wanneer hun situatie verslechterde (D&B, 2025). Formeel is het wel mogelijk om een bestaande regeling aan te passen. Maar doordat er meerdere soorten regelingen en varianten bestaan en medewerkers met verschillende systemen werken, is dit in de praktijk niet altijd duidelijk. Dit leidt tot verwarring over wat wel en niet mogelijk is. Daardoor hangt de toegankelijkheid van maatwerk niet alleen af van de regels, maar ook van hoe goed deze uitvoerbaar en uitlegbaar zijn.

Na afronding van een PBT blijft vaak een voorwaardelijke restschuld bestaan. De voorwaarden hiervoor worden bij aanvang gecommuniceerd, maar het is niet realistisch om te verwachten dat burgers deze informatie gedurende de termijn van drie jaar nog scherp hebben (D&B, 2025). Dit kan leiden tot nieuwe verrassingen op een moment waarop men denkt klaar te zijn met het traject.

Gezamenlijk laten deze knelpunten zien dat toegankelijkheid van maatwerkregelingen niet alleen gaat over beschikbaarheid, maar ook over vindbaarheid, begrijpelijkheid en voorspelbaarheid. Juist op die punten ervaren burgers nog drempels.

3.3 Strategische verschuivingen en uitdagingen

Uit de deskresearch blijkt dat er een duidelijke transitie gaande is in hoe Dienst Toeslagen naar invordering kijkt. De herijkte invorderingsstrategie laat een duidelijke ambitie zien om te bewegen van een systeemgerichte naar een meer mensgerichte aanpak, waarbij onder andere het bestaansminimum wordt meegenomen (Purpose, 2023).

Tegelijkertijd blijkt uit de toetsing dat deze ambitie nog niet overal goed terugkomt in de praktijk. De uitgangspunten laten zien dat het burgerperspectief belangrijker wordt, maar in de uitwerking blijft het organisatiebelang vaak leidend. De strategie is op onderdelen nog vrij algemeen geformuleerd, waardoor niet altijd duidelijk is wat dit concreet betekent voor de uitvoering. Ook in het invorderingsproces zelf is de mensgerichte aanpak nog niet overal zichtbaar. De nadruk ligt nog vaak op het innen van schulden, terwijl er minder aandacht is voor duurzame oplossingen voor burgers. Elementen die daarbij kunnen helpen, zoals beter onderscheid maken tussen verschillende groepen burgers of meer aandacht voor nazorg, zijn nog beperkt. Daarnaast blijkt dat de uitvoering onder druk staat. Verouderde IT-systemen en capaciteitstekorten maken het lastig om verbetermaatregelen door te voeren en maatwerk te bieden. Ook is niet altijd duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is, wat het doorvoeren van veranderingen bemoeilijkt.

Tegelijkertijd wordt er steeds meer gewerkt met burgerinzichten, bijvoorbeeld via burgerreizen of panels. Dit leidt tot concrete verbeteringen, zoals duidelijkere brieven en meer aandacht voor persoonlijk contact (IBTD, 2025; D&B & Muzus, 2024).

3.4 Kennishiaten: wat weten we nog niet?

Ondanks de vele onderzoeken blijven er blinde vlekken die nader onderzoek vereisen. Zo is er nauwelijks wetenschappelijk bewijs dat traditionele financiële prikkels (zoals aanmaningskosten en rente) effectief zijn om deze specifieke doelgroep (vaak mensen met betalingsonmacht) tot snellere betaling te bewegen. De aanname dat burgers rationeel handelen op basis van boetes wordt steeds vaker in twijfel getrokken (Behavior Change Group, 2025a; zie ook het gedragsonderzoek naar de effectiviteit bij toeslagen van Behavior Change Group, 2026).

Verder zijn de effecten van recente interventies (zoals de versoepelde betalingsregelingen en de inzet op persoonlijk contact) op lange termijn nog niet volledig in kaart gebracht (Purpose, 2023). Het is de vraag of deze leiden tot een duurzame afname van problematische schulden.

3.5 Verbetermaatregelen

Op basis van de geraadpleegde documenten zijn verschillende verbetermaatregelen verzameld. Deze maatregelen richten zich niet alleen op het invorderingsproces zelf, maar ook op eerdere fases in het toeslagenproces die van invloed zijn op het ontstaan van terugvorderingen.

Het volledige overzicht van alle verbetermaatregelen is opgenomen in Bijlage 1. Een deel van deze maatregelen komt uit het bestaande overzicht van verbetermaatregelen binnen de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen. In de bijlage zijn deze maatregelen dikgedrukt weergegeven, zodat inzichtelijk is welke voorstellen al onderdeel zijn van de huidige strategie.

Om meer focus aan te brengen, is in dit overzicht onderscheid gemaakt tussen:
- maatregelen die bijdragen aan het voorkomen van terugvorderingen (breder toeslagenproces);
- maatregelen die zich richten op het invorderingsproces zelf (na het ontstaan van een terugvordering.

Deze tweedeling maakt zichtbaar dat een deel van de verbeteropgave buiten het invorderingsproces ligt, maar daar wel direct op doorwerkt.

4. Interne verkenning en validatie

In gesprek met medewerkers

Na de deskresearch zijn we gestart met het voeren van gesprekken met medewerkers die betrokken zijn bij het invorderingsproces. Het primaire doel van deze interviews was om het proces feitelijk en volledig in kaart te brengen: welke stappen worden gezet in het invorderingsproces, volgens welke werkwijze, door welke teams en met welke systemen? Waar begint het proces, waar zitten overdrachtsmomenten en waar liggen beslismomenten?

De gesprekken waren vooral bedoeld om de interne logica, inrichting en uitvoering van het proces scherp te krijgen. Een groot deel van de inzichten uit deze gesprekken is direct verwerkt in de uiteindelijke dienstverleningsblauwdrukken. Toch leverden de gesprekken ook al eerste waardevolle inzichten op in knelpunten, spanningen en verbetermogelijkheden. Een aantal opvallende bevindingen uit deze interne verkenning lichten we in dit hoofdstuk uit.

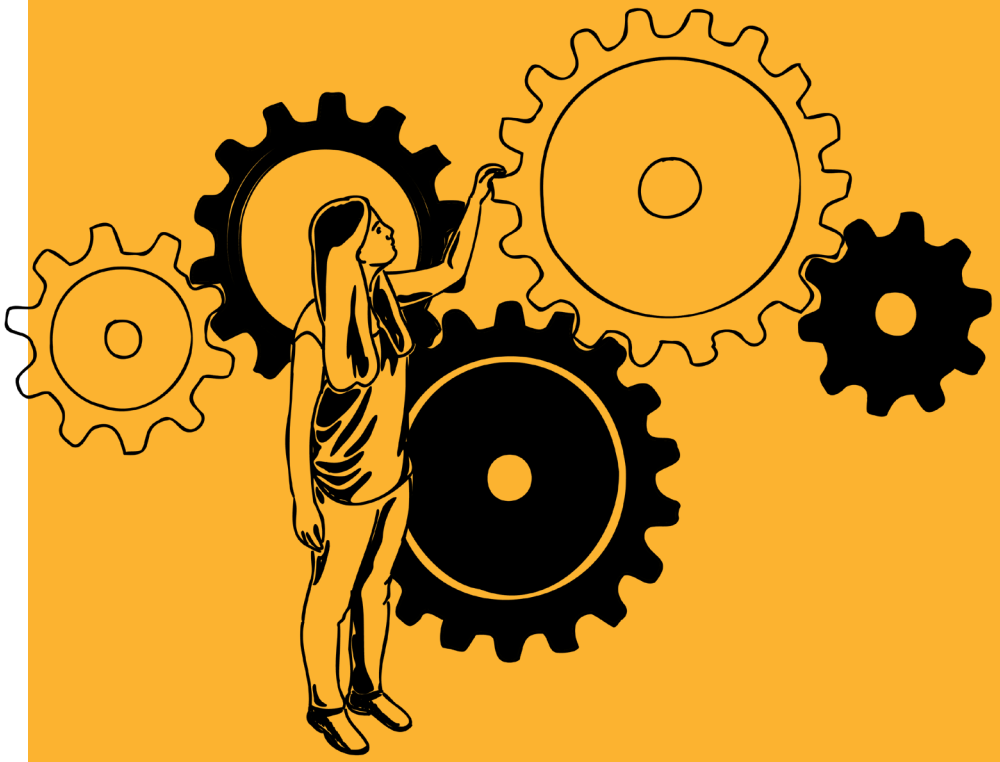
4.1 De logica van het invorderingsproces

Een centraal inzicht betreft de dominante rol van het 'Herinnering, aanmaning en dwangbevel'-proces (HAD-proces). Vanaf de eerste betalingsherinnering verloopt het invorderingsproces in hoge mate geautomatiseerd. Op vaste momenten controleert het systeem of aan de betalingsverplichting is voldaan. Is dat niet het geval, dan volgt automatisch de volgende stap: aanmaning, en daarna eventueel een dwangbevel. Het proces pauzeert niet vanzelf en kent geen ingebouwde reflectiemomenten. Alleen een actieve handeling van de burger, betalen (geheel of gedeeltelijk), bezwaar indienen of een betalingsregeling aanvragen, kan escalerende vervolgstappen stoppen. Dit legt de verantwoordelijkheid voor het doorbreken van de automatische voortgang sterk bij de burger.

4.2 De werkwijze van individuele teams of afdelingen

Naast het proces op hoofdlijnen gaven de interviews inzicht in de werkwijze van individuele teams en afdelingen in verschillende fasen van het invorderingsproces. Wie pakt welke casuïstiek op? Waar is ruimte voor maatwerk?

Deze werkwijzen zijn integraal verwerkt in de dienstverleningsblauwdrukken. Wat hier van belang is om te benoemen, is dat medewerkers binnen duidelijke systeemkaders opereren, maar daarbinnen voortdurend professionele afwegingen maken. Zeker in niet-standaard situaties vraagt dit om interpretatie, handmatige berekeningen en afstemming met andere



onderdelen van de organisatie. De uitvoering steunt daarmee sterk op het vakmanschap en het probleemoplossend vermogen van individuele medewerkers.

4.3 Rode draden in knelpunten

Systeemcomplexiteit verschuift naar de medewerker

De invorderingspraktijk vraagt van servicemedewerkers voortdurend om complexe samenloop te overzien. Wanneer burgers meerdere regelingen tegelijk hebben, moeten medewerkers vaak handmatig berekenen wat mogelijk is en wat niet. Zij moeten variabelen controleren zoals schuldsanering, LBT-voorwaarden of lopende dwanginvordering. In plaats van dat het systeem deze complexiteit opvangt, wordt deze neergelegd bij de medewerker. Dat vergroot de cognitieve belasting en maakt het werk foutgevoeliger en intensiever.

Verouderde en gefragmenteerde IT-ondersteuning

Een tweede rode draad is de beperkte ondersteuning vanuit het IT-landschap. Medewerkers werken met systemen waarin informatie verspreid staat over meerdere schermen en applicaties. Ook in bezwaar- en beroepsprocedures kost het veel tijd om de juiste stukken te verzamelen, omdat documenten en data over verschillende systemen verdeeld zijn. Het werk bestaat daardoor voor een aanzienlijk deel uit zoeken, navigeren en combineren van informatie. Dit beïnvloedt niet alleen de efficiëntie, maar ook de ruimte voor mensgericht handelen: tijd die opgaat aan systeemnavigatie kan niet besteed worden aan contact of maatwerk.

Kwetsbaarheid bij uitzonderingen en samenloop

Het proces functioneert vooral in standaardgevallen, maar loopt vast zodra er sprake is van uitzonderingen. Samenloop van regelingen, schuldsanering of dwanginvordering vraagt om extra handwerk en interpretatie. Ook de vertraging bij het versturen van aanmaningen laat zien hoe kwetsbaar het systeem is voor piekbelasting en afhankelijkheden, zoals beperkte printcapaciteit rond feestdagen. De uitvoering is daarmee onvoldoende robuust voor de variatie die in de praktijk juist veel voorkomt.

5. Onderzoek onder burgers en intermediairs

5.1 Van onderliggende verhalen naar structurele patronen

Het doel van het burgeronderzoek was om het perspectief van burgers op het invorderingsproces integraal in kaart te brengen en te verdiepen, met specifieke aandacht voor mensen met beperkte (digi)taalvaardigheid en (tijdelijk) verlaagd doenvermogen.

In dit onderzoek is bewust gekozen voor deze inclusieve benadering: juist waar burgers tegen drempels aanlopen, wordt zichtbaar waar het systeem onder druk komt te staan. Wanneer het proces voor hen begrijpelijk en werkbaar is, is het in de regel ook toegankelijk voor de bredere groep burgers. De patronen die uit dit onderzoek naar voren komen, laten daarmee niet alleen zien waar specifieke groepen tegenaan lopen, maar waar het systeem in bredere zin schuurt.

