RAPPORTAGE

DOENLIJK INVORDEREN

HET INVORDERINGSPROCES VAN TOESLAGEN GETOETST VANUIT EEN GEDRAGS- EN BURGERPERSPECTIEF

D&B
Dijksterhuis & van Baaren
Ministerie van Financiën

Nijmegen • Oktober 2021

COLOFON

Rapportage
Oktober 2021

OPDRACHTGEVER:
Ministerie van Financiën
Directoraat-generaal Toeslagen
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

OPDRACHTNEMER:
Dijksterhuis & van Baaren (D&B)
St. Anthoniusplaats 9
6511 TR Nijmegen

Kaj Bots
Eva Freling
Martijn Pijs
Marenne Vlieg

info@gedragsverandering.nl
www.dbgedrag.nl
www.gedragsverandering.nl

D&B

INHOUDSOPGAVE

4 **INLEIDING**

8 **SAMENVATTING**

9 Burgerreisanalyse
10 Interviews
12 Conclusie
13 Advies opstarten proces

14 **HOOFDSTUK 1 THEORETISCH KADER**

15 Onbewust gedrag
15 Cognitieve schaarste in de doelgroep

17 **HOOFDSTUK 2 HOE GING HET INVORDERINGSPROCES TOT NU TOE?**

19 Stappen in het invorderingsproces

22 **HOOFDSTUK 3 WAT VALT ER OP IN HET INVORDERINGSPROCES?**

23 Aandachtspunten

29 **HOOFDSTUK 4 NIET AFBETALEN, WAAR GING HET MIS?**

30 Doelgroepen
31 Overzicht terugvorderingen
33 Inzicht totstandkoming terugvorderingen
35 Brieven toeslagen
37 Contact met Toeslagen
40 Complexe persoonlijke situatie
44 Doenlijkheid terugbetalen

45 **HOOFDSTUK 5 MOGELIJKE OPLOSSINGEN VOLGENS BURGERS**

46 (Zeer) goed beoordeeld
49 Wisselend beoordeeld
54 Contact over de terugvordering

57 **HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE**

59 **HOOFDSTUK 7 ADVIES OPSTARTEN PROCES**

60 Informeer burgers schriftelijk
63 Neem contact op met de meest kwetsbare burgers

66 **REFERENTIES**

INTERACTIEF DOCUMENT
klik op de paginanummering om naar de hoofdstukken te gaan

INLEIDING

INLEIDING

AANLEIDING

In het rapport ‘Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid’ pleit de WRR voor beleid op basis van gedragskennis [1]. Dit betreft beleid dat niet alleen aansluit op het kennisvermogen van mensen, maar ook op het doenvermogen. Die aansluiting mist nu vaak en hierdoor mislukken pogingen om gedrag te sturen door middel van beleid regelmatig.

We gaan er vaak ten onrechte vanuit dat juiste kennis automatisch leidt tot actie. Maar: weten is nog geen doen. Als burgers bijvoorbeeld weten dat ze een openstaande schuld moeten betalen aan de Dienst Toeslagen (hierna: Toeslagen), kunnen factoren als stress of een ingewikkeld terugvorderingssysteem ervoor zorgen dat ze deze openstaande schuld toch niet terugbetalen. Effectief (terugvorderings)beleid is beleid dat rekening houdt met de aard van menselijk gedrag en de diverse factoren die het beïnvloeden. In dit onderzoek hebben we dergelijke (gedrags)factoren onderzocht.

FOCUS VAN HET ONDERZOEK

Middels dit onderzoek achterhaalden we in hoeverre het huidige invorderingsproces en de daarbij horende (dwang) invorderingsmaatregelen rekening houden met menselijk gedrag en welke gedragsfactoren een rol spelen. Met andere woorden: het doel is om inzicht te krijgen in de ‘doenlijkheid’ van het invorderingsproces en de (dwang)invorderingsmaatregelen van Toeslagen.

Bij het bepalen van de doenlijkheid van het invorderingsproces gaat het niet alleen om de vraag of burgers het proces kunnen doorlopen, maar bijvoorbeeld ook of het proces (eenvoudig) te begrijpen is en of dit mogelijk weerstand oproept. Om de doenlijkheid goed in kaart te brengen, keken we in dit onderzoek daarom naar verschillende onderliggende componenten: weten, willen, kunnen en doen. Op deze manier kregen we een omvangrijk beeld van de verschillende aspecten van de doenlijkheid van het invorderingsproces en onderzochten we zowel het benodigde denk- als doenvermogen van burgers.

Pauzeren en opstarten van het invorderingsproces
Het onderzoek vond plaats tijdens de COVID-19-pandemie. Het invorderingstraject is gedurende die periode voor meer dan honderdduizend burgers stopgezet voordat zij het dwangbevel kregen. Zij hebben de communicatie vóór het dwangbevel dus ontvangen, maar het dwangbevel zelf niet. Er komt echter een moment dat Toeslagen het invorderingsproces weer opstart en burgers hun schuld af moeten gaan betalen. Gedurende het onderzoek kwam de focus daarom te liggen op het weer opstarten van het proces. De onderzoeksvraag die we in deze rapportage beantwoorden is:

Hoe kan Toeslagen het invorderingsproces weer starten en voorkomt zij dat burgers hierdoor in de problemen komen?

ONDERZOEKSOPZET

We zetten verschillende onderzoeksmethoden in om inzicht te krijgen in de doenlijkheid van het invorderingsproces:

Een literatuurstudie
We deden een literatuurstudie naar factoren die van invloed zijn op terugbetaalgedrag van debiteuren. Deze inzichten toetsten we in de interviews bij de doelgroepen van dit onderzoek.

Een burgerreisanalyse
We brachten de huidige burgerreis in kaart. Hierbij keken we naar het gehele invorderingsproces. Dit gaf ons inzicht in welke stappen een burger kan doorlopen en welke knelpunten er in het proces zitten. Deze inzichten gebruikten we in de interviews met burgers.

Telefonische interviews met burgers
We interviewden 70 burgers over het invorderingstraject dat zij hadden doorlopen. We vroegen naar hun ervaring en stelden vragen over verschillende gedragsfactoren en aspecten van doenvermogen. Daarnaast legden we hen een aantal suggesties voor verbetering van het invorderingsproces voor.

AANDACHTSPUNTEN

Dit onderzoek levert waardevolle inzichten op als het gaat om de doenlijkheid van het invorderingsproces. Het onderzoek heeft echter ook een aantal aandachtspunten die we hieronder bespreken.

De focus lag op het herstarten van het proces
De focus van het onderzoek lag op het herstarten van het invorderingsproces en niet op het verbeteren van de bestaande burgerreis. Tijdens de burgerreisanalyse kwamen we echter een hoop aandachtspunten tegen. We denken dat er veel te winnen is in de huidige burgerreis en dat Toeslagen problemen rondom inning én het opbouwen van nieuwe schulden kan voorkomen wanneer zij de burgerreis beter aan laat sluiten op de doelgroep. In onze adviezen gaan we hier deels al op in, omdat sommige van deze aandachtspunten ook duidelijk terugkwamen in de interviews met burgers. Binnen dit onderzoek is echter te weinig ruimte om in detail in te gaan op specifieke adviezen over de (sub)onderdelen van het proces. We raden daarom nadrukkelijk aan om hier verder onderzoek naar te doen. Door hier aandacht aan te besteden kunnen mogelijk toekomstige problemen voorkomen worden voor de burgers die toeslag terug moeten betalen.

De doelgroepen hebben veel overlap
De insteek van het onderzoek was om verschillende groepen burgers te selecteren, te achterhalen hoe deze selecties van elkaar verschilden en specifieke adviezen te geven. Gedurende het onderzoek bleek echter dat er veel overlap was tussen de groepen en dat veel relevante factoren bij meerdere selecties speelden. Zo bleek dat veel burgers meerdere terugvorderingen hadden gehad (oorspronkelijk was dat alleen in selectie 1 het geval) en dat het bijvoorbeeld in elke groep ontbrak aan overzicht van de terugvordering(en). Hierdoor was het lastig om adviezen per selectie te formuleren.

Er is sprake van zelfselectie bij de interviews
De selectie van burgers voor de interviews vond plaats via een wervingsbrief vanuit Toeslagen. Vervolgens moesten zij zich via de mail aanmelden voor het onderzoek. Deze methode heeft als beperking dat burgers zich actief moeten aanmelden en dat er dus alleen burgers deelnemen aan het onderzoek die echt mee willen doen. Burgers die bijvoorbeeld brieven van Toeslagen niet eens openmaken of laaggeletterd of niet-digitaal vaardig zijn, kunnen daardoor niet deelnemen aan het onderzoek. Dit zijn echter juist risicogroepen waarvoor het invorderingsproces minder doenlijk kan zijn. Daardoor is het lastig om een uitspraak te doen over de gehele populatie, vooral over de lastig te bereiken burgers.

De burgers herinnerden zich het proces niet goed
Tijdens de interviews bevroegen we burgers over de verschillende stappen uit het invorderingsproces. Veel burgers hadden echter onvoldoende zicht op het daadwerkelijke proces dat ze doorlopen hadden. Zo waren voor veel van hen bepaalde stappen uit het proces lang geleden gebeurd, waardoor veel burgers niet meer exact wisten welke brieven ze gekregen hadden en wat ze wel of niet hadden gedaan. Daarnaast waren sommige burgers ook in de veronderstelling dat voor hen het proces al afgerond was, omdat ze dachten dat ze alles hadden afbetaald. Doordat sommige burgers dus onvoldoende zicht hadden op het doorlopen proces, was het lastig om tijdens de interviews diep in te gaan op bepaalde stappen uit het proces.

LEESWIJZER

In dit rapport beschrijven we onze bevindingen. In hoofdstuk 1 geven we een kort theoretisch kader over het ontstaan van gedrag. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 2 en 3 in op het huidige invorderingsproces en bespreken we aandachtspunten in dit proces. In hoofdstuk 4 bespreken we de bevindingen aan de hand van de interviews met burgers. In hoofdstuk 5 gaan we in op de mogelijk oplossingen volgens burgers. In hoofdstuk 6 geven we een algemene conclusie op basis van het onderzoek. Tot slot geven we in hoofdstuk 7 advies over het opstarten van het invorderingstraject.