Hoewel er de afgelopen jaren verschillende onderzoeken zijn gedaan naar onderdelen van het invorderingsproces, zijn deze inzichten versnipperd gebleven. Ze richten zich vaak op specifieke elementen, zoals invorderingsmaatregelen of betalingsregelingen, waardoor een samenhangend en gedeeld beeld ontbreekt van hoe burgers het volledige proces doorlopen en ervaren. Met dit onderzoek is beoogd die integraliteit wél zichtbaar te maken: niet alleen welke stappen formeel worden gezet, maar vooral hoe burgers deze stappen begrijpen, beleven en erop reageren.

De individuele verhalen laten duidelijke patronen zien. De inzichten uit deze gesprekken zijn verwerkt in de dienstverleningsblauwdrukken. In dit hoofdstuk gaan wij niet primair in op afzonderlijke processtappen, maar op de onderliggende patronen die over fasen heen zichtbaar worden. Deze patronen uit het onderzoek onder burgers en intermediairs zijn samengebracht in vijf rode draden: terugkerende dynamieken in de interactie tussen burger en systeem.

We starten dit onderzoek niet vanaf nul. In 2023 voerden wij onderzoek uit naar burgerperspectieven (theRevolution, 2023), waarin zes perspectieven zijn ontwikkeld om verschillen in ervaring en omgang met toeslagen te duiden. Deze inzichten vormen het vertrekpunt voor deze verdieping. In de analyse zijn de bevindingen hieraan gekoppeld, waardoor zichtbaar wordt vanuit welke beleving mensen het proces ingaan, hoe dit hun gedrag beïnvloedt en waar spanningen ontstaan tussen wat het systeem vraagt en wat mensen kunnen bieden.



5.2 Burgers starten vanuit waakstand

Kerninzicht

Veel burgers stappen het invorderingsproces in vanuit een waakstand. Deze alertheid wordt gevoed door eerdere ervaringen, onzekerheid en bredere maatschappelijke context, en beïnvloedt hoe zij het proces begrijpen en doorlopen.

Wat zien we?

In vrijwel alle interviews zien we dat burgers het invorderingsproces niet blanco instappen. Veel mensen staan al vóór het eerste formele contactmoment in een vorm van waakstand. Dit beeld sluit aan bij het onderzoek naar burgerperspectieven (theRevolution, 2023), waarin eveneens werd beschreven dat negatieve ervaringen of onzekerheid over terugbetalen kunnen leiden tot voortdurende alertheid en risicomijdend gedrag. Het aanvragen en bijhouden van toeslagen wordt ervaren als iets waarbij je continu alert moet zijn. Zoals een respondent het verwoordt: “Je komt nooit echt tot rust, je houdt het altijd nauwgezet in de gaten. Want je weet, als er iets verkeerd gaat ben jij de sjaak.” (Regulier)

Het invullen van gegevens wordt door veel mensen als risicovol ervaren. Niet omdat zij onwillig zijn, maar omdat zij bang zijn fouten te maken. “Men vindt het invullen van gegevens spannend, omdat een kleine fout al zoveel gevolgen kan hebben.” (Intermediair) Die spanning leidt tot voortdurende controle: “Ik ben altijd bezig met checken van mijn maandelijkse bankafschriften, per post of de bedragen die van mijn rekening gaan wel kloppen.” (Burger met een beperkte digitale vaardigheid).

De waakstand is vaak gevoed door eerdere ervaringen of door verhalen uit de omgeving. Eén respondent benoemt expliciet de bredere maatschappelijke context: “Toeslagenaffaire is een soort ‘wake-up call’, je bent nu altijd op je hoede.” (Regulier) Ook bij mensen zonder directe negatieve ervaring werkt deze context door. Een intermediair vertelt over een moeder met beperkte taalvaardigheid: “Mijn moeder snapt nog steeds niet hoe zorgtoeslag werkt. Elk jaar zie ik weer angst, omdat ze bang is dat ze moet terugbetalen.” (Intermediair – beperkte taalvaardigheid).

Naast wantrouwen richting het systeem zien we ook verlies van vertrouwen in het eigen kunnen. Een terugvorderingsbrief wordt niet alleen gelezen als administratieve correctie, maar ook als persoonlijke misstap. “Na het ontvangen van een brief over terugbetalen merk ik meteen schrik: o jee, wat heb ik verkeerd gedaan...” (Burger met een LVB).

Samen genomen ontstaat een situatie waarin burgers continu het gevoel hebben dat zij het niet goed genoeg doen, terwijl zij tegelijkertijd het systeem niet volledig vertrouwen. Deze combinatie van systeemwantrouwen en zelftwijfel zorgt voor een permanente alertheid.



Wat is het gevolg?

De voortdurende waakstand leidt tot beschermend gedrag. Mensen proberen risico’s te minimaliseren. Dat zien we bijvoorbeeld terug in het bewust ‘veilig’ invullen van gegevens. “Een kennis van mij helpt om terugbetalen te voorkomen door mijn inkomen altijd hoger in te schatten bij het invullen.” (Burger met een beperkte taalvaardigheid) Liever minder ontvangen dan later moeten terugbetalen. De angst voor een nieuwe terugvordering weegt zwaarder dan het recht op volledige toeslag.

In andere gevallen leidt de beschermingsstrategie tot het volledig afhaken. “Ik ga mijn vingers er niet meer aan branden. Dus ik zie er van af om het überhaupt aan te vragen.” (Regulier) Een andere respondent beschrijft: “Na die brief heb ik mijn huurtoeslag meteen opgezegd. Ik had nog wel recht, maar ik dacht: nou, laat maar.” (Burger met een beperkte digitale vaardigheid)

Deze reacties laten zien dat terugvordering niet alleen een financiële correctie is, maar ook gedrag beïnvloedt. Burgers trekken zich terug uit het systeem, beperken hun aanspraak of bouwen extra controlemechanismen in. In het onderzoek naar burgerperspectieven (theRevolution, 2023) wordt dit eveneens zichtbaar: perspectieven zijn niet statisch, maar kunnen verschuiven na een negatieve ervaring, waarbij vertrouwen afneemt en waakzaamheid toeneemt.

5.3 Hulp is voor sommige burgers noodzakelijk

Kerninzicht

Voor veel burgers uit dit onderzoek is hulp geen extra ondersteuning, maar een voorwaarde om het invorderingsproces te kunnen doorlopen. Deelname aan het proces verloopt daardoor regelmatig via anderen, waardoor regie (deels) verschuift van burger naar tussenpersonen.

Wat zien we?

In de interviews zien we dat het invorderingsproces voor een deel van de burgers niet zelfstandig uitvoerbaar is. Dit sluit aan bij het perspectief "...het bewust uit handen geeft" uit het onderzoek naar burgerperspectieven (theRevolution, 2023), waarin burgers aangeven dat zij toeslagzaken liever laten regelen. Waar dit eerder als een keuze werd beschreven, zien we in dit onderzoek dat dit in de praktijk vaak een noodzaak is.

Het proces vraagt om overzicht, grip en actie: brieven lezen, formulieren begrijpen, bellen, keuzes maken en beslissingen nemen. Voor een aanzienlijke groep burgers lukt het niet om dat zelfstandig te organiseren. Daardoor wordt hulp een noodzakelijke schakel. Zoals een respondent het concreet beschrijft: "Als er een brief komt, dan vraag ik het aan Hans. Die ken ik van de SP. Of aan iemand van het inloophuis. Soms aan de maatschappelijk werker." (Burger met een beperkte digitale vaardigheid).

Voor mensen met beperkte taalvaardigheid geldt dat nog sterker: "Ik kan wel zelf bellen, maar voor mij is de Nederlandse taal moeilijk. Dat maakt het erg lastig aan de telefoon. Daarom belt mijn maatschappelijk werker voor mij. [...] Zij regelde voor mij ook een PBT." (Burger met een beperkte taalvaardigheid).

Ook intermediairs bevestigen dat burgers structureel terugvallen op ondersteuning: "Soms komen mensen voor élke brief weer naar ons toe." (Intermediair) en "Veel mensen in armoede hebben geen laptop, dus moeten zij altijd aankloppen bij anderen." (Intermediair).

De afhankelijkheid beperkt zich niet tot praktische ondersteuning. In sommige gevallen hebben mensen zelf nauwelijks zicht op wat er speelt: "Persoon heeft vaak niet eens door dat ze toeslagen moeten terugbetalen, en horen dat pas op ons spreekuur." (Intermediair).

Beslissingen worden dan (deels) door anderen genomen, soms zonder volledig overzicht van de gevolgen: "Bij de één geef ik wel aan dat je mogelijk moet terugbetalen, maar bij de ander niet. Dat is afhankelijk van hoeverre ik denk dat het nodig is." (Intermediair).
Dit laat zien dat zelfstandig handelen voor een deel van de burgers geen stabiele uitgangspositie is, maar sterk afhankelijk van context, vaardigheden en beschikbare ondersteuning.

Wat is het gevolg?

Wanneer hulp een voorwaarde wordt om mee te kunnen doen, verschuift de regie over het proces (deels) van de burger naar anderen. Burgers worden afhankelijk van vrienden, familieleden, vrijwilligers of professionals. Dit maakt het proces kwetsbaar. Wanneer informatie niet volledig wordt doorgegeven, wanneer iemand iets verkeerd invoert of wanneer hulp tijdelijk wegvalt, heeft de burger daar direct gevolgen van. Zoals een respondent beschrijft: "Mijn vader heeft iets verkeerd ingevoerd, dus vertelde hij dat ik mogelijk toeslagen moest terugbetalen. Dat ben ik nu aan het doen." (Burger met een LVB).

Daarnaast kan er ook ongelijkheid ontstaan tussen burgers. Wie beschikt over een netwerk met kennis of toegang tot professionele ondersteuning, kan eerder overzicht krijgen en passende stappen zetten. Wie dat netwerk niet heeft, loopt een groter risico op vertraging of escalatie.

Schaamte versterkt deze kwetsbaarheid. Niet iedereen voelt zich vrij om hulp te vragen: "Ik heb het er niet over met andere mensen, want dan heb je het niet over geld. Je hoort je eigen broek op te houden." (Regulier).

Dit laat zien dat het invorderingsproces, en breder het aanvragen en wijzigen van toeslagen, impliciet uitgaat van zelfstandig handelende burgers, terwijl dit in de praktijk voor een deel van de burgers geen realistische of duurzame uitgangspositie is. De beschikbaarheid van hulp wordt daarmee een bepalende factor in het verloop van de burgerreis.



5.4 Het systeem vraagt veel van mensen die daar (tijdelijk) weinig ruimte voor hebben

Kerninzicht

Het invorderingsproces vraagt om consistent overzicht en handelingsvermogen, juist op momenten waarop mensen daar (tijdelijk) minder toe in staat zijn. Hierdoor ontstaat een mismatch tussen wat het systeem vraagt en wat mensen kunnen bieden.

Wat zien we?

Wat we in de interviews terugzien, is dat het invorderingsproces impliciet uitgaat van een bepaald type burger: iemand die onder stress kan lezen en rekenen, vooruit kan denken over financiële gevolgen en tijdig kan handelen. Ook in het onderzoek naar burgerperspectieven (theRevolution, 2023) werd zichtbaar dat het systeem veronderstelt dat burgers over voldoende kennis, overzicht en handelingsvermogen beschikken, terwijl dit in de praktijk sterk verschilt per situatie.

In de praktijk verloopt het leven van mensen echter niet continu en stabiel, maar episodisch. Er gebeurt iets, een overlijden, een scheiding, verlies van werk of wisselende inkomsten, en juist in die periode wordt van mensen verwacht dat zij overzicht houden en tijdig actie ondernemen.

Dat horen we expliciet terug in de interviews: “Na het overlijden van mijn man moest ik de toeslagen gelijk stopzetten. Maar toen kon ik het allemaal zo slecht overzien en had ik het geld nodig. Dus ik dacht: ik betaal het desnoods later wel terug.” (Regulier) of “Ik ben een alleenstaande moeder, en had al zoveel aan mijn hoofd. En opeens krijg je dan die brief.” (Burger met een beperkte taalvaardigheid).

Voor veel mensen voelt het systeem in zulke periodes ondoorzichtig en complex: “Voor mensen is dit een wirwar aan regels en wetten. Men snapt het niet.” (Intermediair)
Ook de inhoud van brieven wordt als overweldigend ervaren: “Ik krijg stress, doordat ik niet begrijp wat er staat [in de brieven]. [...] De toon van de brieven voelt aanvallend.” (Burger met een beperkte taalvaardigheid).

Daarbij is hulp niet voor iedereen zichtbaar of toegankelijk. Een deel van de burgers is niet bekend met de mogelijkheden voor ondersteuning of weet deze niet tijdig te vinden, waardoor noodzakelijke hulp uitblijft en problemen kunnen verergeren.

De combinatie van persoonlijke omstandigheden en complexiteit van het systeem leidt ertoe dat mensen handelingen uitstellen of vermijden: “Alle brieven over het overzicht van maandelijkse betaling heb ik ongeopend gelaten. Elke keer als ik het open, geeft het me zoveel stress.” (Niet digitaal vaardig) of “Ik deed het gewoon niet, want ik was het overzicht kwijt.” (Burger met een LVB).

Hier zien we geen onwil, maar overvraging. Het systeem vraagt consistent handelen, terwijl de situatie van mensen juist instabiel is.

Wat is het gevolg?

Wanneer het systeem meer vraagt dan op dat moment haalbaar is, ontstaan sneller fouten, uitstelgedrag en escalatie. Termijnen verstrijken, herinneringen volgen en het proces wordt formeler en dwingender.

De terugvordering wordt daardoor niet alleen een financiële correctie, maar een extra belasting in een toch al kwetsbare periode. Toeslagen worden ervaren als een bron van onzekerheid en stress. De complexiteit van regels en de hoeveelheid informatie maken dat mensen eerder afhaken of hulp moeten inschakelen. Niet omdat zij niet willen meewerken, maar omdat het systeem uitgaat van een handelingsvermogen dat tijdelijk niet beschikbaar is.

Deze rode draad laat zien dat de mismatch tussen systeemlogica en levensrealiteit een belangrijke factor is in het ontstaan van problemen. Juist op momenten waarop mensen minder cognitieve en emotionele ruimte hebben, vraagt het systeem om overzicht, actie en vooruitdenken. Wanneer die ruimte ontbreekt, neemt de kans op fouten, uitstel en escalatie toe. “Het toeslagen systeem noem ik ook wel het ‘tegenslagen-systeem’, omdat het voor tegenslag zorgt” (Intermediair).



5.5 Slechte ervaringen met terugvorderingen werken lang door

Kerninzicht

Een terugvordering is voor veel burgers geen tijdelijk administratief moment, maar een ervaring die langdurig doorwerkt in hoe zij het toeslagensysteem ervaren. Angst, stress en wantrouwen beïnvloeden blijvend hun gedrag en keuzes.

Wat zien we?

Wat we in de interviews terugzien, is dat een terugvordering voor veel mensen geen tijdelijk administratief moment is, maar een ervaring die blijft hangen. Angst, stress en schaamte werken door in hoe mensen het hele toeslagensysteem daarna ervaren. Respondenten beschrijven hoe één negatieve ervaring hun vertrouwen structureel aantast: “Omdat het één keer fout is gegaan, ben je altijd bang dat het nog een keer kan gebeuren. Ik heb nu altijd stress als ik een brief krijg van DT.” (Burger met een beperkte digitale vaardigheid).

De spanning beperkt zich niet tot het moment van de terugvordering zelf. Ook wanneer er geen concrete aanleiding is, blijft de onzekerheid aanwezig: “Ze hebben continu de angst dat ze niet genoeg overhouden aan het eind van de maand.” (Intermediair).

De ervaring van terugvordering verandert daarmee de relatie tot het systeem. Waar toeslagen bedoeld zijn als ondersteuning, worden zij ervaren als een potentiële bron van nieuwe problemen. Dit werkt ook door in latere keuzes. Sommige mensen besluiten hun gedrag structureel aan te passen, zelfs wanneer dat financieel nadelig is:
“Daarna [na ontvangen van brief over terugbetalen] heb ik mijn huurtoeslag meteen opgezegd. Ik had nog wel recht op 50 euro, maar ik dacht ‘nou, laat maar’.” (Burger met een beperkte digitale vaardigheid).

Ook bij andere beslissingen zien we dat eerdere ervaringen doorwerken: “Na deze ervaring [terugbetalen KOT] heb ik besloten mijn kind maar 3 dagen per week naar de BSO te laten gaan, in plaats van 5.” (Burger met een beperkte taalvaardigheid)
Daarnaast kan het wantrouwen structureel worden: “Ik zou niet zo snel meer toeslagen aanvragen. Ik ben heel wantrouwend geworden; ze doen het toch verkeerd.” (Burger met een LVB).

In het onderzoek naar burgerperspectieven (theRevolution, 2023) werd zichtbaar dat eerdere terugvorderingen langdurig kunnen doorwerken in hoe burgers nieuwe berichten of wijzigingen beoordelen.

Wat is het gevolg?

Doordat negatieve ervaringen zo lang doorwerken, beïnvloeden zij niet alleen het moment van terugvordering, maar ook hoe burgers zich in latere fases tot het systeem verhouden.
Angst en wantrouwen leiden tot verhoogde waakzaamheid, vermijdingsgedrag en terugtrekking uit het systeem. Burgers worden voorzichtiger, beperken hun aanspraak of haken af, ook wanneer zij nog recht hebben op ondersteuning.



Tegelijkertijd kan de opgebouwde stress het handelingsvermogen juist verminderen, waardoor het lastiger wordt om adequaat te reageren op nieuwe situaties. Hierdoor nemen fouten, uitstel en escalatie in latere fases toe.

Deze doorwerking staat niet op zichzelf, maar versterkt andere patronen in de burgerreis. Angst vergroot de waakstand (5.2), vergroot de behoefte aan hulp en afhankelijkheid van anderen (5.3), en verkleint de mentale ruimte om te handelen (5.4). Daarmee werkt één negatieve ervaring door in meerdere onderdelen van het proces.
De impact van terugvordering is daarmee niet alleen direct, maar ook cumulatief: ervaringen stapelen zich op en beïnvloeden hoe burgers het systeem in de toekomst benaderen.

5.6 Communicatie sluit niet goed aan op wat mensen nodig hebben

Kerninzicht

Communicatie binnen het invorderingsproces sluit niet altijd aan bij wat mensen nodig hebben om te begrijpen, vertrouwen op te bouwen en te handelen. Informatie is regelmatig onduidelijk, inconsistent of onvoldoende afgestemd op de situatie van de burger.

Wat zien we?

In de interviews komt naar voren dat informatie over toeslagen en invordering regelmatig als onduidelijk of inconsistent wordt ervaren. Wat telefonisch wordt gezegd, komt niet altijd overeen met wat later in een brief of online omgeving staat. Dat maakt het lastig om te weten waar je aan toe bent. Zoals een respondent aangeeft: “Kwaliteit van wie je spreekt is héél afhankelijk van wie je aan de telefoon [BT] krijgt. Diegene weet het ook niet altijd goed aan me uit te leggen. [...] Maar ik blijf aan de telefoon hangen totdat ik iemand heb die me wel goed kan helpen.” (Burger met een beperkte digitale vaardigheid).

Daarnaast horen we dat informatie via verschillende kanalen niet altijd consistent wordt ervaren: “Persoon aan de telefoon kon niet zeggen of mijn terugvordering nu wel of niet klopte. Kon alleen zien dat ik mijn inkomen in december had gewijzigd. [...] Kon ook geen berekening doen voor me. [...] Het is dus lastig om je invordering te controleren.” (Burger met een beperkte taalvaardigheid).

Brieven worden vaak als juridisch en afstandelijk ervaren, terwijl mensen zich juist kwetsbaar voelen: “De brief is koud en hard. Een taaie boodschap. Geen fijne manier om zo’n bericht te krijgen.” (Regulier) en “Ik krijg stress, doordat ik niet begrijp wat er staat [in de brieven]. [...] De toon van de brieven voelt aanvallend.” (Burger met een beperkte taalvaardigheid).

Toegang tot contact is bovendien niet voor iedereen gelijk. Taalvaardigheid en digitale vaardigheden spelen een grote rol: “Ik kan wel zelf bellen, maar voor mij is de Nederlandse taal moeilijk. Dat maakt het erg lastig aan de telefoon.” (Burger met een beperkte taalvaardigheid).

Ook zien we dat mensen onzeker worden over wat er met hun informatie gebeurt: “Ik schrijf nu altijd op wie ik aan de BT heb gesproken, want ik ben bang dat het anders in ‘de grote organisatie’ verdwijnt.” (Burger met een LVB).

Communicatie wordt niet alleen beoordeeld op inhoud, maar ook op de mate waarin iemand zich gehoord en begrepen voelt. Wanneer dat vertrouwen ontbreekt, groeit twijfel. Tegelijkertijd horen we ook het tegenovergestelde: wanneer iemand aan de telefoon meedenkt en duidelijk uitlegt wat er speelt, wordt dat als zeer positief ervaren. Dat geeft rust en herstelt vertrouwen.

Wat is het gevolg?

Wanneer communicatie als onduidelijk, inconsistent of afstandelijk wordt ervaren, werpt zij extra drempels op in plaats van deze weg te nemen. In plaats van richting en zekerheid te bieden, kan communicatie leiden tot meer onzekerheid.

Voor mensen met beperkte taalvaardigheid betekent dit concreet dat toegang tot ondersteuning ongelijk is. Als iemand de Nederlandse taal niet goed spreekt, is het lastiger om geholpen te worden via de Belastingtelefoon. Daarmee wordt het vermogen om grip te krijgen op de situatie mede bepaald door taal- en digitale vaardigheden.

Daarnaast veroorzaakt complexe of ‘koude’ communicatie onnodige stress. Niet omdat de boodschap inhoudelijk onjuist is, maar omdat de vorm niet aansluit bij wat mensen op dat moment aankunnen. Wanneer brieven overweldigend of juridisch aanvoelen, worden zij sneller vermeden of uitgesteld.



Communicatie wordt dan geen hulpmiddel om overzicht te creëren, maar een extra bron van spanning. In het onderzoek naar burgerperspectieven (theRevolution, 2023) wordt eveneens benadrukt dat communicatie niet alleen informatief, maar ook relationeel werkt: de toon en begrijpelijkheid van boodschappen zijn van directe invloed op hoe burgers zich tot het systeem verhouden.

5.7 Burgerperspectieven

In 2023 ontwikkelden we zes burgerperspectieven op basis van onderzoek naar burgerreizen rondom toeslagen (theRevolution, 2023). Deze perspectieven beschrijven geen doelgroepen, maar momentopnames: hoe iemand zich op een bepaald moment tot het toeslagenstelsel verhoudt. Afhankelijk van kennis, ervaring en levenssituatie kan iemand tussen perspectieven bewegen.

In dit onderzoek naar het invorderingsproces zijn deze perspectieven nog steeds herkenbaar. De verhalen van burgers en intermediairs bevestigen in grote lijnen de eerder geschetste beelden. Tegelijkertijd laten de huidige inzichten zien hoe deze perspectieven concreet uitwerken wanneer mensen te maken krijgen met terugvordering, betalingsregelingen en opeenvolgende contactmomenten.

Iemand die op dit moment... de zaken op orde heeft
Dit perspectief is gedeeltelijk herkenbaar. Er zijn burgers gesproken die hun administratie bijhouden, wijzigingen tijdig doorgeven, actief bellen bij twijfel en bewust kiezen voor een betalingsregeling of directe aflossing. Zij weten dat toeslagen voorschotten zijn en nemen verantwoordelijkheid voor wijzigingen.

Tegelijkertijd blijkt ook dat deze groep spanning ervaart bij terugvordering. Het systeem wordt niet per se als onbegrijpelijk ervaren, maar wel als beperkt controleerbaar. Als correct handelen alsnog leidt tot een terugbetaling, voelt dat wrang. Een volledig ontspannen of routinematige omgang met invordering komt nauwelijks naar voren. Zelfs relatief vaardige burgers opereren in een zekere mate van voorzichtigheid.

Iemand die op dit moment... het ingewikkeld vindt
Dit perspectief is sterk vertegenwoordigd in het onderzoek. Onzekerheid over berekeningen, toetsingsinkomen en wijzigingen komt veelvuldig terug. Burgers twijfelen aan hun eigen begrip en zijn bang om fouten te maken.

De rode draden rond de waakstand en communicatie die onvoldoende aansluit, hangen hier direct mee samen.Terugvordering wordt vaak geïnterpreteerd als een persoonlijke misstap, ook als het gaat om een herberekening van een voorschot. De combinatie van systeemcomplexiteit en afstandelijke communicatie versterkt deze onzekerheid.

Dit perspectief vormt voor een aanzienlijke groep het vertrekpunt in het invorderingsproces.

Iemand die op dit moment... wel afwacht
Dit perspectief is beperkt herkenbaar en vooral zichtbaar in de beginfase. Sommige burgers geven wijzigingen niet direct door of gaan ervan uit dat inkomenswijzigingen automatisch worden verwerkt. Zolang er geen brief volgt, wordt weinig urgentie ervaren.

Structurele zorgeloosheid komt echter nauwelijks voor. Zodra een terugvordering plaatsvindt, verschuift deze houding vaak naar verhoogde waakzaamheid of onzekerheid. Het afwachtende perspectief blijkt daarmee kwetsbaar en tijdelijk. In het domein van invordering lijkt het moeilijk om langdurig in een ‘zorgeloze’ positie te blijven.