SAMENVATTING

SAMENVATTING

BURGERREISANALYSE

Uit de burgerreisanalyse bleek dat de burgerreis tot het dwangbevel op dit moment slecht aansluit bij hoe mensen werken. Met name van burgers die mogelijk kampen met schaarste verwacht Toeslagen extra doenvermogen. We denken dan ook dat er in dit proces veel te winnen is en dat het huidige proces niet aanzet tot actie. Opvallende punten uit de burgerreisanalyse zijn:

- Communicatie rond de inning per post is inconsistent met het feit dat Toeslagen verder voornamelijk digitaal communiceert.
- Inningsbrieven zijn niet op B1-niveau geschreven en bevatten weinig tussenkoppen. Ook ontbreken concrete stappen en handelingsperspectieven.
- Burgers moeten in brieven zelf op zoek naar relevante informatie, omdat informatie niet is toegespitst op hun persoonlijke situatie.
- De brieven stimuleren niet om contact op te nemen met Toeslagen, waardoor burgers met problemen eerder niet-functioneel gedrag zullen vertonen.
- Burgers met meerdere lopende inningstrajecten, krijgen van al deze trajecten aparte post en moeten per inningstraject acties ondernemen.
- Burgers die niet kunnen betalen, kunnen een persoonlijke betalingsregeling aanvragen. Hiervoor moeten burgers veel acties doorlopen, wat moeite kost. Juist van burgers die waarschijnlijk de meeste geldzorgen hebben, vraagt Toeslagen daardoor het meest.
- Burgers die twee keer hun termijnbetaling missen, verliezen hun betalingsregeling en moeten zelf contact opnemen om deze te hervatten. Twee termijnen achterlopen kan echter een indicatie zijn dat ze (financiële) schaarste ervaren. Vanuit het doenvermogen perspectief sluit het niet aan bij deze doelgroep dat ze zelf contact op moeten nemen.
- Burgers die in termijnen betalen, moeten invorderingsrente betalen waardoor zij nog meer schuld opbouwen. Burgers moeten bovendien zelf uitrekenen hoeveel rente zij moeten betalen. In de praktijk houdt dit in dat burgers een hogere laatste betaling krijgen waar de rente die zij nog niet hebben betaald, bij opgeteld is.
- De betaalmogelijkheden zijn achterhaald en vragen meer acties dan alternatieven die al lang mogelijk zijn buiten de Belastingdienst. Denk aan iDEAL of automatische incasso.
- Burgers wiens bezwaar ongegrond wordt verklaard, krijgen uitstel van betaling tot de beslissing is genomen. Wanneer zij niet tussentijds afbetalen en hun bezwaar ongegrond wordt verklaard, moeten zij in de resterende maanden hun schuld terugbetalen.

- Het moment waarop burgers een verzoek tot betaling krijgen sluit niet altijd aan bij het moment waarop zij inkomen ontvangen.
- Doordat Toeslagen het termijnbedrag afrondt, kan het zijn dat burgers die zelf hun bedrag door het aantal termijnen delen tientallen centen te weinig overmaken en een betalingsherinnering, aanmaning en dwangbevel ontvangen.
- Burgers krijgen in de betalingsherinnering en aanmaning geen inzicht in de hoogte van hun schuld en het bedrag dat zij reeds afbetaald hebben. In de brieven waarin deze informatie wel staat, kan dit duidelijker weergegeven worden.
- De communicatie van Toeslagen is nu alleen gericht op het terugbetalen van de schuld en niet op het voorkomen van meer schulden in de toekomst.
- De deadline in het dwangbevel is onrealistisch. Het geld moet binnen 1 dag op de rekening van Toeslagen staan.

INTERVIEWS

Burgers hebben geen overzicht
Uit de interviews bleek dat burgers weinig tot geen inzicht in hun terugvordering(en) hebben. Zij weten niet hoeveel ze nog moeten betalen en wat ze al betaald hebben. Dit zorgt voor onzekerheid en in sommige gevallen voor vermijdend, niet-functioneel gedrag en opstapelende problemen. Het stopzetten van het inningsproces heeft dit gebrek aan inzicht vergroot en sommige burgers denken dat zij al klaar zijn met afbetalen. Burgers met meerdere terugvorderingen en burgers waarbij verrekend is, lijken het minste inzicht te hebben in hun situatie.

Burgers snappen niet hoe terugvorderingen tot stand komen
Het is niet altijd duidelijk hoe een terugvordering tot stand komt. Volgens burgers communiceert Toeslagen hier niet duidelijk over in de brieven. Sommige burgers hebben hierdoor het gevoel dat de invordering onterecht is, waardoor zij niet in actie komen.

Burgers ervaren brieven als onprettig
Veel burgers ervaren brieven als zakelijk en koud. Ook vinden zij brieven niet altijd duidelijk. Zo is voor veel burgers niet duidelijk welke oplossingen Toeslagen biedt wanneer zij het termijnbedrag niet kunnen betalen.

Telefonisch contact levert geen oplossing op
Burgers ervaren telefonisch contact als warm, maar bellen met de Belastingtelefoon resulteert niet altijd in een (gepaste) oplossing of de gewenste informatie. Hierdoor hebben zij het gevoel tegen een muur aan te lopen en bellen zij niet (meer) op. Ook lange wachttijden, vaak doorverbinden en niet nagekomen terugbelafspraken verhogen de drempel tot contact en zorgen bij sommige burgers voor een gevoel van hulpeloosheid.

Terugvorderingen zorgen voor stoppen toeslag
Sommige burgers weten niet hoe ze terugvorderingen moeten voorkomen en stoppen hun toeslag omdat ze “ervan af willen zijn”.

Burgers ervaren cognitieve schaarste
Veel burgers die we spraken hebben te maken met een complexe financiële en/of persoonlijke situatie en ervaren cognitieve schaarste. Hierdoor zijn zij vaak niet in staat om direct te betalen of actief naar een oplossing te zoeken.

Burgers ervaren weinig controle
Veel burgers ervaren weinig controle. Dit speelde met name bij burgers met meerdere terugvorderingen, burgers waarbij verrekend is en burgers met hoge terugvorderingen. De meeste burgers ervaren hun schuld bovendien als hoog. De meerderheid van hen heeft het gevoel dat zij niet in staat zijn om het geld terug te kunnen betalen.

Beoordeling van oplossingen
Een onderdeel van het onderzoek bestond uit het voorleggen van verschillende mogelijke oplossingen tijdens de interviews. Deze oplossingen kunnen burgers met terugvorderingen helpen om in actie te komen. Burgers zien vooral veel potentie in de volgende oplossingen:

- De burger kan de status van de terugvordering(en) inzien, bij voorkeur digitaal op een persoonlijke dashboard.
- De burger kan het bedrag in termijnen betalen, omdat de openstaande terugvordering voor de meeste burgers te hoog is om in één keer af te lossen.
- Toeslagen neemt contact op om samen met de burger een oplossing te zoeken, omdat Toeslagen op deze manier begrip toont en het efficiënter is dan zelf bellen (i.v.m. lange wachttijden en doorverbonden worden).

Burgers beoordeelden de volgende oplossingen wisselend:

- Toeslagen stuurt een bericht over de vooruitgang van de betaling. Het biedt inzicht in de terugvorderingen, maar vergeleken met het inzien van de status is deze oplossing suboptimaal.
- De burger start een paar maanden na het ontvangen van de terugvordering met betalen. Voor sommigen geeft dit de mogelijkheid om zich financieel voor te bereiden, terwijl anderen dit ‘uitstel van executie’ vinden.

- De burger kan het inningsproces tussentijds pauzeren. Sommige burgers vinden het fijn dat een betaalpauze helpt bij onvoorziene kosten, terwijl anderen bang zijn dat men het geld in deze maand ergens anders aan uitgeeft.
- Termijnbedragen worden automatisch afgeschreven. Enerzijds zorgt dit ervoor dat burgers niet vergeten te betalen, maar sommigen behouden liever de controle over hun financiën en maken het termijnbedrag zelf over.

CONCLUSIE

We denken dat Toeslagen veel problemen rondom inning had kunnen voorkomen met een beter ingericht proces en heldere communicatie. Ook verwachten we dat veel burgers direct in de problemen komen wanneer Toeslagen het inningstraject op de huidige manier voortzet en burgers een dwangbevel stuurt. We raden dan ook aan om het opstarten van het proces zorgvuldig aan te pakken en de burgerreis voor deze burgers als het ware te “resetten”. Daarmee bedoelen we dat zij een eerste kennisgeving van hun openstaande schuld ontvangen met daarin een verzoek om te betalen of contact op te nemen in plaats van direct een betalingsherinnering, aanmaning of dwangbevel.

ADVIES OPSTARTEN PROCES

Informeer burgers schriftelijk
Vrijwel niemand van de geïnterviewde burgers had door dat het traject tijdelijk is stopgezet. Waarschijnlijk schrikken burgers dus als Toeslagen het traject (opeens) weer opstart. Het is belangrijk dat burgers in deze situatie functioneel gedrag vertonen. Dit wil zeggen dat ze starten met betalen of contact opnemen wanneer ze niet kunnen afbetalen. Hierbij is het van belang om:

- de brief geruime tijd voor het opstarten te sturen;
- burgers inzicht te geven in hun openstaande terugvordering(en);
- duidelijke handelingsperspectieven te bieden door:
    - in termijnen betalen standaard te maken
    - duidelijk te communiceren over verrekenen
    - duidelijk uit te leggen wat burgers moeten doen als zij niet kunnen betalen
    - handelingsperspectieven visueel te ondersteunen;
- weerstand te erkennen en te verminderen door:
    - gebrek aan communicatie rondom stopzetten te erkennen
    - zoveel mogelijk uit te leggen hoe terugvorderingen tot stand zijn gekomen
    - burgers inspraak te geven
    - geen negatieve termen te gebruiken
    - duidelijke taal te gebruiken;
- te verwijzen naar schuldhulporganisaties.

Neem contact op met de meest kwetsbare burgers
Naast de schriftelijke kennisgeving raden wij aan om de meest kwetsbare burgers actief te benaderen om samen een oplossing te zoeken. Burgers die cognitieve schaarste ervaren, hebben waarschijnlijk weinig “ruimte” om zelf contact op te nemen. Wanneer Toeslagen hen actief benadert, kan zij mogelijk voorkomen dat deze burgers niet in actie komen en wederom in het traject van aanmaning en dwangbevel belanden.

We adviseren daarom om een belactie te houden waarbij medewerkers van Toeslagen actief contact zoeken met deze burgers. Het doel van deze belactie is om samen met burgers te kijken wat in hun situatie haalbaar is en passende oplossingen te bieden. Als een belactie niet mogelijk is, is een speciale helpdesk een alternatief.

Voorafgaand aan deze belactie kan Toeslagen een selectie maken van burgers aan de hand van vooraf opgestelde kenmerken.

HOOFDSTUK 1
THEORETISCH KADER

THEORETISCH KADER

Ondanks decennia aan wetenschappelijke kennis over gedrag, maken instanties nog altijd vooral *intuïtieve* keuzes bij de ontwikkeling van processen. Dat is niet vreemd. Ieder mens heeft tenslotte levenslange ervaring met gedrag en vanuit die beleving lijken bepaalde strategieën logisch. Maar niet alles wat logisch lijkt, heeft ook (het gewenste) effect.

Dit theoretische deel geeft een beknopt overzicht van twee belangrijke basisprincipes achter menselijk gedrag en waarom deze principes belangrijk zijn voor het proces van Toeslagen.

ONBEWUST GEDRAG

Een groot deel van ons gedrag ontstaat niet uit bewuste, rationele overwegingen, maar door onbewuste processen [2]. En dit is maar goed ook. Het zorgt er namelijk voor dat we niet onnodig veel tijd en energie verspillen aan simpele handelingen of keuzes. In plaats van bewuste overwegingen handelen we vaak op basis van gewoontes of heuristieken – mentale 'shortcuts' die ervoor zorgen dat we snel en gemakkelijk keuzes kunnen maken [3].