Iemand die op dit moment... er bovenop zit
Dit perspectief is duidelijk zichtbaar. Veel burgers opereren vanuit permanente alertheid: bedragen worden herhaaldelijk gecontroleerd, buffers worden aangehouden en bij twijfel wordt direct contact gezocht.

De rode draad ‘Slechte ervaringen werken langdurig door’ sluit hier nauw bij aan. Eerdere terugvorderingen versterken de waakstand. Brieven worden niet neutraal gelezen, maar vanuit bestaande spanning. Het invorderingsproces activeert of bevestigt deze houding, waardoor alertheid structureel kan worden.

Iemand die op dit moment... overweldigd is
Dit perspectief komt sterk naar voren in situaties waarin terugvordering samenvalt met andere ingrijpende gebeurtenissen: ziekte, overlijden, scheiding of inkomensverlies. Juist op dit moment vraagt het systeem om overzicht en tijdig handelen.

De rode draad ‘het systeem vraagt veel van mensen die daar (tijdelijk) weinig ruimte voor hebben’ maakt zichtbaar hoe een mismatch ontstaat tussen systeemlogica en persoonlijke omstandigheden. Terugvordering wordt dan niet alleen een financiële kwestie, maar een extra belasting in een toch al instabiele periode. Uitstel en vermijding zijn in dat licht begrijpelijke reacties.

Langdurige volledige ontkoppeling van het systeem komt weinig voor. Ook overweldigde burgers blijven meestal, al dan niet met hulp, betrokken bij het proces.

Iemand die op dit moment... het bewust uit handen geeft
Dit perspectief is sterk vertegenwoordigd. Veel burgers schakelen familieleden, kennissen, vrijwilligers of professionals in om het invorderingsproces te begrijpen en te doorlopen.

Waar dit in 2023 deels als bewuste keuze werd beschreven, zien we nu dat het vaak een noodzakelijke voorwaarde is om mee te kunnen doen. De rode draad 'Afhankelijk van hulp' maakt zichtbaar dat zelfstandige deelname aan het invorderingsproces voor een aanzienlijke groep geen realistische uitgangspositie is. De beschikbaarheid en kwaliteit van hulp beïnvloeden direct het verloop van de burgerreis.

Volledige afstandelijkheid is echter zeldzaam. Ook wanneer het proces uit handen wordt gegeven, blijven zorgen en emoties bij de burger zelf aanwezig.

5.8 Reflectie op de verbetermaatregelen

De voorgestelde verbetermaatregelen sluiten goed aan op wat naar voren komt in gesprekken met burgers, intermediairs en Stichting Lezen en Schrijven. Tegelijk, gaven burgers en intermediairs aan waar zij behoefte aan hebben. De ervaringen, knelpunten en behoeften die zij beschrijven, geven daarmee richting aan wat in de praktijk nog nodig is.

In vrijwel alle gesprekken komt dezelfde spanning terug: wat het systeem vraagt, sluit niet aan bij wat mensen op dat moment kunnen overzien of doen. Verbetering gaat voor burgers dan ook niet alleen over het aanpassen van processen, maar vooral over het creëren van overzicht, rust en duidelijkheid. In dit deel van het hoofdstuk reflecteren we per type maatregel hoe deze aansluiten op de ervaringen en behoeften die burgers en intermediairs hebben benoemd.

Burgers en intermediairs geven aan dat verbetering vooral nodig is op de volgende punten:

Maak het doorgeven van wijzigingen eenvoudiger en duidelijker
Zorg dat helder is wat iemand moet doen, wanneer en waarom. Verminder complexiteit en ondersteun actief bij het invullen of aanpassen van gegevens.

Bied meer overzicht en inzicht gedurende het proces
Geef burgers continu inzicht in hun situatie: wat is de stand van zaken, wat zijn de gevolgen en wat zijn de volgende stappen.

Communiceer duidelijk, consistent en in een vaste structuur
Zorg dat alle communicatie (brieven, website, telefonisch) dezelfde opbouw en boodschap heeft: waarom krijg ik dit, wat moet ik doen, hoe doe ik dat en waar kan ik terecht. Vermijd juridische en onnodig complexe taal.

Zorg voor communicatie die rust geeft in plaats van stress veroorzaakt
Gebruik een neutrale, niet-beschuldigende toon en voorkom tegenstrijdige informatie tussen kanalen of medewerkers.

Maak hulp toegankelijk en normaliseer het gebruik ervan
Erken dat veel mensen het proces niet zelfstandig kunnen doorlopen. Maak hulp zichtbaar, laagdrempelig en normaal om te gebruiken.

Wees zorgvuldig en terughoudend in signalering
Baseer vroegsignalering op duidelijke en zorgvuldige criteria. Voorkom dat mensen onterecht als risicogeval worden aangemerkt.

Bied meer flexibiliteit in terugbetalingen
Maak het mogelijk om regelingen aan te passen, pauzes in te lassen en beter aan te sluiten bij de financiële situatie van burgers.

Maak betalen zo eenvoudig mogelijk
ntroduceer praktische betaalopties zoals automatische incasso en zorg dat betaalhandelingen eenvoudig en foutloos kunnen worden uitgevoerd.

Wees transparant over berekeningen en bedragen
Leg duidelijk uit hoe bedragen zijn opgebouwd, zodat burgers begrijpen waar zij aan toe zijn.

Maak bezwaar- en klachtprocedures begrijpelijk en voorspelbaar
Gebruik een vaste structuur, duidelijke uitleg en toegankelijke taal, zodat burgers weten wat zij kunnen verwachten en wat zij moeten doen.

Voorkom onnodige escalatie en zet dwangmiddelen zorgvuldig in
Bied ruimte om alsnog vrijwillig te betalen en houd rekening met situaties waarin mensen wel willen meewerken, maar het proces niet begrijpen of overzien.

Voorkomen van terugvorderingen
Burgers geven aan dat problemen vaak ontstaan op momenten waarop zij iets moeten doorgeven, zoals veranderingen in inkomen of huishouden. Juist in die situaties ontbreekt het overzicht, terwijl het systeem vraagt om nauwkeurig en tijdig handelen. In gesprekken geven burgers aan dat zij niet altijd begrijpen wat er precies van hen wordt verwacht. Hierdoor maken zij fouten, stellen wijzigingen uit of kiezen bewust voor 'veilige' schattingen.

Maatregelen die gericht zijn op vereenvoudiging, betere ondersteuning in Mijn Toeslagen, kortere schattingsperiodes en proactieve communicatie sluiten hier volgens burgers goed op aan. Ze helpen om de complexiteit te verminderen en fouten te voorkomen.

Communicatie en begrijpelijkheid
Burgers ervaren communicatie van Toeslagen vaak als onduidelijk, afstandelijk en soms zelfs beschuldigend. Informatie over berekeningen, rente en verrekening is moeilijk te begrijpen en zorgt voor stress. Daarnaast ondermijn inconsistentie tussen verschillende kanalen het vertrouwen. Wat door een medewerker telefonisch wordt gezegd, komt volgens burgers niet altijd overeen met wat een andere medewerker hen vertelt.

Stichting Lezen en Schrijven benadrukt dat begrijpelijkheid niet alleen gaat over taalniveau, maar ook over structuur en consistentie. Informatie moet steeds dezelfde opbouw hebben en herkenbaar zijn over kanalen heen. Volgens hen moeten brieven altijd volgens een vaste structuur zijn opgebouwd: waarom krijg ik deze brief, wat moet ik doen, hoe moet ik dat doen en waar moet ik zijn. Wanneer de opbouw of vormgeving wisselt, raken vooral mensen met beperkte taalvaardigheid het overzicht kwijt. Ook pleiten zij voor consistente structuur en herkenbaarheid op websites en in Mijn Toeslagen. Iconen en visuele elementen kunnen bijdragen aan een gevoel van herkenbaarheid en vertrouwen, maar niet automatisch aan begrijpelijkheid. En onduidelijke of te abstracte iconen werken juist verwarrend. Visualisaties moeten functioneel zijn en inhoudelijk aansluiten.

Maatregelen die inzetten op vereenvoudiging, visuele ondersteuning, consistente uitleg en een neutralere toon sluiten direct aan op deze behoefte. Voor burgers gaat het hierbij niet alleen om begrijpen, maar vooral om communicatie die rust geeft.

Maatwerk, signalering en samenwerking
In gesprekken geven burgers en intermediairs aan dat veel mensen het proces niet zelfstandig kunnen doorlopen en afhankelijk zijn van hulp van anderen. Hulp is daarmee geen extra ondersteuning, maar een voorwaarde om mee te kunnen doen.

Intermediairs geven aan dat zij burgers vaak pas zien wanneer problemen al zijn opgelopen. Tegelijkertijd plaatst Stichting Lezen en Schrijven een kritische kanttekening bij vroegsignalering. Geen reactie betekent namelijk niet automatisch dat iemand extra hulp nodig heeft. De vraag is waarop precies wordt gesignaleerd en hoe wordt voorkomen dat mensen onterecht als risicogeval worden aangemerkt. Signalering vraagt dus niet alleen om meer data, maar om zorgvuldigheid en duidelijke criteria.

Daarnaast benadrukken zij dat hulp niet alleen beschikbaar moet zijn, maar ook genormaliseerd. Schaamte speelt een grote rol in het wel of niet vragen om ondersteuning. Het zichtbaar maken dat veel mensen hulp vragen en het benutten van toegankelijke kanalen, zoals lokale media, kan bijdragen aan het verlagen van die drempel.

Maatregelen rondom segmentatie, maatwerk, laagdrempelig contact en samenwerking met sociale partners sluiten sterk aan op deze praktijk, mits zij zorgvuldig worden toegepast.

Betaalmogelijkheden en schuldenaanpak
Burgers ervaren veel stress rondom terugbetalen. In de gesprekken beschrijven zij dat de angst om achterstanden op te lopen groot is, waardoor men er soms voor kiest om andere schulden te laten oplopen. Daarnaast is er meer behoefte aan flexibiliteit. Het idee dat maandbedragen niet meer aangepast kunnen worden, of dat meerdere regelingen naast elkaar lopen, vergroot stress en het gevoel vast te zitten.

Stichting Lezen en Schrijven benadrukt daarnaast het belang van eenvoudige, praktische betaalopties. Het ontbreken van automatische incasso wordt als onlogisch en belastend ervaren. Hoe eenvoudiger de betaalhandeling, hoe kleiner de kans op fouten en escalatie.

Maatregelen zoals flexibele looptijden, pauzemogelijkheden, eenvoudige betaalopties en persoonsgerichte regelingen sluiten aan bij de behoefte aan overzicht en ademruimte. Tegelijk blijft duidelijke communicatie over consequenties essentieel om nieuwe onzekerheid te voorkomen.

Bezwaar, klachten en dwanginvordering
Negatieve ervaringen met terugvordering werken langdurig door. Eén terugvordering kan leiden tot blijvend wantrouwen, het opzeggen van toeslagen of het structureel vermijden van aanvragen. Vanuit dat perspectief geven burgers en intermediairs aan dat begrijpelijke bezwaarprocedures, transparantie over berekeningen en een neutralere formulering essentieel

zijn. Dit zijn voor hen geen kleine verbeteringen, maar belangrijke momenten waarop vertrouwen kan worden hersteld.

Stichting Lezen en Schrijven onderstreept hierbij opnieuw het belang van een vaste structuur, duidelijke uitleg van berekeningen en voorspelbare opbouw, ook binnen bezwaar- en klachtenprocedures.

Ook rond dwanginvordering klinkt de wens om escalatie te voorkomen. Burgers ervaren formele maatregelen snel als hard of oneerlijk. Dit geldt vooral wanneer zij het gevoel hebben dat zij wilden meewerken, maar niet goed begrepen wat er van hen werd verwacht, hoe bedragen zijn opgebouwd of welke stappen zij moesten nemen om een regeling te treffen. Het bieden van ruimte om alsnog vrijwillig te betalen en het zorgvuldig inzetten van dwangmiddelen sluit aan bij de behoefte aan proportionaliteit.

6. Conclusies

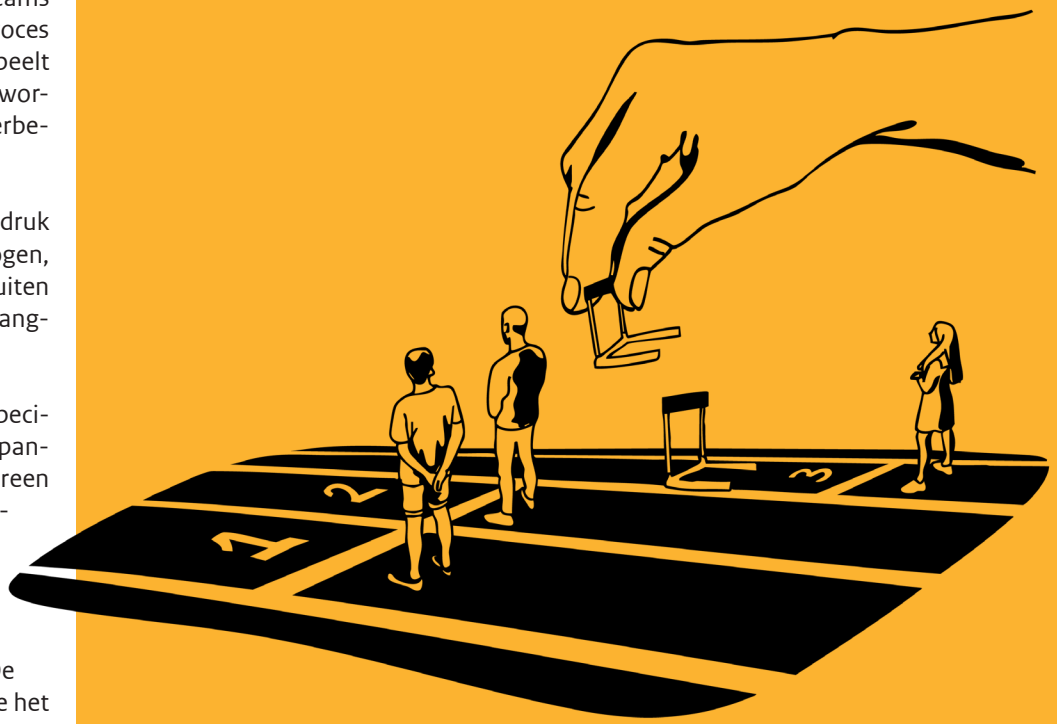
In dit hoofdstuk brengen we de inzichten uit het onderzoek samen. We kijken daarbij niet opnieuw naar afzonderlijke bevindingen, maar naar het geheel: de burgerreis, de dienstverleningsblauwdrukken en de onderliggende systeemlogica van het invorderingsproces.

De blauwdrukken maken zichtbaar welke stappen worden gezet, welke systemen en teams betrokken zijn en waar escalatie plaatsvindt. De burgerreis laat zien hoe datzelfde proces wordt ervaren: waar spanning ontstaat of afneemt, waar handelingsvermogen een rol speelt en waar mensen hulp inschakelen of afhaken. Wanneer deze perspectieven naast elkaar worden gelegd, wordt zichtbaar waar de grootste spanningen én de grootste kansen voor verbetering liggen.

In dit onderzoek is daarbij bewust gekeken naar situaties waarin het systeem onder druk komt te staan. Juist waar burgers tegen drempels aanlopen in bijvoorbeeld doenvermogen, taal of digitale vaardigheden, wordt zichtbaar waar aannames in het proces niet aansluiten op de praktijk. Deze situaties maken zichtbaar waar het systeem kan schuren en waar belangrijke aanknopingspunten liggen voor verbetering.

Tegelijkertijd laten de inzichten zien dat deze knelpunten niet beperkt blijven tot één specifieke groep. Ook zogenoemde ‘reguliere’ burgers ervaren momenten van onzekerheid, spanning of fouten. Dat een proces in de basis goed verloopt, betekent niet dat het voor iedereen op elk moment vanzelfsprekend begrijpelijk of uitvoerbaar is. Daarmee raken de bevindingen aan het functioneren van het systeem als geheel.

De conclusies zijn gebaseerd op de gesprekken met burgers, intermediairs en medewerkers, aangevuld met deskresearch en validatie in de botsproef. Ze maken zichtbaar hoe het invorderingsproces uitwerkt in situaties waarin het onder druk komt te staan. De conclusies moeten daarom gelezen worden als richtinggevend: ze laten zien waar en hoe het systeem in de praktijk kan schuren en waar kansen liggen voor verbetering.

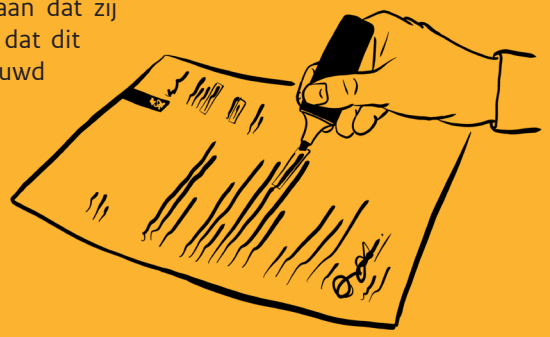


6.1 Proceslogica botst met de startpositie van burgers

In het kort
In het invorderingsproces zien we een terugkerende spanning tussen hoe het systeem werkt en vanuit welke situatie de burger start. Veel burgers beginnen het proces vanuit verhoogde alertheid en onzekerheid, terwijl het systeem primair reageert op zichtbaar gedrag en vaste processtappen. Wanneer deze twee niet goed op elkaar aansluiten, kan dit ertoe leiden dat burgers niet reageren of uitstellen, terwijl het proces doorgaat op basis van vaste stappen.

Richtingen voor verbetering

- **Behandel het uitblijven van actie niet alleen als procesmatige trigger**, maar ook als mogelijk signaal van overvraging.
- **Maak ruimte om in een vroeg stadium beter te duiden wat er speelt**, voordat vervolgstappen worden ingezet.
- **Differentieer in de eerste fase van het proces**. Niet iedere burger of situatie vraagt om dezelfde reactie. Door meer onderscheid te maken in oorzaken van stilvallen kan gerichter worden gehandeld.
- **Versterk het eerste contactmoment wanneer burgers zich melden**. Dit moment biedt kansen om overzicht te creëren, vertrouwen te herstellen en duidelijke vervolgstappen af te spreken.
- **Ondersteun medewerkers in het maken van deze afwegingen.** Medewerkers geven aan dat zij hier al deels op sturen, maar dat dit niet altijd structureel is ingebouwd in het proces.



Wat zien we bij burgers?
Burgers starten het invorderingsproces niet neutraal. In de gesprekken beschrijven mensen een vorm van waakzaamheid: ze zijn voorzichtig, willen fouten voorkomen en proberen grip te krijgen. Deze houding komt voort uit eerdere ervaringen, de maatschappelijke context en/of de angst om fouten te maken. Dit vertaalt zich in gedrag zoals: risicomijdende keuzes, controledrang, uitstellen van handelen of soms zelfs afhaken.
Een terugvordering wordt niet gezien als administratieve correctie, maar raakt ook aan vertrouwen en zelfbeeld. Er is sprake van zelftwijfel: “Wat heb ik verkeerd gedaan?” Negatieve ervaringen werken bovendien langdurig door in toekomstig gedrag, bijvoorbeeld in terughoudendheid om opnieuw toeslagen aan te vragen.

Wat zien we gebeuren in het systeem?
Tegenover deze positie van de burger staat een proces dat grotendeels is ingericht rondom vaste stappen en termijnen. Het systeem volgt een logische en consistente werkwijze, waarbij vervolgacties worden ingezet wanneer een reactie of betaling uitblijft. Deze werkwijze houdt echter in beperkte mate rekening met de reden waarom iemand (nog) niet reageert. Het uitblijven van een actie wordt vooral gezien als een signaal om de volgende stap in het proces te zetten.

Hier ontstaat spanning: waar burgers tijd nodig hebben om overzicht te krijgen of hulp te organiseren, zet het systeem vervolgstappen op basis van vooraf bepaalde termijnen. Deze stappen kunnen de ervaren druk bij burgers vergroten, terwijl hun handelingsvermogen juist onder druk staat. Hierdoor kan het moeilijker worden voor burgers om in beweging te komen.

Waar zit de impact?
De grootste impact zit aan het begin van het invorderingstraject. Twee momenten springen eruit:
Het eerste moment waarop een reactie uitblijft.
Dit wordt nu vooral opgevat als aanleiding om het proces voort te zetten. Tegelijk laten de gesprekken zien dat dit moment vaak samenvalt met twijfel, onbegrip of praktische belemmeringen. Juist hier kan het verschil worden gemaakt door eerst beter te begrijpen wat er speelt.

Het moment waarop een burger wél in actie komt.
Dat contactmoment is waardevol: het laat zien dat iemand bereid is om stappen te zetten.

Burgers geven aan dat zij op dat moment vooral behoefte hebben aan duidelijkheid, bevestiging en houvast. Wanneer dat moment vooral procedureel wordt opgepakt, kan dat ervaren worden als weinig helpend.

Reflectie op verbetermaatregelen en richting
De voorgestelde en deels ingezette verbetermaatregelen sluiten op veel punten aan bij wat zichtbaar wordt in dit onderzoek. Zowel de deskresearch als het onderzoek onder burgers laat zien dat burgers behoefte hebben aan meer overzicht, duidelijkheid en handelingsperspectief. Maatregelen die inzetten op begrijpelijke communicatie, vereenvoudiging van handelingen en meer ruimte voor maatwerk dragen hieraan bij.

Tegelijk zien we dat de grootste spanning niet alleen zit in afzonderlijke onderdelen van het proces, maar juist in de manier waarop het proces omgaat met momenten waarop burgers (nog) niet handelen.

Wanneer een reactie of betaling uitblijft, wordt dit in het huidige proces vooral opgevat als aanleiding om een volgende stap te zetten. In de praktijk zien we dat dit moment vaak samenvalt met twijfel, onbegrip of beperkte handelingsruimte bij burgers. Medewerkers herkennen dit beeld en geven aan dat juist in deze fase het doenvermogen van burgers onder druk staat.

De huidige verbetermaatregelen bieden op onderdelen meer ondersteuning, maar veranderen deze onderliggende logica nog beperkt. Hierdoor blijft het risico bestaan dat het proces doorgaat op basis van zichtbare actie, terwijl de achterliggende situatie van burgers onvoldoende wordt meegenomen.

6.2 Het proces vraagt meer van burgers dan zij in sommige situaties kunnen bieden.

In het kort
In het invorderingsproces zien we dat van burgers op meerdere momenten wordt verwacht dat zij informatie begrijpen, keuzes maken en tijdig handelen. Tegelijk laten gesprekken met burgers, intermediairs en medewerkers zien dat dit niet altijd aansluit bij wat mensen op dat moment kunnen overzien of doen. Hierdoor kan het lastig zijn om in beweging te komen, juist wanneer dat het meest nodig is.

Richtingen voor verbetering

- **Maak ondersteuning eerder en zichtbaarder beschikbaar.** Zorg dat burgers al in een vroeg stadium weten welke hulp en begeleiding mogelijk is, zonder dat zij hier zelf actief naar moeten zoeken.
- **Verminder het beroep op zelfstandig en consistent handelen waar mogelijk**, bijvoorbeeld door automatische processen (zoals betalen) te vereenvoudigen of te ondersteunen.
- **Help burgers actief bij het creëren van overzicht door informatie te bundelen**, stappen inzichtelijk te maken en duidelijk te maken wat wanneer nodig is. Help burgers begrijpen hoe verschillende onderdelen in het proces met elkaar samenhangen.
- **Ondersteun medewerkers in het bieden van integraal overzicht,** zodat zij burgers beter kunnen helpen bij het overzien van hun totale situatie, in plaats van een onderdeel van het proces.



Wat zien we bij burgers?
In de gesprekken beschrijven burgers dat het invorderingsproces veel van hen vraagt: brieven lezen, informatie begrijpen, keuzes maken, contact opnemen, regelingen aanvragen en betalingen organiseren. Dit veronderstelt dat mensen overzicht hebben, vooruit kunnen denken en consistent handelen.

Tegelijk geven veel burgers aan dat zij zich juist in situaties bevinden waarin dat moeilijk is. Denk aan het hebben van een wisselend inkomen, schulden, gezondheidsproblemen of persoonlijke omstandigheden zoals scheiding of verlies. In zulke situaties wordt het lastiger om informatie te verwerken, beslissingen te nemen en overzicht te houden.
In de praktijk vertaalt zich dat bijvoorbeeld in het uitstellen van acties, het niet openen van brieven of het moeilijk kunnen overzien van verschillende opties. Dit betekent niet dat mensen niet willen handelen, maar dat het hen niet altijd lukt om op het juiste moment de juiste stap te zetten.

Wat zien we in het proces?
Het invorderingsproces biedt verschillende mogelijkheden, zoals betalingsregelingen en contact met medewerkers, en kent ruimte voor maatwerk. Tegelijk is het proces grotendeels ingericht rondom vaste stappen, termijnen en afzonderlijke onderdelen.
Voor burgers vormen terugvordering, invordering, bezwaar tegen de terugvordering en de betalingsregelingen één samenhangende ervaring, terwijl deze in de uitvoering zijn verdeeld over verschillende processen, brieven en momenten. Dit vraagt van burgers dat zij zelf verbanden leggen tussen informatie, acties en gevolgen, bijvoorbeeld wanneer een burger meerdere betalingsregelingen heeft.