Deze heuristieken maken ons echter ook kwetsbaar voor denkfouten of verkeerde inschattingen. Vanwege onze beperkte aandacht, tijd en energie benaderen we niet alle keuzes op een bewuste manier. Over het algemeen gebruiken we alleen de rationele 'route' als we de uitkomst van de keuze belangrijk genoeg vinden, geloven dat we de uitkomst kunnen behalen en genoeg cognitieve capaciteit hebben om deze keuze ook overwogen te maken [3]. Een logisch voorbeeld is dat we meer tijd en energie steken in het kopen van een nieuwe auto dan een pak hagelslag in de supermarkt.

Vanuit een rationeel oogpunt zou elke burger die een terugvordering moet terugbetalen, dit zo snel mogelijk moeten (willen) doen. Hiermee voorkom je namelijk negatieve consequenties zoals beslaglegging of boetes. In de praktijk blijkt echter dat burgers niet altijd in actie komen, ondanks herhaaldelijke berichten over het (moeten) terugbetalen en de dreiging van invorderingskosten en een dwanginvordering.

In dit rapport kijken we waarom burgers niet in actie komen. Hierbij is het belangrijk dat we inzoomen op de doelgroep: toeslaggerechtigde burgers die een terugvordering moeten betalen.

COGNITIEVE SCHAARSTE IN DE DOELGROEP

Mensen die een schuld moeten terugbetalen ervaren vaak cognitieve schaarste. De financiële stress die komt kijken bij een schuld zorgt voor een verminderde cognitieve capaciteit. Als iemand schaarste ervaart, werken hersenfuncties zoals plannen, onthouden en inschatten van risico minder goed. Ook focussen mensen die een schuld moeten betalen op de korte termijn en is hun zelfcontrole beperkt [4]. Doordat de aandacht naar de meest urgente kortetermijnzaken gaat, ontstaat de kans dat men het overzicht verliest.

Cognitieve schaarste en laag inkomen
Dit geldt met name voor de doelgroep van het toeslagenstelsel. Deze burgers hebben over het algemeen toeslagen nodig om rond te komen, vanwege een laag inkomen. Burgers met een laag inkomen hebben vaker te maken met ontslag, flexibel werk of seizoensarbeid. Deze financiële onzekerheid gaat vaak samen met armoede en/of het opbouwen van schulden [5].

Cognitieve schaarste en meerdere inkomensbronnen
Ook hebben toeslaggerechtigden vaker te maken met meerdere vormen van inkomen zoals een uitkering, loon en een of meerdere toeslag(en) [6]. Elk inkomen gaat gepaard met meerdere contactmomenten (brieven, e-mails), in te vullen formulieren en benodigde acties. Dit verhoogt de financiële arbeid voor een doelgroep die door een lager inkomen vaak al minder cognitieve capaciteit heeft [6]. Veel (complexe) contactmomenten zorgen ervoor dat iemand het overzicht snel verliest en betalingen over het hoofd ziet. De stress die hierdoor ontstaat kan ertoe leiden dat iemand minder actie onderneemt en bijvoorbeeld brieven niet meer opent.

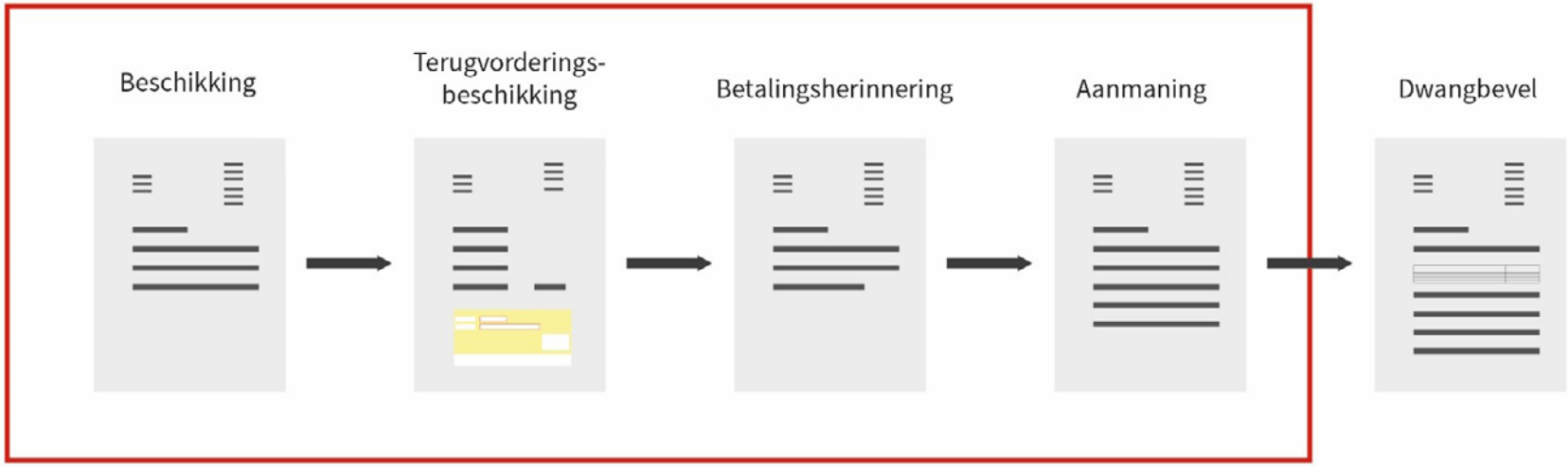
Levensgebeurtenissen
Burgers ervaren ook cognitieve schaarste als de persoonlijke situatie plotseling verandert. Levensgebeurtenissen zoals een scheiding, baanverlies, afgekeurd worden voor werk of ontslag zorgen niet alleen voor financiële stress, maar eisen ook veel aandacht op. Hierdoor kunnen burgers minder rationeel handelen, terwijl dit juist de momenten zijn dat burgers in actie moeten komen om negatieve consequenties te voorkomen.
Het is belangrijk dat het ideale invorderingsproces rekening houdt met de beperkte cognitieve capaciteit van de burger. De gewenste acties om een terugvordering terug te betalen zijn hierbij zo makkelijk mogelijk uit te voeren en vergen zo min mogelijk mentale capaciteit.

HOOFDSTUK 2
HOE GING HET INVORDERINGSPROCES TOT NU TOE?

HET INVORDERINGSPROCES TOT NU TOE

We deden een burgerreisanalyse om inzicht te krijgen in de stappen die burgers doorlopen wanneer zij toeslag terug moeten betalen. Dit gaf ons inzicht in de mogelijke stappen die de doelgroep doorliep voordat ze op het punt is beland waar ze nu is: het ontvangen van het dwangbevel.

Hoe een burger op het punt komt waarop hij/zij een dwangbevel gaat ontvangen, kan sterk verschillen. Er zijn dermate veel verschillende mogelijkheden om de burgerreis te doorlopen dat het onmogelijk is om deze allemaal in deze rapportage te bespreken. Hieronder omschrijven we daarom alleen de onderdelen die op de meeste burgers van toepassing zijn.



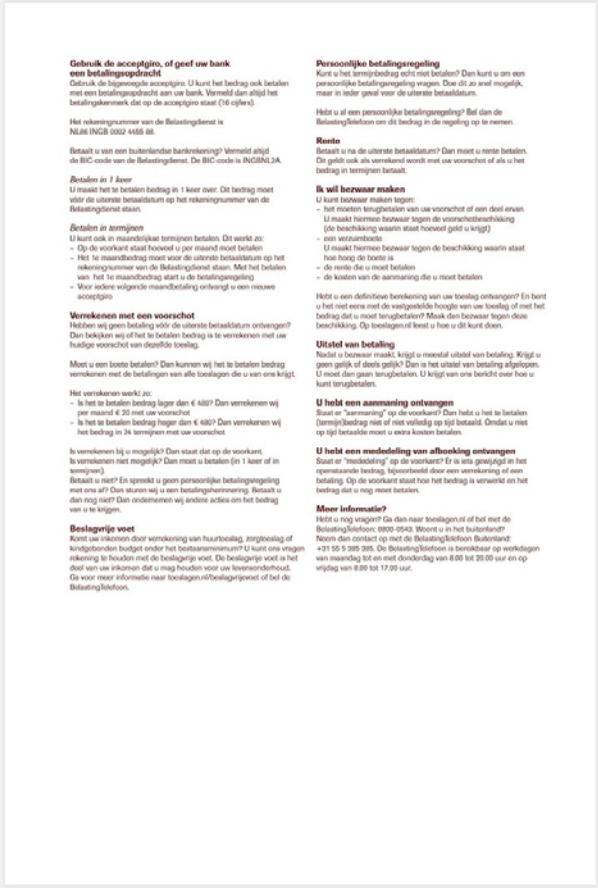
Afbeelding 1. Stappen die alle burgers uit de doelgroep hebben doorlopen.

STAPPEN IN HET INVORDERINGSPROCES

De beschikking
Na hun belastingaangifte ontvangen burgers een definitieve beschikking van hun toeslagen. Hierin staat of zij nog toeslag ontvangen of dat zij te veel ontvangen toeslag terug moeten betalen. Er staat ook aangegeven dat er een brief volgt over het terugbetaalproces. Burgers kunnen ook een dergelijke beschikking krijgen in de voorschotfase.

De terugvorderingsbeschikking
In de terugvorderingsbeschikking staat voor wanneer de burger het geld overgemaakt moet hebben. Ook wordt verwezen naar het starten van een standaard betalingsregeling. Op de achterkant van de brief staat een standaard overzicht van verschillende acties die burgers kunnen ondernemen zoals bezwaar maken of een persoonlijke betalingsregeling aanvragen.

Burgers die nog toeslag ontvangen, hebben in sommige gevallen de mogelijkheid om de toeslag die zij terug moeten betalen te laten verrekenen met de toeslag die zij nog krijgen. Dit gebeurt automatisch wanneer zij niet voor de uiterste datum een eerste termijnbedrag overmaken.



Gebruik de acceptgiro, of geef uw bank een betalingsopdracht
Gebruik de bijgevoegde acceptgiro. U kunt het bedrag ook betalen met een betalingsopdracht aan uw bank. Vermeld dan altijd het betalingskenmerk dat op de acceptgiro staat (16 cijfers).

Het rekeningnummer van de Belastingdienst is
NL86 INGB 0002 4455 88.

Betaalt u van een buitenlandse bankrekening? Vermeld altijd de BIC-code van de Belastingdienst. De BIC-code is INGBNL2A.

Betalen in 1 keer
U maakt het te betalen bedrag in 1 keer over. Dit bedrag moet vóór de uiterste betaaldatum op het rekeningnummer van de Belastingdienst staan.

Betalen in termijnen
U kunt ook in maandelijkse termijnen betalen. Dit werkt zo:
- Op de voorkant staat hoeveel u per maand moet betalen
- Het 1e maandbedrag moet voor de uiterste betaaldatum op het rekeningnummer van de Belastingdienst staan. Met het betalen van het 1e maandbedrag start u de betalingsregeling
- Voor iedere volgende maandbetaling ontvangt u een nieuwe acceptgiro

Verrekenen met een voorschot
Hebben wij geen betaling vóór de uiterste betaaldatum ontvangen? Dan bekijken wij of het te betalen bedrag is te verrekenen met uw huidige voorschot van dezelfde toeslag.

Moet u een boete betalen? Dan kunnen wij het te betalen bedrag verrekenen met de betalingen van alle toeslagen die u van ons krijgt.

Het verrekenen werkt zo:
- Is het te betalen bedrag lager dan € 480? Dan verrekenen wij per maand € 20 met uw voorschot
- Is het te betalen bedrag hoger dan € 480? Dan verrekenen wij het bedrag in 24 termijnen met uw voorschot

Is verrekenen bij u mogelijk? Dan staat dat op de voorkant.
Is verrekenen niet mogelijk? Dan moet u betalen (in 1 keer of in termijnen).
Betaalt u niet? En spreekt u geen persoonlijke betalingsregeling met ons af? Dan sturen wij u een betalingsherinnering. Betaalt u dan nog niet? Dan ondernemen wij andere acties om het bedrag van u te krijgen.

Beslagvrije voet
Komt uw inkomen door verrekening van huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget onder het bestaansminimum? U kunt ons vragen rekening te houden met de beslagvrije voet. De beslagvrije voet is het deel van uw inkomen dat u mag houden voor uw levensonderhoud. Ga voor meer informatie naar toeslagen.nl/beslagvrijevoet of bel de Belastingtelefoon.

Persoonlijke betalingsregeling
Kunt u het termijnbedrag echt niet betalen? Dan kunt u om een persoonlijke betalingsregeling vragen. Doe dit zo snel mogelijk, maar in ieder geval voor de uiterste betaaldatum.

Hebt u al een persoonlijke betalingsregeling? Bel dan de Belastingtelefoon om dit bedrag in de regeling op te nemen.

Rente
Betaalt u na de uiterste betaaldatum? Dan moet u rente betalen. Dit geldt ook als verrekend wordt met uw voorschot of als u het bedrag in termijnen betaalt.

Ik wil bezwaar maken
U kunt bezwaar maken tegen:
- het moeten terugbetalen van uw voorschot of een deel ervan
  U maakt hiermee bezwaar tegen de voorschotbeschikking (de beschikking waarin staat hoeveel geld u krijgt)
- een verzuimboete
  U maakt hiermee bezwaar tegen de beschikking waarin staat hoe hoog de boete is
- de rente die u moet betalen
- de kosten van de aanmaning die u moet betalen

Hebt u een definitieve berekening van uw toeslag ontvangen? En bent u het niet eens met de vastgestelde hoogte van uw toeslag of met het bedrag dat u moet terugbetalen? Maak dan bezwaar tegen deze beschikking. Op toeslagen.nl leest u hoe u dit kunt doen.

Uitstel van betaling
Nadat u bezwaar maakt, krijgt u meestal uitstel van betaling. Krijgt u geen gelijk of deels gelijk? Dan is het uitstel van betaling afgelopen. U moet dan gaan terugbetalen. U krijgt van ons bericht over hoe u kunt terugbetalen.

U hebt een aanmaning ontvangen
Staat er "aanmaning" op de voorkant? Dan hebt u het te betalen (termijn)bedrag niet of niet volledig op tijd betaald. Omdat u niet op tijd betaalde moet u extra kosten betalen.

U hebt een mededeling van afboeking ontvangen
Staat er "mededeling" op de voorkant? Er is iets gewijzigd in het openstaande bedrag, bijvoorbeeld door een verrekening of een betaling. Op de voorkant staat hoe het bedrag is verwerkt en het bedrag dat u nog moet betalen.

Meer informatie?
Hebt u nog vragen? Ga dan naar toeslagen.nl of bel met de Belastingtelefoon: 0800-0543. Woont u in het buitenland? Neem dan contact op met de Belastingtelefoon Buitenland: +31 55 5 385 385. De Belastingtelefoon is bereikbaar op werkdagen van maandag tot en met donderdag van 8.00 tot 20.00 uur en op vrijdag van 8.00 tot 17.00 uur.

Afbeelding 2. Standaard achterkant van alle brieven in het proces.

De betalingsherinnering
Burgers die niet voldoen aan hun betalingsplicht ontvangen een betalingsherinnering. De betalingsherinnering kan gaan over het volledige bedrag of over een termijnbedrag. Burgers die een betalingsregeling zijn gestart door een termijnbedrag over te maken, ontvangen eerst een betalingsherinnering voor het termijnbedrag. Wanneer zij deze niet betalen, ontvangen ze een betalingsherinnering voor het volledige bedrag. Burgers die nooit een betalingsregeling zijn gestart, ontvangen direct een herinnering voor het volledige bedrag.

De aanmaning
Wanneer burgers geen actie ondernemen na de betalingsherinnering, ontvangen zij een aanmaning. Hierin staat het volledige verschuldigde bedrag plus aanmaningskosten per vordering. Burgers moeten ervoor zorgen dat het bedrag binnen veertien dagen op de rekening van de Belastingdienst staat.

Voor alle burgers in dit onderzoek is het inningstraject stopgezet nadat zij de aanmaning hebben ontvangen. Zij zijn er niet van op de hoogte gebracht dat het inningsproces is gepauzeerd. Voor sommigen van hen is dit een jaar geleden, voor anderen enkele maanden.

Het dwangbevel
Wanneer burgers geen actie ondernemen na het ontvangen van de aanmaning, ontvangen zij een dwangbevel. In het dwangbevel staat het volledige verschuldigde bedrag plus extra verschuldigde kosten van de vervolging. Burgers moeten ervoor zorgen dat het volledige bedrag binnen twee dagen op de rekening van de Belastingdienst staat.

Een betalingsregeling
Afhankelijk van de hoogte van het bedrag kunnen burgers een betalingsregeling starten. Dit wil zeggen dat zij het bedrag in termijnen overmaken in plaats van in één keer. Het is op ieder moment in de burgerreis mogelijk om een betalingsregeling aan te vragen.

Er zijn twee verschillende soorten betalingsregelingen: een standaard betalingsregeling en een persoonlijke betalingsregeling.

Standaard betalingsregeling of Lokale betalingsregeling
De standaard betalingsregeling of lokale betalingsregeling start automatisch wanneer burgers na het ontvangen van de terugvorderingsbeschikking het eerste termijnbedrag overmaken.

Persoonlijke betalingsregeling
De persoonlijke betalingsregeling is aan te vragen via een formulier op de website van Toeslagen. Burgers kunnen deze persoonlijke betalingsregeling aanvragen wanneer zij niet de financiële capaciteit hebben om aan de standaard betalingsregeling te voldoen. Burgers die een persoonlijke betalingsregeling aanvragen, krijgen tijdelijk uitstel van betaling.

Het bezwaar
Als burgers het niet eens zijn met een beslissing, kunnen zij schriftelijk bezwaar indienen. Een burger die bezwaar indient, krijgt tijdelijk uitstel van betaling. Als Toeslagen het bezwaar ongegrond verklaart, moet de burger het bedrag in de overgebleven termijnen betalen. Dit nieuwe bedrag staat dan genoemd in de brief die de burger ontvangt met de beslissing.

HOOFDSTUK 3
WAT VALT ER OP IN HET INVORDERINGSPROCES?

WAT VALT ER OP IN HET INVORDERINGSPROCES?

De burgerreis tot het dwangbevel sluit op dit moment slecht aan bij hoe mensen werken. Met name van burgers die mogelijk kampen met schaarste verwacht Toeslagen extra doenvermogen. We denken dan ook dat er in dit proces veel te winnen is en dat het huidige proces niet aanzet tot actie. Hieronder omschrijven we de opvallende punten uit de burgerreis.

AANDACHTSPUNTEN

Burgers hebben geen overzicht van hun schuld
Burgers krijgen in de betalingsherinnering en aanmaning geen duidelijk inzicht in de hoogte van hun openstaande schuld en het bedrag dat ze reeds afbetaald hebben. Ook ontvangen ze geen bericht wanneer de schuld is afbetaald. Dit kan voor gevoelens van onzekerheid of gebrek aan overzicht zorgen. Burgers die wel betalen, ontvangen na iedere betaling een brief met daarin een overzicht van hun schuld. Dit overzicht is echter alleen tekstueel. Visuele ondersteuning kan deze informatie verduidelijken.

Communicatie verloopt voornamelijk per post
Toeslagen communiceert voornamelijk digitaal via MijnToeslagen en via de Berichtenbox van de overheid. Het inningsproces is hier echter niet op aangesloten en alle communicatie rondom de inning verloopt alleen per post. Dit is vanuit de burger mogelijk inconsistent. Daarnaast hebben burgers geen mogelijkheid om de brieven digitaal terug te lezen wanneer zij die niet meer hebben.

Brieven zijn onduidelijk
De brieven die Toeslagen in het inningsproces verstuurd, zijn vaak onduidelijk. Zo is het taalgebruik niet op B1-niveau. De tekst bevat regelmatig moeilijke woorden, waaronder juridisch taalgebruik en vakjargon. Denk aan woorden zoals alsmede, invorderingsrente, dagtekening en beschikking. Het is aannemelijk dat niet iedereen deze informatie goed begrijpt: 2,5 miljoen Nederlanders zijn laaggeletterd. Zij hebben moeite met lezen en schrijven op een taalniveau hoger dan B1. Mogelijk lezen burgers de brieven van Toeslagen niet altijd goed, omdat de informatie vanwege het taalniveau niet duidelijk genoeg is. Uit onderzoek blijkt dat de helft van de debiteuren onvoldoende leesvaardigheid had ten opzichte van 14% in de totale bevolking [6]. Het simpelweg niet begrijpen van een brief kan er daarom voor zorgen dat iemand niet (goed) in actie komt.

Daarnaast zijn de brieven voornamelijk tekstueel zonder tussenkoppen. Er is nagenoeg geen visuele ondersteuning en de burger moet zelf de belangrijkste gegevens voor de overboeking op verschillende plekken in de brief opzoeken.

De verschillende handelingsperspectieven worden kort benoemd op de achterkant van de brief. Duidelijke, concrete stappen voor onderliggende acties ontbreken.

Tot slot is er geen duidelijke communicatie over het inningstraject en de precieze gevolgen als iemand geen actie onderneemt.

Informatie in de brieven is onpersoonlijk
Op de achterkant van de brieven staat veel informatie over mogelijke acties die burgers kunnen nemen. Deze informatie is echter niet toegespitst op de situatie van de betreffende burger. Daardoor moeten burgers op zoek naar de informatie die voor hen relevant is. Zo is er bijvoorbeeld een kopje met ‘verrekenen met een voorschot’, terwijl dit niet voor alle burgers mogelijk is. In de tekst staat vervolgens wel dat het op de voorkant van de brief staat als verrekenen mogelijk is, maar burgers hebben de tekst tot die regel voor niets doorgelezen als die mogelijkheid niet voor hen geldt.