Daarnaast zien we dat ondersteuning en maatwerk vaak beschikbaar zijn, maar niet altijd vanzelf in beeld komen. Voorzieningen zoals persoonlijke begeleiding of trajecten (bijvoorbeeld via specialistische teams) vragen meestal dat burgers zelf contact opnemen. Wanneer de hulp voor hen wordt ingeschakeld, gebeurt dat op momenten dat problemen al zijn opgestapeld waardoor de oplossing hiervoor verder uit zicht is geraakt.

Ook binnen de organisatie is zichtbaar dat het proces complex kan zijn. Medewerkers moeten in specifieke situaties informatie uit verschillende systemen combineren of handmatig stappen zetten. Dit onderstreept dat het proces goed werkt voor standaardsituaties, maar minder vanzelf aansluit op situaties waarin meerdere factoren tegelijk spelen.

Waar zit de impact?
De impact zit in de manier waarop verantwoordelijkheid voor overzicht en handelen is verdeeld. Wanneer van burgers wordt verwacht dat zij zelf overzicht houden, tijdig handelen en de juiste keuzes maken, kan dat lastig zijn op momenten waarop hun situatie juist onstabiel is. In die gevallen kan het proces moeilijker te volgen zijn en neemt de kans toe dat acties worden uitgesteld of niet worden opgepakt.
De grootste impact zit daarmee niet in één specifiek onderdeel, maar in de optelsom van stappen en verwachtingen die samenkomen bij de burger.

Reflectie op verbetermaatregelen en richting
Veel van de bestaande en voorgenomen verbetermaatregelen sluiten aan bij wat in dit onderzoek zichtbaar wordt. Maatregelen gericht op begrijpelijke communicatie, bundeling van informatie, eenvoudiger doorgeven van wijzigingen en meer flexibele betalingsmogelijkheden dragen bij aan meer overzicht en praktische ondersteuning.

Ook de inzet op persoonlijk contact en begeleiding, bijvoorbeeld via specialistische teams of maatwerktrajecten, wordt door burgers en intermediairs als waardevol gezien. Tegelijk komt in de gesprekken naar voren dat deze ondersteuning niet altijd tijdig in beeld is of voor iedereen even toegankelijk of zichtbaar.

Daarnaast benoemen medewerkers dat het huidige proces op meerdere punten uitgaat van consistent en zelfstandig handelen, bijvoorbeeld bij maandelijkse betalingen of het tijdig aanvragen van regelingen. Dit kan in de praktijk lastig zijn voor mensen die te maken hebben met wisselende omstandigheden. De huidige en voorgenomen verbetermaatregelen bieden verlichting, maar er blijft een grote verantwoordelijkheid bij de burger liggen als het gaat om overzicht en samenhang.

6.3 Afhankelijkheid van hulp blijft vaak buiten beeld

In het kort
In het invorderingsproces zien we dat een deel van de burgers ondersteuning nodig heeft om stappen te zetten. Tegelijk is deze afhankelijkheid in het proces niet altijd zichtbaar. Hierdoor sluit de manier waarop het proces is ingericht niet altijd aan bij hoe burgers daadwerkelijk handelen.

Richtingen voor verbetering

- **Maak ondersteuning eerder zichtbaar in het proces.** Zorg dat burgers en hun omgeving tijdig weten welke hulp beschikbaar is en hoe zij daar gebruik van kunnen maken. Zorg er daarbij voor dat deze informatie gedeeld wordt op een manier die aansluit bij de behoeften en leefwereld van deze groep burgers.
- **Houd rekening met de rol van ondersteuners in communicatie en processtappen.** Zorg dat informatie ook begrijpelijk en bruikbaar is voor mensen die burgers ondersteunen.
- **Zorg dat belangrijke informatie direct inzichtelijk is.** Bijvoorbeeld over bedragen, opbouw en vervolgstappen, zodat burgers minder afhankelijk zijn van extra uitleg door derden.



Wat zien we bij burgers?
In het onderzoek komt naar voren dat veel burgers het invorderingsproces niet volledig zelfstandig doorlopen. Zij hebben hulp nodig om brieven te begrijpen, keuzes te maken of in actie te komen.

Deze ondersteuning kan komen van partners, familieleden of vrienden, maar ook van vrijwilligers, maatschappelijk werkers, bewindvoerders of schuldhulpverleners. Voor sommige burgers is deze hulp tijdelijk, bijvoorbeeld in een periode van stress of veranderingen. Voor anderen is dit structureel, bijvoorbeeld door beperkte taal- of digitale vaardigheden of langdurige schuldenproblematiek.

De aanwezigheid of afwezigheid van hulp beïnvloedt sterk hoe burgers reageren. In de praktijk zien we bijvoorbeeld dat brieven pas worden geopend wanneer iemand meekijkt, dat acties worden uitgesteld totdat er hulp beschikbaar is, of dat contact wordt vermeden uit schaamte. Wanneer hulp ontbreekt, kan het gebeuren dat iemand niet in actie komt, ook als de intentie er wel is.

Wat zien we in het proces?
Het invorderingsproces is primair ingericht als een directe relatie tussen burger en organisatie. Communicatie, termijnen en acties zijn gericht op de individuele burger die zelfstandig handelt.

Het proces registreert vooral zichtbare handelingen, zoals betalen, reageren of het aanvragen van een regeling. De achterliggende reden waarom iemand wel of niet handelt, maakt geen standaard onderdeel uit van de procesgang.

Daarnaast zien we dat ondersteuning en begeleiding wel beschikbaar zijn, bijvoorbeeld via persoonlijk contact, maatwerkregelingen of specialistische teams. Tegelijk is deze ondersteuning niet altijd structureel ingebed of vroegtijdig zichtbaar in het proces.
Daardoor ontstaat een situatie waarin ondersteuning vaak een rol speelt in de praktijk, maar niet expliciet onderdeel is van hoe het proces is ingericht. De feitelijke ondersteuning wordt dan geregeld via het netwerk rondom de burger of via professionals buiten het primaire proces.

Waar zit de impact?
De impact zit in het moment waarop ondersteuning beschikbaar komt.
Wanneer hulp pas in beeld komt nadat iemand is vastgelopen, vraagt dat vaak meer inzet van zowel de burger als de organisatie. Tegelijk zien we dat wanneer ondersteuning eerder beschikbaar of zichtbaar is, dit kan helpen om stappen tijdig te zetten en overzicht te behouden.
Het is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen hoe groot de groep is die afhankelijk is van ondersteuning. Wel maakt dit onderzoek zichtbaar dat deze afhankelijkheid in de praktijk regelmatig voorkomt en van invloed is op het verloop van het proces.

Reflectie op verbetermaatregelen en richting
In de huidige verbetermaatregelen is zichtbaar dat wordt ingezet op maatwerk, persoonlijk

contact, vroegsignalering en samenwerking met ketenpartners. Daarmee wordt erkend dat niet iedere burger het proces zelfstandig doorloopt.

Tegelijk laat dit onderzoek zien dat ondersteuning niet altijd tijdig in beeld is of voldoende zichtbaar is voor burgers. Ondersteuning wordt vaak pas ingezet nadat iemand zelf contact opneemt of wanneer een derde betrokken raakt.

Daarnaast blijkt dat informatie niet altijd voldoende aansluit bij de behoeften van burgers en hun ondersteuners. Bijvoorbeeld wanneer niet duidelijk is hoe een bedrag is opgebouwd of welke stappen nodig zijn, vraagt dit in de praktijk extra uitzoekwerk van partners, bewindvoerders of andere helpers.

6.4 Fragmentatie in de organisatie werkt door in de ervaring van burgers

In het kort
In het invorderingsproces zien we een spanning tussen hoe het proces is georganiseerd en hoe burgers hun situatie ervaren. Waar eerdere conclusies laten zien wat het proces van burgers vraagt, zien we hier dat vooral de samenhang tussen verschillende onderdelen voor burgers niet vanzelfsprekend is. Wanneer deze samenhang ontbreekt, kan het lastig zijn om overzicht te houden en de juiste stappen te zetten.

Richtingen voor verbetering

- **Zorg dat burgers één samenhangend en actueel overzicht hebben van hun totale situatie**, bijvoorbeeld door informatie over vorderingen, betalingen, regelingen en eventuele bezwaarprocedures te combineren.
- **Maak zichtbaar hoe verschillende onderdelen van het proces met elkaar samenhangen**, zodat duidelijk is wat gelijktijdig kan of moet gebeuren en wat de gevolgen zijn van keuzes.
- **Zorg voor consistente informatie over kanalen en contactmomenten heen**, zodat burgers niet afhankelijk zijn van het specifieke moment of de medewerker die zij spreken.
- **Ondersteun medewerkers in het bieden van integraal inzicht**, zodat zij burgers kunnen helpen vanuit het totaalbeeld, in plaats van vanuit afzonderlijke procesonderdelen.



Wat zien we bij burgers?
Voor burgers bestaat er geen onderscheid tussen terugvordering, invordering, bezwaar, verrekening of betalingsregeling. Zij ervaren het als één geheel: er is een bedrag dat moet worden terugbetaald, en dat heeft gevolgen voor hun inkomen en hun financiële ruimte.
In de gesprekken zien we dat burgers vooral op zoek zijn naar overzicht en samenhang. Zij willen begrijpen waar een bedrag vandaan komt, wat dit betekent voor hun huidige toeslagen en welke stappen zij moeten zetten.

Wanneer verschillende brieven, regelingen of procedures naast elkaar lopen, ontstaat verwarring. Burgers moeten zelf verbanden leggen tussen jaren, toeslagen en processtappen. Voor hen is het één ervaring, maar zonder één samenhangend beeld. Hierdoor kan het moeilijker worden om grip te houden op de situatie.

Wat zien we in het systeem?
In de organisatie is het invorderingsproces verdeeld over verschillende onderdelen, met eigen verantwoordelijkheden, systemen en werkwijzen. Terugvordering, invordering, bezwaar en betalingsregelingen zijn formeel gescheiden processen.

Deze inrichting maakt het proces bestuurbaar, maar betekent ook dat informatie verspreid is over meerdere systemen en contactmomenten. Medewerkers moeten in specifieke situaties zelf verbanden leggen om een volledig beeld te krijgen.

Voor burgers vertaalt dit zich in communicatie die niet altijd samenhangend is. Informatie komt via verschillende kanalen en op verschillende momenten, en kan per contactmoment verschillen. Het contact via de Belastingtelefoon fungeert vaak als schakel tussen de verschillende onderdelen. Tegelijk kan de informatie per gesprek verschillen, afhankelijk van wie men spreekt en welke informatie op dat moment beschikbaar is. Hierdoor kan onduidelijkheid ontstaan over welke stappen nodig zijn.

Waar zit de impact?
De impact zit in het ontbreken van een samenhangend beeld voor de burger.
Wanneer informatie en processtappen verspreid zijn, wordt van burgers verwacht dat zij zelf overzicht houden en verbanden leggen. In situaties waarin meerdere zaken tegelijk spelen, kan dit complex worden en neemt de kans toe dat stappen worden gemist of uitgesteld.

De grootste impact ligt daarmee in het versterken van samenhang, zodat minder van burgers wordt gevraagd om zelf het geheel te overzien.

Reflectie op verbetermaatregelen en richting
Binnen de huidige verbetermaatregelen zien we duidelijke stappen richting meer overzicht en samenhang. Het bundelen van vorderingen, het verbeteren van het overzicht in Mijn Toeslagen en het inzetten op persoonsgerichte regelingen dragen hieraan bij. Deze maatregelen helpen burgers om beter inzicht te krijgen in hun situatie en mogelijke vervolgstappen.

Tegelijk zien we dat samenhang nog niet overal vanzelfsprekend is. In veel gevallen moet deze nog actief worden gecreëerd, bijvoorbeeld door informatie te combineren of doordat medewerkers verbanden leggen tussen verschillende onderdelen.

7. Kennishiaten en richtingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek geeft een samenhangend beeld van het invorderingsproces en laat zien waar het in de praktijk kan schuren tussen systeem en burger. Tegelijkertijd maakt het onderzoek zichtbaar dat op een aantal punten nog verdiepend inzicht ontbreekt. Deze kennishiaten zitten niet alleen in specifieke onderdelen van het proces, maar juist ook in onderliggende mechanismen in de burgerreis. De onderstaande punten bouwen voort op de inzichten uit dit onderzoek en geven richting aan mogelijk vervolgonderzoek.

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek was het in kaart brengen van interne processtappen en deze te verbinden aan de ervaringen van burgers. Voor een aantal processen is deze koppeling nog beperkt gemaakt. Dit komt deels doordat eerdere onderzoeken zich niet specifiek richten op de burgerervaring binnen deze processen, en deels doordat het gaat om situaties die minder vaak voorkomen en daardoor minder zichtbaar zijn in dit onderzoek.