Brief zet niet aan tot contact opnemen
De brieven stimuleren niet om contact op te nemen met Toeslagen. De mogelijkheid om contact op te nemen beperkt zich bovendien tot de Belastingtelefoon. Voor mensen die de schuld niet kunnen betalen of die op een andere manier stress ervaren door de brief, is het echter van belang dat de drempel tot contact zeer laag is om vermijdend, niet-functioneel gedrag te voorkomen.

Het imago van de Belastingtelefoon en de lange wachttijden kunnen deze drempel daarnaast nog verder verhogen. Ook kunnen mensen met schulden gevoelens van schaamte ervaren, waardoor zij geen contact op willen of durven nemen. Tot slot kan het voor mensen een drempel zijn om te bellen. De mogelijkheid om te mailen of chatten kan voor hen een laagdrempeligere manier voor contact zijn.

Stapelende schuld zorgt voor stapelende post
Burgers die al een terugbetaling hebben lopen bij Toeslagen moeten zelf contact opnemen met toeslagen om een gebundelde betalingsregeling te krijgen. Doen zij dit niet, dan krijgen zij per afzonderlijke schuld brieven toegestuurd en moeten zij voor verschillende inningstrajecten handelingen uitvoeren.

Ditzelfde geldt voor burgers die door een verkeerde inschatting van hun inkomen geld terug moeten betalen van verschillende toeslagen. Nemen zij zelf geen contact op om een gebundelde betalingsregeling te krijgen? Dan krijgen ze voor iedere afzonderlijke schuld berichten en moeten ze de bedragen los overmaken.

Het is aannemelijk dat juist burgers met stapelende schulden te kampen hebben met schaarste en dat contact opnemen voor hen een drempel is. Het feit dat zij verschillende schulden moeten afhandelen, brieven bij moeten houden en termijnbedragen over moeten maken, zorgt mogelijk zelfs voor het toenemen van de ervaren schaarste. De mogelijkheid om contact op te nemen om een gebundelde betalingsregeling te krijgen wordt bovendien niet genoemd in de brieven die zij ontvangen.

Burgers met weinig financiële middelen moeten de meeste actie ondernemen
Burgers die denken dat ze het termijnbedrag maandelijks niet kunnen missen, kunnen een persoonlijke betaalregeling aanvragen. Voor het aanvragen van deze betaalregeling moeten ze verschillende stappen ondernemen:

1. Ze moeten naar toeslagen.nl/terugbetalen (staat genoemd in de brief) en vanuit hier naar de juiste pagina navigeren.
2. Ze moeten een formulier downloaden op de website van Toeslagen.
3. Ze moeten dit formulier uitprinten.
4. Ze moeten verschillende inkomensgegevens invullen die zij waarschijnlijk niet bij de hand hebben en dus op moeten zoeken.
5. Ze moeten het formulier ondertekenen en op de post doen.

Opvallend is dat burgers die waarschijnlijk de meeste geldzorgen hebben en beperkte cognitieve capaciteit ervaren door schaarste dus de meeste actie moeten ondernemen. De kans is aanwezig dat dit ervoor zorgt dat deze burgers niet-functioneel, vermijdend gedrag vertonen en helemaal geen actie ondernemen.

Bovendien staat in de brief dat burgers alleen in uitzonderlijke gevallen in aanmerking komen voor een persoonlijke betaalregeling. Dit werpt mogelijk een extra drempel op om de moeite te nemen om het aan te vragen.

Burgers met mogelijke problemen verliezen betaalregeling en moeten zelf actie ondernemen
Burgers die twee maanden achterlopen op hun betalingsregeling, krijgen een herinnering voor het volledige bedrag. Ook raken ze hun betalingsregeling kwijt en moeten ze contact opnemen voor een nieuwe betalingsregeling. Tenzij burgers dus contact opnemen, moeten ze het volledige bedrag in één keer betalen.

Wanneer burgers twee maanden hun betaling missen, kan dit een indicatie zijn dat ze (financiële) schaarste ervaren. Vanuit het doenvermogen perspectief sluit het niet aan bij deze doelgroep dat ze zelf contact op moeten nemen. Ook helpt het hen waarschijnlijk niet dat Toeslagen de druk (en mogelijk de ervaren schaarste) verhoogt door in één keer het volledige bedrag te willen innen. Dit wekt waarschijnlijk vermijdend gedrag in de hand.

Invorderingsrente verhoogt schaarste
Burgers die het bedrag niet in één keer kunnen betalen, krijgen in de meeste gevallen te maken met invorderingsrente. Dit wil zeggen dat burgers op die manier nog meer schuld opbouwen, wat geldzorgen kan vergroten voor burgers die al schaarste ervaren. Normaliter is het rentepercentage 4%. Vanaf 23 maart 2020 is het rentepercentage tijdelijk verlaagd naar 0,01% in verband met de maatregelen in het kader van de coronacrisis. Bij de huidige doelgroep speelt het rentepercentage daarom mogelijk een minder grote rol. De vraag is ook of burgers überhaupt op de hoogte zijn van het rentepercentage.

Burgers moeten zelf de rente uitrekenen
Burgers die in termijnen betalen, moeten zelf uitrekenen hoeveel rente ze per maand over moeten maken. Als ze deze rente niet overmaken, bouwen ze een achterstand op waardoor ze uiteindelijk in een traject van betalingsherinneringen, aanmaningen en dwangbevelen uit kunnen komen. In de praktijk komt dit echter alleen voor als de opgebouwde rente even hoog is als het termijnbedrag. Meestal wordt de ‘achterstand’ die door gerekende invorderingsrente ontstaat opgeteld bij de laatste betaling. Deze is daardoor hoger dan de burger waarschijnlijk verwacht.

Betaalmogelijkheden vragen meer acties dan technologisch mogelijk
Burgers ontvangen een acceptgiro waarmee zij (een deel van) het bedrag kunnen betalen. Deze moeten ze in een envelop doen en op de post doen. Burgers die geen gebruikmaken van de acceptgiro moeten de betaalgegevens zelf overtypen. Wanneer burgers gebruikmaken van een betaalregeling, moeten ze deze handeling maandelijks herhalen of een automatische betaalopdracht instellen. Deze mogelijkheden staan kort genoemd op de brieven die zij ontvangen.

Beide betaalmogelijkheden omvatten meer handelingen dan verschillende bestaande alternatieven die bij Toeslagen nog niet mogelijk zijn. Denk bijvoorbeeld aan automatische incasso, een digitaal betaalverzoek via iDEAL of een QR-code in de brief. Hoe minder handelingen en hoe eenvoudiger die handelingen, hoe groter de kans dat mensen in actie komen.

Wanneer burgers niet betalen, krijgen ze een betaalherinnering waarin staat dat ze de acceptgiro uit de vorige brief kunnen gebruiken. Dit werpt nog een extra drempel op om het bedrag te betalen, omdat ze eerst de vorige brief op moeten zoeken als ze de acceptgiro willen gebruiken. Dit gaat er bovendien vanuit dat burgers hun post op orde hebben en weten waar de vorige brief is.

Minder termijnen na uitstel van betaling
Toeslagen beslist binnen 12 weken na de definitieve beschikking of beschikking in de voorschotfase of bezwaar gegrond is. Dit wil zeggen dat burgers in sommige gevallen drie maanden minder de tijd hebben om hun schuld af te betalen. De last per maand wordt dus hoger voor deze burgers. Met name voor burgers die kampen met schaarste kan dit voor extra druk zorgen.

Daarnaast kan het oneerlijk voelen dat toeslagen ‘de tijd neemt’ en burgers hierdoor een hoger termijnbedrag moeten betalen. Ook ervaren deze burgers mogelijk weerstand tegen het afbetalen omdat hun verzoek is afgekeurd.

Burgers ontvangen brieven op een willekeurig moment in de maand
Toeslagen verstuurt de brieven op een willekeurig moment in de maand. Dit moment hangt af van wanneer burgers een bedrag overmaken. Een betaling ‘triggert’ het versturen van een nieuwe brief. Het moment waarop burgers de brief ontvangen sluit dus mogelijk niet aan bij het moment waarop zij hun inkomen ontvangen. Wanneer de brief bijvoorbeeld twee weken eerder komt

dan verwacht inkomen, moeten burgers dus twee weken wachten en inplannen dat zij na het krijgen van hun salaris het bedrag overmaken. Dit zijn vaardigheden die voor burgers die schaarste ervaren (te)veel gevraagd zijn.

Afronding van het termijnbedrag kan voor verwarring zorgen
Toeslagen rondt het termijnbedrag dat zij naar burgers communiceert in de terugvorderingsbeschikking naar boven af. Burgers die het totale bedrag dus zelf door het aantal termijnen delen, kunnen op een (net) te laag bedrag uitkomen. Dit kan gaan om tientallen centen.

Wanneer burgers als eerste termijn een te laag bedrag overmaken, ontvangen ze een betalingsherinnering voor het volledige bedrag. Dit komt doordat in het systeem de betalingsregeling dan niet is gestart. Dit geldt ook als zij minder dan een euro te weinig overmaken. Dit kan voor verwarring zorgen bij burgers, omdat ze zelf het idee hebben dat ze wel het volledige bedrag over hebben gemaakt.

Geen preventieve maatregelen voor de toekomst
Hoeveel toeslag een burger ontvangt, hangt af van verschillende grondslagen zoals inkomen, vermogen en gezinssamenstelling. Van sommige gegevens moeten burgers zelf een inschatting maken en deze inschatting doorgeven. Ze moeten daarnaast zelf hun gegevens controleren en het doorgeven wanneer er iets in hun situatie wijzigt.

Voor de meeste burgers in het traject geldt dat ze hun gegevens niet hebben gecontroleerd, gewijzigd of dat ze deze verkeerd hebben ingeschat. Hierdoor hebben ze teveel toeslag ontvangen. Met name bij burgers met een hoge terugvordering en een lage betaalcapaciteit is het belangrijk dat ze niet te maken krijgen met stapeling van schulden over verschillende jaren. Dat ze nu een hoge schuld hebben, is een signaal dat er eerder iets mis is gegaan. Hier doet Toeslagen echter niets mee. De communicatie is nu gericht op het terugbetalen en niet op het voorkomen van meer schulden in de toekomst.

Onrealistische deadline in dwangbevel
Het huidige dwangbevel krijgt de dagtekening waarop hij verzonden is, waardoor burgers in de praktijk maar één dag krijgen om het bedrag over te maken. Dat wil zeggen dat burgers dus direct hun post open moeten maken en in actie moeten komen. Als ze dit bovendien via de acceptgiro willen doen, dan is de kans groot dat ze alsnog te laat zijn omdat ze deze op de post moeten doen en de bank de acceptgiro moet verwerken. Deze termijn is daarom onrealistisch.

HOOFDSTUK 4
NIET AFBETALEN, WAAR GING HET MIS?

NIET AFBETALEN, WAAR GING HET MIS?

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste inzichten uit de (semigestructureerde) interviews met burgers. In deze interviews onderzochten we de doenlijkheid van het invorderingsproces voor de factoren weten, willen en kunnen. Daarnaast hebben we de burgers meerdere oplossingen voorgelegd met het oog op het opstarten van het invorderingsproces.

We starten met een beschrijving van de zeven selecties binnen de doelgroep geïnterviewde burgers. Vervolgens bespreken we de belangrijkste inzichten uit de interviews over de doenlijkheid van het invorderingsproces. Ten slotte eindigen we met oplossingen die we burgers hebben voorgelegd.

DOELGROEPEN

In het onderzoek richtten we ons op verschillende groepen burgers. Voorafgaand aan de interviews bepaalden we samen met Toeslagen zeven selecties op basis van gedragspatronen en kenmerken van burgers en de burgerreis.

Per selectie interviewden we circa 10 burgers. Het gaat om de volgende groepen:

- **Selectie 1**: Burgers die al drie keer eerder een hoge terugvordering hebben gehad.
- **Selectie 2**: Burgers die een persoonlijke betaalregeling aan hebben gevraagd.
- **Selectie 3**: Burgers waarbij verrekend is/was en die vanaf de terugvorderingsbeschikking geen actie hebben ondernomen.
- **Selectie 4**: Burgers waarbij niet verrekend is en die vanaf de terugvorderingsbeschikking geen actie hebben ondernomen.
- **Selectie 5**: Burgers met een (relatief) hoge openstaande schuld die minstens € 500,- is en minstens 20% van het jaarinkomen.
- **Selectie 6**: Burgers die na aanvraag van (de) toeslag(en) nooit een wijziging hebben doorgegeven.
- **Selectie 7**: Burgers waarvan het inkomen in 2020 sterk (minstens 20%) is gedaald.

OVERZICHT TERUGVORDERINGEN

Burgers uit alle selecties hebben vaak onvoldoende overzicht van de terugvordering(en). De meeste burgers wisten niet precies over welke toeslag of over welk jaar hun openstaande terugvordering ging. Ook was onduidelijk wat het totale bedrag van de terugvordering(en) was en voor welke datum zij het (termijn) bedrag moesten betalen. Bij vrijwel alle burgers ontbreekt het inzicht in welke terugvorderingen nog niet zijn voldaan.

Voor een derde van de burgers is het gebrek aan kennis over de terugvordering het grootste probleem met betrekking tot het terugbetalen hiervan. Burgers kunnen de betaling niet juist of op tijd voldoen, of voeren geen actie uit omdat zij hier simpelweg niet vanaf weten. Dit leidt tot escalatie van de terugvorderingen; omdat burgers niet op tijd en goed handelen, krijgen zij te maken met negatieve consequenties, zoals (nog) meer of hogere terugvorderingen en nog minder overzicht.

Pauze van het invorderingsproces vermindert overzicht
Daarnaast heeft het pauzeren van de communicatie en betalingen het overzicht van de terugvorderingen verslechterd. Burgers hebben ten tijde van het interview maandenlang niets gehoord van Toeslagen. De meesten denken daarom dat alle terugvorderingen zijn afbetaald en menen niets meer te hoeven doen. Voor deze burgers was het interview de eerste kennisgeving dat zij nog een openstaande terugvordering hadden.

Sommige burgers zijn zich ervan bewust dat het niet gemakkelijk is om een goed overzicht te krijgen. Als gevolg houden zij nauwkeurig alle brieven van Toeslagen bij. Anderen hebben in het verleden via de Belastingtelefoon een schriftelijk overzicht opgevraagd. Deze acties vergen veel van de burger. Burgers moeten (langdurig) bewust gedrag vertonen om dit essentiële overzicht te krijgen. Niet alle burgers zijn hiertoe in staat (zie: *Complexe persoonlijke situatie*) of weten dat de optie voor een schriftelijk overzicht er is (zie: *Gebrek aan inzicht in mogelijke oplossingen*).

Voornamelijk burgers met meerdere terugvorderingen (selectie 1) vinden het lastig om overzicht te houden, omdat zij voor elke toeslag elk jaar een aparte terugvordering ontvangen. Brieven, betaalregelingen en beschikkingsnummers lopen door elkaar en het is lastig om aan te wijzen wanneer welke brief binnenkwam. Voor deze burgers is het niet altijd bekend dat zij sommige betaalregelingen kunnen koppelen of combineren. Aangezien zij elke terugvordering apart moeten betalen, moeten ze maandelijks meerdere acties nauwkeurig uitvoeren.

‘Ik schrik hier heel erg van. Ik had het gevoel dat alles was betaald.’

Ook burgers bij wie verrekend is (selectie 3) vinden het extra lastig om het overzicht te krijgen, omdat zij het verrekenen vaak niet doorhadden. Zij zien hun toeslag(en) dalen en weten niet of dit komt door de verrekening of omdat zij ineens minder recht hebben op toeslag.

‘Dit kan niet kloppen want heb al een jaar niks meer gehoord.’

INZICHT TOTSTANDKOMING TERUGVORDERINGEN

Veel burgers missen een uitleg of verklaring voor de terugvordering. Zij begrijpen niet waarom zij een terugvordering ontvangen of hoe de hoogte van de terugvordering is berekend. Is dit omdat zij te veel inkomsten hadden? Of is er een andere reden en wat is die dan?

In de brief van de terugvordering staat geen (duidelijke) uitleg hoe Toeslagen de terugvordering berekend heeft. Bij navraag bij de BelastingTelefoon krijgen burgers niet altijd een duidelijk antwoord op deze vraag. Dit onbegrip leidt tot extra frustratie als ze zelf menen bijvoorbeeld wel een juist inkomen doorgegeven te hebben.

Opvallend is dat burgers aangeven dat zij het geen probleem vinden om terug te betalen als het gegrond blijkt dat zij inderdaad te veel toeslag hebben ontvangen. In dit geval stellen veel burgers zich pragmatisch op.

Kennis toeslagensysteem

Een aantal burgers vindt het ook lastig om te begrijpen hoe het toeslagensysteem werkt. Zij geven aan dit moeilijk te vinden. Dit kan een belangrijke reden zijn waarom zij meerdere terugvorderingen ontvangen. Veel burgers hebben aannames dat Toeslagen hun gegevens al in kan zien: “Waarom stellen ze me dan niet eerder op de hoogte?” Zij vinden het onrechtvaardig dat Toeslagen te laat ingrijpt (definitieve toekenning na een jaar) en hebben het gevoel dat Toeslagen wel op de hoogte is van (wijzigingen in) het inkomen, maar dit niet doorvoert.

Burgers met een hoge terugvordering (selectie 5) en met meerdere terugvorderingen (selectie 1) geven vaker aan dit inzicht te missen. Zij lijken niet te begrijpen wat de oorzaak is van hun terugvorderingen. Ook komt het bij selectie 1 voor dat burgers volhouden de juiste gegevens te hebben doorgevoerd en zijn zij het oneens met de (in hun ogen onterechte) terugvorderingen. Vooral burgers met meerdere terugvorderingen geven aan een duidelijke uitleg te missen in de brieven vanuit Toeslagen. Enkelen van hen hebben aangegeven in bezwaar te (zijn) (ge)gaan tegen de beslissing.

Gevoel van rechtvaardigheid

Of mensen het toeslagensysteem begrijpen, lijkt invloed te hebben op hoe eerlijk en rechtvaardig zij het vinden dat zij toeslag moeten terugbetalen. Grofweg driekwart van de geïnterviewde burgers gaf aan het oneerlijk te vinden dat zij toeslag terug moesten betalen. De voornaamste reden die zij hiervoor aandroegen was “het systeem klopt niet”. Hiermee bedoelden zij verschillende dingen, bijvoorbeeld dat je een voorschot krijgt en er achteraf pas gecontroleerd wordt en dat Toeslagen de schuld te hoog laat oplopen. Ze verwijten Toeslagen dat ze er niet actief of te laat op gewezen zijn om wijzigingen door te geven. Daarnaast vinden zij het oneerlijk, omdat ze aangeven dat de terugvordering zelf niet klopt. Het inkomen is volgens burgers bijvoorbeeld niet zo hoog geweest als Toeslagen denkt of er is teveel toeslag uitgekeerd terwijl de burger dit niet wilde.

‘Ik begrijp niet waarom ik steeds moet betalen, volgens mij klopt er helemaal niks van.’

‘Waarom hebben ze niet eerder laten weten dat mijn inkomen te hoog was?’

Het gevoel van rechtvaardigheid en oneerlijkheid lijkt dus ook deels tot stand te komen door een gebrek aan inzicht van de totstandkoming van terugvorderingen. Burgers begrijpen niet waarom zij moeten terugbetalen en hebben het gevoel dat het besluit voor de terugvordering onjuist is. Ook zeggen burgers dat er ‘maar gewoon wordt teruggevorderd’ en er onvoldoende aandacht voor hun persoonlijke situatie is.

Deze onrechtvaardigheid is voor sommige burgers een reden om bewust geen actie te ondernemen (bijvoorbeeld te starten met terugbetalen) of contact op te nemen.

BRIEVEN TOESLAGEN

In hoofdstuk 2 beschreven we een aantal brieven die Toeslagen gedurende het invorderingsproces stuurt. Voor de meeste burgers geldt de definitieve beschikking of beschikking in de voorschotfase als eerste kennisgeving dat ze teveel toeslag hebben ontvangen en geld terug moeten betalen.

De terugvorderingsbeschikking die daarop volgt, beschrijft hoe de burger kan betalen en informeert de burger over de standaard betaalregeling en een eventuele verrekening met toekomstige voorschotten. Als de burger het verschuldigde bedrag niet op tijd betaalt en innen niet op een andere manier mogelijk is, ontvangt hij een betalingsherinnering en daarna een aanmaning.

In de interviews vroegen we burgers naar de terugvorderingsbeschikking en de aanmaning.

Onrealistisch optimisme

Sommige burgers geven in de interviews aan dat zij de eerste brief of brieven een tijdje naast zich neerleggen in de overtuiging dat de terugvordering wel meevalt of dat het probleem zich vanzelf oplost. Het bedrag is niet hoog of de betaaltermijn is zo lang dat de betaling prima naar achter geschoven kan worden. Pas bij de aanmaning kwamen zij in actie.

Hier lijkt sprake van de optimism bias: mensen willen een positief beeld over zichzelf behouden in negatieve of bedreigende situaties. Dit zorgt ervoor dat zij de ernst van het niet-openen en niet-betalen te laag inschatten en hun probleem onderschatten of ontkennen.

‘De brieven zijn pijnlijk. Het maakt ze niet uit hoeveel je moet betalen, ze zijn allemaal hetzelfde.’

In het geval van schuldenproblematiek kan onrealistisch optimisme averechts werken. Door de optimism bias ontkennen ze het probleem en komen ze niet in actie. Zo bleek uit onderzoek dat veel mensen met schulden aangeven dat zij lang het idee hadden dat de financiële problemen wel over zouden gaan [7]. Ze zijn onrealistisch optimistisch over de toekomst: ze verwachten bijvoorbeeld snel weer een baan te vinden, of op een andere manier inkomsten te verkrijgen of kosten te kunnen drukken, en snel hun schuld te kunnen afbetalen. Het financiële probleem wordt onderschat, of soms geheel ontkend.