Toeslagverrekening zonder kosten (TZK) en dwanginvordering
Voor de processen toeslagverrekening zonder kosten (TZK) en dwanginvordering ontbreekt nog inzicht in de ervaring van burgers. Binnen dit onderzoek zijn geen burgers gesproken die deze processen hebben doorlopen.

Vervolgonderzoek kan zich richten op hoe burgers deze, vaak ingrijpende, processen beleven, met name wanneer toeslagen een belangrijk onderdeel vormen van het besteedbare inkomen. Voor TZK is het daarnaast relevant om te onderzoeken hoe burgers het proces van bezwaar maken of het 'aanvechten' van een verrekening ervaren, inclusief het contact met de BelastingTelefoon en het gebruik van het bijbehorende formulier.

Bezwaar en (hoger) beroep
Ook de processen rondom bezwaar (bijvoorbeeld tegen kosten of betalingscapaciteit) en (hoger) beroep zijn in dit onderzoek beperkt belicht vanuit burgerperspectief. Hoewel hier eerder onderzoek naar is gedaan, richtte dit zich niet specifiek op de context van invordering. Vervolgonderzoek kan zich richten op hoe burgers deze procedures ervaren in samenhang met het invorderingsproces, en in hoeverre deze bijdragen aan duidelijkheid, onzekerheid of vertraging in het proces.

Rol van informele intermediairs in het invorderingsproces
Uit het onderzoek blijkt dat burgers regelmatig terugvallen op mensen in hun directe omgeving om het proces te begrijpen en stappen te zetten. Tegelijk is deze ondersteuning in het huidige proces niet expliciet zichtbaar. Hierdoor is nog beperkt inzichtelijk in hoeverre en op welke momenten informele hulp een rol speelt in het verloop van het invorderingsproces, en wat dit betekent voor burgers die hier minder toegang toe hebben.
Vervolgonderzoek kan zich richten op het verder verkennen van de rol, momenten en betekenis van informele intermediairs, en op hoe deze zich verhouden tot de inrichting van het proces.

Dynamiek achter het uitblijven van handelen
Uit het onderzoek blijkt dat het uitblijven van een reactie van burgers vaak samenhangt met factoren zoals twijfel, onbegrip of praktische belemmeringen. Tegelijk is nog beperkt inzicht in hoe deze factoren zich tot elkaar verhouden, op welke momenten zij een rol spelen en hoe zij zich ontwikkelen in de tijd. Hierdoor blijft het lastig om goed te duiden wat er precies speelt wanneer burgers niet in actie komen.

Vervolgonderzoek kan zich richten op het verder begrijpen van de achterliggende redenen en dynamiek van niet-handelen, en op hoe deze inzichten kunnen helpen om beter aan te sluiten bij wat burgers op dat moment nodig hebben.

Omvang en verschillen tussen groepen burgers
Dit onderzoek laat zien dat burgers in uiteenlopende situaties met het invorderingsproces te maken krijgen en dat hun gedrag, behoeften en ervaringen hierin verschillen. Tegelijk is nog beperkt inzicht in de omvang en samenstelling van deze verschillende groepen, en in hoe deze verschillen doorwerken in het verloop van het proces.

Aanvullend kwantitatief onderzoek is nodig om de omvang en kenmerken van verschillende groepen burgers inzichtelijk te maken. Dit kan helpen om verschillen beter te duiden en gerichter aan te sluiten bij wat verschillende groepen nodig hebben binnen het invorderingsproces.

8. Referentielijst

Behavior Change Group. (2025a). *Offerte: effectieve invorderingsinterventies.*

Behavior Change Group. (2025b). *Resultaten literatuuronderzoek en gedragsanalyse: effectieve invorderingsinterventies.*

Belastingdienst. (2020). *Klantreis schulden.*

Blauw Research. (2024). *Garage de bedoeling: help, een dwangbevel!*

D&B. (2021). *Doenlijk invorderen: het invorderingsproces van toeslagen getoetst vanuit een gedrags- en burgerperspectief.*

D&B. (2022). *Gedragsexperiment terugvordering KOT: onderzoek naar het stimuleren van ouders om wijzigingen in inkomen en opvanguren door te geven.*

D&B. (April 2023). *Gedragsonderzoek non-respons tegengaan: hoe stimuleer je ouders om te reageren op een verzoek om informatie over de kinderopvang?*

D&B. (Juni 2023). *Vooronderzoek ondernemers: een verkennend (gedrags)onderzoek naar ondernemers met toeslagen.*

D&B. (2024). *Ondernemer, klopt uw toeslag nog? Een gedragsonderzoek naar ondernemers met een toeslag.*

D&B. (2025). *Ervaringen met de persoonlijke betalingsregeling: een gedragsonderzoek naar de beleving van burgers met de betalingsregelingen van toeslagen.*

D&B & Muzus. (2024). *Doenlijk(er) invorderen: een vervolgonderzoek naar het herzien van de invorderingsbrieven en het invorderingsproces.*

Dienst Toeslagen. (z.d.). *Burgerreis invorderingsmaatregelen [Interne procesvisualisatie].*

Dienst Toeslagen. (2022a). *Contactredenen Beltel [PowerPointpresentatie].*

Dienst Toeslagen. (2022b). *Invorderingsstrategie Toeslagen.*

Dienst Toeslagen. (2024). *Overzicht verbetermaatregelen invordering Dienst Toeslagen [Bijlage bij Kamerbrief]. Ministerie van Financiën.*

IBTD. (2025). *Van ambitie naar praktijk: onderzoek naar het invorderingsproces bij Dienst Toeslagen.*

Ipsos I&O. (2024). *Toeslagenmonitor Q4 2024.*

Ipsos I&O. (2025a). *Toeslagenmonitor Q2 2025.*

Ipsos I&O. (2025b). *Evaluatie pilot muteren.*

MWM2. (2025). *Eindrapportage behoefteonderzoek anderstaligen: inzicht in verbeteringen in de dienstverlening voor anderstaligen.*

Purpose. (2023). *Toetsing herijkte invorderingsstrategie: ambitieuze strategie waarborgt burgerbelang nog onvoldoende.*

SEO. (2022). *Evaluatie toeslagenstelsel.*

theRevolution. (2024). *Burgerreizen bezwaar en klacht: vervolg burgerreizen Dienst Toeslagen.*

UWV. (2024). *Doenlijker invorderen: multimethodeonderzoek naar de doenlijkheid van het invorderproces bij UWV.*

Bijlage 1. Overzicht verbetermaatregelen

Voorkomen van terugvorderingen (breder toeslagenproces)

Een deel van de maatregelen richt zich op het voorkomen van terugvorderingen door complexiteit te verminderen en burgers beter te ondersteunen bij het doorgeven van gegevens.

Belangrijke richtingen zijn

- Vereenvoudigen van het doorgeven van inkomen en wijzigingen, bijvoorbeeld door betere ondersteuning in Mijn Toeslagen en duidelijkere definities van inkomen (D&B, 2022).
- Baseer toeslagen op kortere schattingsperiodes, bijvoorbeeld per kwartaal (D&B, 2022).
- Verbeteren en versnellen van gegevensuitwisseling tussen instanties (D&B, 2022).
- Vereenvoudig het doorgeven van inkomen in Mijn Toeslagen, onder andere door:
    - ◊ integratie van de rekenhulp toetsingsinkomen
    - ◊ opslaan van ingevoerde gegevens
    - ◊ vooraf duidelijk maken welke informatie nodig is
    - ◊ toevoegen van een 'veiligere' inkomensschatting
    - ◊ verbeteren van toelichting en procesflow (D&B, 2022).
- Attendeer burgers actief op relevante factoren zoals vermogen en fiscaal partnerschap (theRevolution, 2024).
- Pas gegevens proactief aan bij bekende wijzigingen, zoals inkomensveranderingen (theRevolution, 2024).
- Herinner burgers vaker en via verschillende kanalen aan het doorgeven van wijzigingen (D&B, 2022).
- Gebruik van visuele en begrijpelijke communicatie, zoals stappenplannen, animaties en ondersteunende modules (D&B, 2022; MWM2, 2025).

Invorderingsproces

De maatregelen die zich richten op het invorderingsproces zelf hebben betrekking op de fase waarin een terugvordering al is ontstaan. Deze maatregelen sluiten het meest direct aan op de focus van dit onderzoek. Binnen het invorderingsproces zijn grofweg vier typen verbetermaatregelen te onderscheiden.

Communicatie en begrijpelijkheid

- Houd in alle communicatie rekening met cognitieve schaarste door informatie te vereenvoudigen, te structureren en behapbaar te maken (D&B & Muzus, 2024).
- Communicatiematerialen visueler maken en testen met de doelgroep (D&B 2022, MWM2, 2025).
- Hanteer een menselijke benadering waarbij wordt uitgegaan van betalingsbereidheid (Blauw Research, 2024).
- Beter uitleggen waar de vordering vandaan komt en wat er van burgers verwacht wordt (theRevolution, 2024).
- Verbeter overzicht en handelingsperspectief, bijvoorbeeld via een vorderingsoverzicht (Dienst Toeslagen, 2024).
- Leg helder uit:
    - ◊ wanneer verrekening start
    - ◊ wat wordt verrekend
    - ◊ wat dit betekent voor het toeslagbedrag (Dienst Toeslagen, 2024).
- Verbeter informatie over invorderingsrente (Dienst Toeslagen, 2024).
- Burgers expliciet en tijdig wijzen op mogelijkheden zoals een persoonlijke betalingsregeling (Dienst Toeslagen, 2024).
- Informeer duidelijk over verjaring (Dienst Toeslagen, 2024).

Maatwerk, signalering en samenwerking

- Bied meer maatwerk passend bij de financiële situatie (Blauw Research, 2024).
- Borg het bestaansminimum op basis van actuele gegevens (Dienst Toeslagen, 2024).
- Beter gebruikmaken van beschikbare gegevens om een actueel beeld van de burger te krijgen (Dienst Toeslagen, 2024).
- Selecteer burgers voor persoonlijk contact op basis van signalen (Dienst Toeslagen, 2024).
- Vroegsignalering inzetten en proactief hulp bieden in plaats van alleen brieven sturen (Blauw Research, 2024).
- Pas ondersteuning aan op doenvermogen en probleemtype, en geef specifieke groepen extra aandacht (Blauw Research, 2024).
- Segmentatie toepassen om beter onderscheid te maken tussen verschillende groepen burgers (Purpose, 2023).
- Maak zelf contact opnemen laagdrempeliger (D&B, 2022).
- Stimuleer contact bij uitblijven van reactie (Purpose, 2023).

- Werk samen met sociale partners voor preventie en nazorg, en versterk kennis bij hulpverleners en ketenpartners (Purpose, 2023; MWM2, 2025).

Betaalmogelijkheden en schuldenaanpak

- Bied eenvoudige betaalmogelijkheden aan zoals iDeal, automatische incasso en QR-codes (Dienst Toeslagen, 2024).
- Verreken schulden maandelijks in plaats van jaarlijks om schokeffecten te verminderen (Dienst Toeslagen, 2024).
- Maak een invorderingspauze mogelijk na persoonlijk contact wanneer dit passend is bij de situatie (Dienst Toeslagen, 2024).
- Beloon vervroegd aflossen met keuze tussen kortere looptijd of lager maandbedrag (Purpose, 2023).
- Geef burgers de mogelijkheid om onder voorwaarden een langere looptijd aan te vragen (Dienst Toeslagen, 2024; Purpose, 2023).
- Laat burgers binnen kaders zelf een startdatum voor hun betalingsregeling kiezen (Purpose, 2023).
- Controleer periodiek de betalingscapaciteit tijdens een regeling en pas deze zo nodig aan (Dienst Toeslagen, 2024).
- Zorg zo vroeg mogelijk voor een passende betalingsregeling (Blauw Research, 2024).
- Herbereken de aflossing bij ontvangst van eenmalige inkomsten zoals erfenissen, geldprijzen of schenkingen (Dienst Toeslagen, 2024).
- Laat burgers zelf kiezen of zij toeslagschulden willen verrekenen met andere toeslagen (Purpose, 2023).
- Maak toeslagen preferent binnen het schuldenstelsel (Dienst Toeslagen, 2024).
- Bied persoonsgerichte betalingsregelingen aan waarbij nieuwe vorderingen automatisch worden meegenomen om overzicht te behouden, bijvoorbeeld via één rijksbrede regeling (Dienst Toeslagen, 2024).
- Sta een aanvullende regeling toe bij aanwezig vermogen in plaats van uitsluiting van een persoonlijke betalingsregeling (Dienst Toeslagen, 2024).
- Zet geen ingrijpende invorderingsmaatregelen in tijdens het lopende toeslagjaar, tenzij sprake is van fraude (Dienst Toeslagen, 2024).
- Stel aanvullende voorwaarden bij het buiten invordering laten van restschulden, waaronder verrekening met toekomstige teruggaven of eenmalige kosten (Dienst Toeslagen, 2024).
- Stuit verjaring alleen in specifieke gevallen (Dienst Toeslagen, 2024).