1. In de interviews vroegen we respondenten of ze een duidelijk beeld hadden van het handelingsperspectief. Het gaat hier dus om de perceptie van de burger. Deze perceptie verschilt van de daadwerkelijke opties of gedragingen die de burger kan of moet ondernemen. Als de burger in termijnen betaalt, moet hij bijvoorbeeld zelf de rente rekenen bij het termijnbedrag. Dit wordt niet (duidelijk) in de brieven uitgelegd en dit kwam ook niet terug in de interviews. Het feit dat burgers het handelingsperspectief duidelijk vinden, wil dus niet zeggen dat de burger een goed beeld heeft van hoe hij moet betalen of welke oplossingen er zijn als hij niet kan betalen.

Toon van de brief
In de interviews gaven veel burgers aan de toon van de brief hard, zakelijk en/of koud te vinden. In de toon houdt Toeslagen geen rekening met de persoonlijke situatie van burgers. Burgers hebben niet het gevoel dat Toeslagen empathie toont voor hun vaak lastige situatie. Dit geeft een pijnlijk en onbegrepen gevoel. Burgers hebben het idee dat de brieven gestandaardiseerd zijn en de toon dus ook niet verschilt tussen een terugvordering van 50 of 5000 euro. Ze krijgen hierdoor het idee dat Toeslagen hen 'als nummertje' behandelt.

Duidelijkheid van de brief
Burgers waren erg verdeeld over hoe duidelijk zij de brieven vinden. Respondenten die het duidelijk vonden, noemden de brieven kort en informatief, vonden het taalgebruik helder en hadden het gevoel duidelijk te weten wat zij moesten doen. Zij gaven wel aan dat de gebruikte termen niet voor iedereen duidelijk konden zijn, bijvoorbeeld voor laaggeletterden of mensen die het Nederlands als tweede taal spreken.

Voor respondenten die het onduidelijk vonden, bleek het taalgebruik inderdaad een belangrijke reden. Verder vonden ze de brief onduidelijk, omdat het geen inzicht gaf in de totstandkoming van de terugvordering. Er mist een duidelijke uitleg waarom men terug moet betalen (zie: Wat valt er op in het invorderingsproces?). Dit wekt bij burgers frustratie en onbegrip op.

'Formele en academische taal.'

'Het is elke keer dezelfde brief, dus je raakt eraan gewend.'

Handelingsperspectief in de brief
Meer dan de helft van de burgers geeft aan dat de brief goed uitlegt welke actie zij uit moeten voeren[1]. Zo benoemen sommigen dat de brief *to-the-point* uitlegt dat je moet betalen. Enkele andere burgers benoemen ook dat je contact op moet nemen als je niet kunt betalen. Burgers voor wie het handelingsperspectief als je niet kan betalen onduidelijk is, noemen als redenen: de grote hoeveelheid brieven en beschikkingsnummers, de shock van het openen van de brief en betaalgegevens niet goed kunnen vinden.

'Natuurlijk is het duidelijk wat je moet doen. Je moet gewoon betalen, punt.'

CONTACT MET TOESLAGEN

Evaluatie contactmoment
De meeste burgers die we spraken hebben wel eens gebeld met de BelastingTelefoon. Deze contactpoging komt vrijwel altijd voort vanuit een probleem, vaak direct na het ontvangen van de terugvordering. De burgers uit dit onderzoek ervaren het telefonische contact over het algemeen als vriendelijk. Weinig burgers hebben echter het gevoel dat zij daadwerkelijk geholpen zijn. Ondanks dat de medewerker aan de telefoon zijn/haar best doet, kost het burgers veel moeite om echt tot een oplossing te komen. Ze moeten vaker terugbellen en hebben het gevoel dat ze van het kastje naar de muur worden gestuurd. Andere burgers komen er gewoonweg niet uit met het advies van de medewerker en geven het uiteindelijk op.

‘Je wordt gewoon moe om elke keer opnieuw je verhaal te doen. Dan bel je niet meer op.’

‘Ze (medewerkers) zijn vriendelijk, maar ze kunnen niks voor je betekenen.’

Vertrouwen in de organisatie
Als contact opnemen niet leidt tot een goede oplossing, kan dit het vertrouwen in Toeslagen verlagen. Uit onderzoek blijkt dat het belangrijk is dat mensen het vertrouwen hebben dat contact met een organisatie leidt tot een positief resultaat en dat zij daarnaast met vertrouwen en begrip behandeld worden. Als een organisatie vriendelijk is, zijn ze geneigd meer terug te doen. Wanneer zij ervaren dat medewerkers niet luisteren, (ver)oordelen of dossiers overdragen aan collega’s waardoor miscommunicatie ontstaat, belemmert dit de motivatie om contact te zoeken en schulden af te betalen [8].

Negatief imago toeslagen en/of belastingdienst
Het vertrouwen in een organisatie is sterk gerelateerd aan het imago van een organisatie. Uit de literatuur blijkt dat mensen met schulden onzeker kunnen zijn over de mogelijke gevolgen van contact zoeken met organisaties, bijvoorbeeld een incassobureau of schuldhulpverlening [7]. Ze hebben vaak negatieve associaties met deze organisaties. Ze denken bijvoorbeeld vaak dat er enkel gestuurd wordt op terugbetalen, terwijl deze organisaties vaak actief met mensen willen zoeken naar oplossingen. In het geval van Toeslagen bestaat de kans dat burgers een negatief beeld hebben door recente berichtgeving in de media rondom de toeslagenaffaire. Deze verhalen kwamen ook als zodanig terug in de interviews. Sommige burgers lijken sceptisch of de terugvordering van Toeslagen terecht is en over de mate waarin Toeslagen een oplossing kan bieden. Dit negatieve beeld verhoogt de drempel om contact te zoeken.

Hoge drempel om te bellen
Sommige burgers ervaren een hoge drempel om te bellen. In de interviews uitten deze burgers klachten over lange wachttijden, vaak doorverbonden worden en terugbelafspraken die Toeslagen niet nakomt. Deze onbereikbaarheid zorgt ervoor dat burgers vaak hun verhaal opnieuw moeten doen. Dit verhoogt de drempel, zeker bij een complexe persoonlijke (bijv. ziekte, uitkeringen, life-events) en financiële (schulden)situatie. Door onbereikbaarheid, niet nagekomen beloftes en laag ervaren expertise/kennis van de contactpersoon, ervaren veel burgers het contact uiteindelijk als meer negatief dan positief.

Gevoel van hulpeloosheid
Door deze lange wachttijden en niet nagekomen terugbelafspraken krijgen burgers het gevoel dat Toeslagen onbereikbaar is. In de interviews die we afnamen bij burgers constateerden we tevens een gevoel van hulpeloosheid. Er heerst soms het gevoel bij burgers dat je niet kan opboksen tegen Toeslagen: “Je wint het toch nooit”. Zo geven ze aan bij Toeslagen “tegen een muur aan te lopen”,

bijvoorbeeld doordat zij elke keer ‘nee’ horen en hun verzoeken tot betalingsregelingen herhaaldelijk worden afgewezen. Het heeft geen zin om te zoeken naar een oplossing of om te protesteren tegen de terugvordering. Daarom ‘betalen zij maar gewoon’. Sommige burgers stoppen zelfs hun toeslag, omdat ze “ervan af willen zijn”. Ze weten gewoonweg niet hoe ze terugvorderingen moeten voorkomen.

‘Je staat met je rug tegen de muur.’

‘Het is of de Belastingdienst, of jij. Dat is zo’n grote instantie, dat ga je toch nooit winnen.’

‘Een medewerker aan wie ik mijn verhaal maar één keer hoef uit te leggen en die me dan terugbelt met een oplossing.’

Behoefte aan maatwerk en vast contactpersoon

Verder noemen burgers dat Toeslagen geen maatwerk levert en niet echt luistert of daadwerkelijk in hun persoonlijke situatie duikt. Er wordt vaak gezegd: “dat is het systeem”, maar burgers kunnen fouten maken of kunnen de terugvordering simpelweg niet betalen. Toeslagen lijkt niet altijd iets te doen met de argumenten die burgers aandragen. Hier uiten ze regelmatig hun frustratie over. Daarnaast geven veel burgers aan behoefte te hebben aan een vast contactpersoon. Dit maakt het makkelijker om contact te leggen en verlaagt de drempel om de persoonlijke (financiële) situatie te bespreken.

COMPLEXE PERSOONLIJKE SITUATIE

Bij veel burgers blijkt dat er naast de terugvordering vaak meer aan de hand is. Hieronder bespreken we kort hoe een complexe persoonlijke of financiële situatie, schaarste en schaamte een rol kunnen spelen bij het terugbetalen van de terugvordering.

Complexe financiële situatie
De meeste burgers geven aan niet het geld te hebben om direct het totaalbedrag van de terugvordering te betalen. Sommigen van hen hebben serieuze financiële problemen en zijn dag in dag uit bezig om rond te komen en hun vaste lasten te betalen. Meerdere factoren spelen hier mee: weinig inkomsten als gevolg van een uitkering of een gebrek aan (regelmatig) werk en andere schuldenproblematiek. Ook uitdagende levensomstandigheden die het moeilijk maken voldoende inkomsten te vergaren (ziekte of afgekeurd voor werk, kind of partner met grote zorgbehoefte) spelen een rol. Dit zorgt ervoor dat sommige burgers te maken hebben met meerdere schuldeisers. Zij zullen automatisch de schuld afbetalen die het meest urgent is.

Uit literatuuronderzoek blijkt dat de ervaren noodzaak om schulden te betalen een belangrijke reden is om contact op te nemen met organisaties [7]. Als mensen de dreiging van negatieve consequenties, zoals beslaglegging of huisuitzetting ervaren of een verantwoordelijkheid tegenover gezinsleden voelen, verhoogt dit de noodzaak om in actie te komen. Zo is het mogelijk dat burgers met meerdere schulden lang wachten met het ondernemen van actie om een oplossing te zoeken voor de terugvordering.

‘Op een gegeven moment moet je wel.’

Bij burgers uit selectie 7 (sterke inkomensdaling) lijkt het inkomen minder vaak dan verwacht een rol te spelen bij het niet (kunnen) terugbetalen van toeslagen. De inkomenswijziging viel samen met een life-event als trouwen, stoppen met werken, pensionering of het huis verkopen. Dit verlaagde het eigen inkomen, maar in het geval van de respondenten kon het inkomen van de partner of het vermogen de klap opvangen. Het aantal geïnterviewde burgers met een inkomensdaling was laag, waardoor deze bevinding niet generaliseerbaar is. We vermoeden dat dalende inkomsten nog steeds het betalen van een terugvordering kunnen bemoeilijken.

‘Ze beseffen niet dat ze niet de enige zijn die geld van je willen. Je probeert steeds maar de juiste te kiezen (om af te betalen).’

Schaamte
Mensen met financiële problemen schamen zich vaak voor hun situatie. Dit weerhoudt hen ervan om hun situatie te bespreken. Uit de literatuur blijkt dat mensen met schulden het zoeken van hulp bij financiële problemen ervaren als een vorm van falen [7]. Het gevoel van schaamte dat gepaard gaat met ‘je zaken niet op orde hebben’ weerhoudt mensen om contact op te nemen met hulpverleningsinstanties en te zoeken naar oplossingen.