Bezwaar en klachten

- Maak digitaal bezwaar indienen mogelijk (theRevolution, 2024).
- Maak communicatie, zoals brieven, rond bezwaar begrijpelijker, neutraler en transparanter over berekeningen en vervolgstappen (theRevolution, 2024).
- Geef binnen het bezwaarproces duidelijkheid over terugbeltermijnen en zorg dat burgers weten wanneer zij reactie kunnen verwachten (theRevolution, 2024).
- Geef burgers volledig inzicht in de berekening en onderliggende elementen van het terug te betalen bedrag (theRevolution, 2024).
- Communiceer meer persoonlijk en minder via standaardbrieven en incassomomenten (theRevolution, 2024).
- Formuleer neutraler: vertrek vanuit het uitgangspunt dat informatie mogelijk ontbreekt in plaats van dat de burger iets fout heeft gedaan (theRevolution, 2024).
- Wees helder over waarom iemand moet terugbetalen en welke concrete stappen vervolgens nodig zijn (theRevolution, 2024).
- Informeer bij bezwaar duidelijk over de mogelijkheden van een betalingsregeling (theRevolution, 2024).
- Breng uitstelpraktijk bij bezwaar en beroep in lijn met wettelijke basis en regel schorsende werking waar nodig (Dienst Toeslagen, 2024).
- Verbeter klachtcommunicatie door empathischer te formuleren en burgers beter inzicht te geven in berekeningen (theRevolution, 2024).

Dwanginvordering

- Zorg voor een volledig beeld van de persoonlijke situatie voordat deurwaarders en dwangmiddelen worden ingezet (Dienst Toeslagen, 2024).
- Onderzoek welke kosten binnen dwanginvordering proportioneel en uitlegbaar zijn (Dienst Toeslagen, 2024).
- Bied ook na start van dwanginvordering de mogelijkheid om alsnog vrijwillig te betalen (Dienst Toeslagen, 2024).
- Neem nieuwe vorderingen mee in lopende dwanginvordering om versnippering te voorkomen (Dienst Toeslagen, 2024).
- Verduidelijk de situatie rond minimale aflossing binnen een persoonlijke betalingsregeling en voorkom dat burgers onverwacht in dwanginvordering terechtkomen wanneer zij onder een minimumpercentage aflossen (Dienst Toeslagen, 2024).

Bijlage 2. Overzicht gesproken medewerkers

In het tot stand brengen van dit rapportage, zijn de volgende rollen binnen Dienst Toeslagen en de Belastingdienst gesproken.

Functie	Aantal personen gesproken	Aantal keer gesproken
5.1.2e	1	2
	1	1
Vaktechnisch coördinator - CAP	2	1
Behandelaar PBT verzoek - LIC	2	1
Formeel recht specialist - CAP	2	2
Behandelaar & procesbegeleider Bezwaar - LIC	2	3
Team Stella - LIC CAP	2	1
Adviseur invordering - Dienst Toeslagen	2	1

Bijlage 3. Topiclijst interviews medewerkers

Duo-interviews

Doel van het interview

De duo-interviews zijn bedoeld als eerste expertverkenning om het invorderingsproces vanuit de interne organisatie scherp te krijgen, voor de validatiesessie. Samen met hen willen we:

1. *Hoofdproces schetsen*
   Begrijpen hoe het proces loopt: welke stappen, routes, uitzonderingen, overdrachtsmomenten en varianten er zijn. Dit helpt voor de basis voor concept-burgerreis en concept-dienstverleningsblauwdruk.

2. *Inzicht krijgen in interne werkwijze*
   Wie doet wat, wanneer, via welke systemen? Welke teams, rollen, casussen en systemen komen in beeld?

3. *Impliciete kennis ophalen*
   Medewerkers als experts inzetten: waar zit impliciete kennis? Waar wijkt de praktijk af van de formele procedure?

4. *Knelpunten, aannames en blinde vlekken identificeren*
   Wat wringt? Wat weten medewerkers niet zeker? Waar zitten tegenstrijdigheden?

5. *Vervolgstappen bepalen*
   Welke aanvullende medewerkers of ketenpartners moeten we nog spreken om het beeld compleet te maken?

Kenmerken interview

We gebruiken een template om de processtappen in kaart te brengen
Het interview duurt 1 uur
Het is een duo-interview

Interviewleidraad

A. Voorstellen en oriëntatie op rol in het proces
Doel: vaststellen welke unieke expertise zij meenemen en vanuit welk perspectief zij spreken.
Kun je jezelf kort voorstellen: wat is je functie en hoe raak jij het invorderingsproces?
Bij welke situaties en stappen kom jij vooral in beeld?
Hoe zou jij in je eigen woorden de invorderingsprocedure omschrijven?

B. Invorderingsproces in kaart: het proces stap voor stap
Doel: proces reconstrueren vanuit hun perspectief en vanuit daadwerkelijke praktijk.
Kunnen jullie samen in grote lijnen de stappen noemen zoals jullie het invorderingsproces zien? Gewoon op hoofdlijnen, wat gebeurt wanneer? De hoofdmomenten schetsen.

Wij hebben hier globaal de stappen uit het invorderingsproces geschetst (in MIRO) op basis van deskresearch. Kunnen jullie met ons meekijken waar dit klopt, niet klopt, ontbreekt of anders loopt?

- Per stap (indien relevant / gebieden met veel variatie):
- Wat gebeurt er hier precies? (inhoud, logica, triggers)
- Wie is betrokken? (teams, rollen, overdrachten)
- Welke systemen worden gebruikt en wat kan/niet?
- Welke informatie wordt uitgewisseld?
- Welke varianten of uitzonderingen komen voor?
- Waar wijkt praktijk af van procedure?

C. Knelpunten & fricties
Doel: fricties blootleggen tussen leefwereld en systeemwereld, tussen rollen, tussen systemen en doel.
Als we zo kijken naar het invorderingsproces, kunnen jullie dan vertellen:

- Waar loopt het proces (voor medewerkers en/of voor burgers) vast?
- Waar worden beslissingen ingewikkeld of onduidelijk?
- Waar ontstaat vertraging, werkdruk?

- Waar wijkt de praktijk af van de bedoeling?
- Welke stappen zijn kwetsbaar voor miscommunicatie of misverstanden?

D. Verbeteringen & ervaringen uit vorige trajecten
Doel: leren van wat al geprobeerd is; zicht op effectiviteit en resterende gaps.
- Welke verbetermaatregelen uit de afgelopen periode ken je?
- Wat werkte volgens jullie goed, en waarom?
- Wat werkte minder goed, en waarom?
- Wat merk je in de praktijk van de impact van deze verbeteringen?
- Welke verbeteringen zijn er nog gepland of gewenst vanuit jullie perspectief?

E. Burgerbeleving (vanuit medewerkerperspectief)
Doel: medewerkerskennis inzetten om patronen in gedrag, stress en signalen te duiden.
Op welke momenten merk je dat burgers afhaken, vastlopen of stress ervaren?
- Welke signalen herken je?
- Wat zie je gebeuren bij kwetsbare groepen of situaties?
- Zijn er patronen in casuïstiek?

G. Afsluiten: wie moeten we nog spreken?
- Wie weet meer over bepaalde procesdelen?
- Wie kan inzicht geven in uitzonderingen of escalaties?

Bijlage 4a. Topiclijst interviews burgers (regulier)

Eerste digitale interviews

Doelen van het interview

1. *Ervaring van het invorderingsproces*
   We willen reconstrueren hoe iemand het proces heeft doorlopen: de stappen, wat gebeurde er, welke momenten waren bepalend, welke acties zijn ondernomen? Dit gaat nadrukkelijk om de beleving: wat begreep iemand, wat voelde iemand, wat deed iemand?
2. *Inzoomen op de blinde vlekken en kennishiaten*
   Op basis van deskresearch, medewerkerinterviews en de validatiesessie zijn specifieke kennislacunes zichtbaar geworden. In de interviews willen we begrijpen:

- waarom burgers in bepaalde stappen afhaken, bevriezen of juist in actie komen;
- welke drempels, misverstanden of aannames hierin een rol spelen;
- wat mensen nodig hadden om door te kunnen, overzicht te houden of keuzes te maken.

3. *Begrijpen hoe stress, schaarste en doenvermogen het gedrag beïnvloeden*
4. *Inzichten ophalen voor verbetering van proces, communicatie en ondersteuning*
   We verkennen wat mensen op belangrijke momenten nodig hadden. Waar in het proces zijn interventies mogelijk in taal, toon, timing of ondersteuning? Daarmee halen we latente behoeften op en identificeren we concrete, kansrijke verbeterrichtingen vanuit burgers zelf.

Topiclijst

Kennismaking en context

- Kunt u iets vertellen over uzelf en hoe uw leven eruitzag op het moment dat u de brief ontving?
- Kunt u kort iets vertellen wat u herinnert van het moment dat u hoorde dat u moest terugbetalen?

Verkennen van contactmomenten (tijdlijn schetsen)

Doel: een overzicht creëren, herinneringen activeren, en aanknopingspunten verzamelen. Aan de hand van een MIRO-bord, brengen we een tijdlijn in kaart.

- Kunt u de belangrijkste momenten noemen waarop u contact had of iets ontving?
  - ◊ Starten bij ontvangst terugvordering
  - ◊ Eerste acties (communicatie)
  - ◊ Overgang naar invordering
  - ◊ Betalingsregeling
  - ◊ Afronding/huidige situatie
- Voor elk genoemd moment kort:
  - ◊ Wat gebeurde er?
  - ◊ Wat dacht u dat er van u verwacht werd?
  - ◊ Hoe kwam het over?
  - ◊ Wat deed u toen?
  - ◊ Heeft u hulp gevraagd?
    - » Zo ja, aan wie en hoe was dat?

De reis verdiepen: ervaringen, emoties en beleving

Doel: Langs de tijdlijn stilstaan bij hoe u deze periode heeft ervaren: wat het met u deed, wat u begreep en hoe u terugkijkt op de verschillende momenten.

We gaan even terug naar het begin van uw tijdlijn. Als u nu zo terugkijkt op deze hele periode: wat voor gevoel overheerst er dan?

- Zijn er specifieke momenten die u zijn bijgebleven?
  - ◊ Wat ging er door u heen toen dit gebeurde?
  - ◊ Waren er momenten die voor u iets deden veranderen of opvallend waren?
  - ◊ Wat maakt dit voor u een belangrijk moment?
  - ◊ Wat deed dat met u?
- Waren er momenten gedurende deze periode dat u spanning of druk ervaarde?
  - ◊ Waarom was dat?
  - ◊ Waren er ook momenten waarop iets meeviel?
- Hoe duidelijk was het voor u wat er van u werd verwacht?
  - ◊ Waar was het helder?
  - ◊ Wanneer twijfelde u over wat u moest doen
- Zijn er momenten geweest waarop u iets anders begreep dan achteraf de bedoeling bleek?
  - ◊ Wat dacht u toen dat het voor u betekende?
- Had u het gevoel dat u overzicht had over wat er speelde?
  - ◊ Wanneer wel en wanneer minder?
- Zou u nu iets anders doen als u nu een brief zou krijgen?

Verbeteringen
Doel: Het doel is om te verkennen wat mensen in verschillende momenten van het proces nodig hadden, hoe communicatie, ondersteuning, taal, toon en timing beter hadden kunnen aansluiten op hun situatie.

Ga eventueel weer terug naar de tijdlijn.
- Tijdens uw eigen proces: welke vormen van contact of ondersteuning werkten voor u fijn? En wat zou voor u nog beter werken?
- Als u nu terugkijkt op het proces, zijn er dingen die u fijn had gevonden om van Toeslagen te ontvangen, bijvoorbeeld aan informatie, uitleg of contact?
- Als u mee zou mogen denken: wat zou dit proces voor mensen zoals u nóg duidelijker of prettiger kunnen maken?
- Is er iets wat u nog zou willen meegeven aan Dienst Toeslagen over uw situatie en het proces?

Bijlage 5. Materialen interviews

5.1.2e



Ik voel me fijn	Ik ben een beetje bang	Mijn hoofd voelt vol	computer
Ik ben verdrietig	Ik voel me boos	Het gaat wel	hulp
bellen	geld	brief	app

Tijdlijn van mijn toeslag

Ik vraag mijn toeslag aan

Ik krijg mijn toeslag

Ik moet toeslag terugbetalen

Ik heb alles terugbetaald

theRevolution