Sommige burgers uit ons onderzoek schaamden zich ook voor hun geldzorgen: ongeveer één op de zeven. Ze vinden het moeilijk om hun financiële zorgen te bespreken: zij voelen dat het ontstaan van schulden een oorzaak is van persoonlijk falen. Met name burgers in selectie 5 (hoge terugvordering) schaamden zich vaker voor hun schuldenproblematiek.

Deze schaamte weerhield sommige burgers ervan hun geldzorgen bespreekbaar te maken, zelfs met vrienden en familie. Dat is lastig omdat aanmoediging van anderen, bijvoorbeeld vrienden, familie of professionele partijen (maatschappelijk werk, wijkteam) juist kan helpen om actie te ondernemen en hulp te zoeken bij organisaties over de schulden [7]. Op de vraag of burgers sociale steun ervaarden, antwoordden burgers zeer wisselend. Deze sociale steun helpt om de schaamte of het taboe te doorbreken dat mensen ervaren door hun financiële problemen. Voor sommigen was het bespreekbaar maken van zorgen met familie of vrienden een ware 'opluchting', terwijl anderen het liever 'niet aan de grote klok hangen'.

'Ik vind het gênant. Ik hang de vuile was liever niet buiten.'

'Gelukkig kan ik het delen met de mensen dichtbij, maar dat heeft lang geduurd.'

'Ik kán me niet eens meer zorgen maken. Dat heb ik na al die tijd wel geleerd, het heeft toch geen zin.'

Schaarste

Een complexe financiële situatie en life-events lijken impact te hebben op zowel mogelijkheden om de terugvordering(en) te betalen als op cognitieve schaarste. In het Theoretisch Kader beschreven we dat mensen een beperkte mentale capaciteit hebben en dat (geld)zorgen ertoe leiden dat we vaak minder rationeel en op korte termijn handelen.

Schaarste door geldzorgen

Een mogelijk oorzaak van schaarste is het hebben van geldzorgen. In de interviews gaf ongeveer een derde van burgers aan serieuze geldzorgen te hebben. Dit bleek voornamelijk het geval voor burgers met meerdere terugvorderingen (selectie 1) of een hoge terugvordering (selectie 5). Enkele burgers gaven aan zich na lange tijd van financiële stress te distantiëren van hun geldzorgen als gevolg van langslepende schulden/terugvorderingen. Dit lijkt een copingmechanisme om om te kunnen gaan met langdurige geldzorgen.

Schaarste door gebrek aan tijd
Schaarste komt soms ook voort uit een gebrek aan tijd. Van de geïnterviewde burgers ervaarde ongeveer een vijfde een serieus gebrek aan tijd. Het merendeel van de burgers die schaarste in tijd of geld ervaart, lijkt zich te focussen op de korte termijn en bepaalt alleen wat écht urgent is of het hoogstnoodzakelijke dat hij/zij kan missen.

Gebrek aan controle door schaarste
Financiële stress of een gebrek aan tijd leidt voor sommige burgers tot minder controle over de geldzaken. Voornamelijk burgers met meerdere terugvorderingen (selectie 1) en burgers uit selectie 4 (verrekening niet mogelijk en geen contact opgenomen) ervaren weinig controle. Burgers die een hoge controle ervaren, geven aan dat ze (door de terugvordering) 'strak op de financiën' zitten en het gevoel hebben de terugvordering goed en op tijd terug te betalen. Dit is echt niet voor iedereen het geval. Een aantal burgers geeft aan dat ze ondanks het bijhouden van financiën toch een lage controle ervaren. Zij menen dat 'je ondanks het betalen toch geen stap verder komt in het aflossen' of dat 'je al met zekerheid kan zeggen dat er toch weer een nieuwe terugvordering aankomt'.

'Ik hou alles netjes bij maar zij (Toeslagen) bepalen toch. Zolang er niks misgaat bij Toeslagen, heb ik alles op orde.'

Burgers met een hoge terugvordering (selectie 5) vertoonden regelmatig vermijdend gedrag: zij legden de brief weg. Ze schrikken van de hoge terugvordering en hopen dat het probleem zich vanzelf oplost. Een duidelijk handelingsperspectief, zoals bellen voor een persoonlijke betalingsregeling, lezen ze niet in de brief. Aangezien ze zo geen maatwerk krijgen, escaleert de terugvordering.

DOENLIJKHEID TERUGBETALEN

Doenlijkheid terugbetalen
Tijdens de interviews vroegen we burgers of ze wisten hoeveel toeslag zij nog terug moesten betalen. Indien ze dit niet precies wisten, vroegen we hen een schatting te maken. Vervolgens vroegen we of ze dit als een hoog of laag bedrag ervaren.
Het merendeel van de burgers geeft aan dat ze hun schuld als hoog ervaren. Redenen hiervoor zijn dat ze een beperkt inkomen hebben (bijvoorbeeld doordat alleen de partner werkt, zij in de WW zitten of een uitkering ontvangen) en hun vaste lasten hoog zijn. Sommigen geven aan dat het om bedragen gaat die één of meerdere maandsalarissen bedragen.

'Dit kan er niet bij.'

Een kleiner deel van de burgers geeft aan dat ze het bedrag als laag ervaren. De redenen die zij hiervoor noemen zijn vaak gebaseerd op vergelijkingen. De terugvordering is bijvoorbeeld lager in vergelijking met 'ergere' bedragen die familie/vrienden moeten terugbetalen, lager in vergelijking met belastingen of lager dan andere of eerdere terugvorderingen. Zij ervaren het ook als laag omdat het in termijnen betaald kan worden en het termijnbedrag voor hen doenlijk is.

Daarnaast is het opvallend dat een deel van de burgers hier antwoordt niets te hoeven terugbetalen (en dus het bedrag ook niet als hoog of laag beschouwt).
Self-efficacy over terugbetalen van hoge terugvorderingen
Burgers die antwoorden dat zij de openstaande terugvordering als hoog ervaarden, stelden we de vervolgvraag: '*Heeft u het gevoel dat, ondanks dat u het een hoog bedrag vindt, u het wel terug kunt betalen?*'

De meerderheid van de burgers antwoordt 'nee' op deze vraag. Redenen die burgers noemen zijn het gebrek aan (spaar)geld of dat er geen zicht is op meerdere inkomsten (bijvoorbeeld afgekeurd om te werken/in WW). Ook geven respondenten aan 'al jaren te betalen, maar er nooit vanaf te komen'.

Burgers die 'ja' antwoorden op deze vraag, geven deels aan dat niet betalen nou eenmaal geen optie is ("ik kan niet anders, ik zal wel moeten"). Burgers die positiever zijn, geven aan dat het voor hen een klein bedrag is, het (deels) verrekend wordt met andere toeslagen of dat zij inmiddels een hoger inkomen hebben waardoor zij beter kunnen betalen.

'Ik betaal iedere maand een klein beetje wat ik kan missen, dus ooit lukt het.'

HOOFDSTUK 5
MOGELIJKE OPLOSSINGEN VOLGENS BURGERS

MOGELIJKE OPLOSSINGEN VOLGENS BURGERS

Een onderdeel van ons onderzoek bestond uit het inventariseren van de populariteit van verschillende (betaal)oplossingen die burgers met terugvorderingen kunnen helpen om in actie te komen. Tijdens de interviews lieten we burgers verschillende oplossingen beoordelen. We vroegen hen of deze oplossing hen helemaal niet (cijfer: 1) of juist heel erg (cijfer: 10) zou helpen. Daarnaast vroegen we hen om een toelichting: waarom is deze oplossing voor u wel of niet effectief? Hieronder beschrijven we hoe burgers de oplossingen beoordeelden en waarom.

(ZEER) GOED BEOORDEELD

De burger kan de actuele status van de terugvordering inzien (wat al betaald is en wat nog betaald moet worden)
Burgers zijn vrijwel unaniem (zeer) positief over deze oplossing, met name omdat het hen inzicht geeft. Welke toeslag moeten zij precies terugbetalen, van welk jaar en wat is het totaalbedrag? Sommigen geven aan dat dit zelfs de opstapeling van terugvorderingen had kunnen voorkomen. Veel burgers hebben nu geen overzicht over wat ze nog moeten betalen en weten niet waar ze aan toe zijn. Daarnaast vinden ze het makkelijk wanneer zij digitaal de status kunnen inzien. Ook is dit minder omslachtig: je hoeft niet eerst te bellen of iets op te vragen, of zelf (meerdere) brieven bij te houden om hierachter te komen.

Burgers geven aan dat een centraal digitaal punt waar het overzicht van de terugvordering(en) te vinden is de onduidelijkheid van veel brieven voorkomt. Burgers geven aan dat het overzicht werkt als stimulans om te betalen, omdat nu duidelijk is waarvoor je het precies doet. Het helpt hen ook om rekening te houden met wat ze in de toekomst moeten betalen.

Burgers geven suggesties om online op MijnToeslagen het overzicht te geven. Overzicht krijgen en de status van je terugvordering kunnen inzien, zou volgens hen de standaard moeten zijn. Er heerst verbazing en soms zelfs verontwaardiging dat dit nu nog niet mogelijk is.

‘Dit is super belangrijk, raar dat dit nu nog niet kan, zou toch de standaard moeten zijn?’

‘Dit geeft inzicht, nu heb je geen overzicht wat je nog moet betalen en weet je niet waar je aan toe bent.’

De burger kan het bedrag in termijnen betalen
Deze oplossing wordt erg goed beoordeeld: vrijwel alle burgers geven een cijfer tussen de 8 en de 10. Daarnaast geven veel van hen aan dat betalen in termijnen niet alleen handig, maar zelfs noodzakelijk is vanwege de hoogte van de schuld en het onvermogen om deze in één keer terug te betalen. Veel burgers kunnen de schuld simpelweg niet in één keer betalen vanwege een gebrek aan spaargeld.

Een belangrijke kanttekening die burgers bij deze oplossing noemen, is dat Toeslagen flexibel moet zijn in de betaaltermijnen die zij aanbieden. Bied niet standaard maandelijkse betaaltermijnen aan, maar overweeg ook om wekelijkse betaaltermijnen of betaaltermijnen per kwartaal aan te bieden. Sommige burgers krijgen namelijk wekelijks salaris uitbetaald en doen het liefst dan meteen een aflossing. Anderen vinden per kwartaal fijner, zodat ze wat geld kunnen opsparen en zo de betaallasten met andere schulden wat kunnen verlichten.

Een andere kanttekening is dat de termijnen betaalbaar moeten worden. Sommige burgers geven aan dat het ‘standaard’ termijnbedrag (de totale schuld gedeeld door maximale looptijd) te hoog voor hen is. Voor deze groep is het belangrijk om in overleg op zoek te gaan naar een haalbaar alternatief (bijvoorbeeld een langere looptijd met lager bedrag).

“Dit is noodzakelijk om hoge terugvorderingen te kunnen betalen.”

Toeslagen neemt contact op om samen met de burger een oplossing te zoeken (in plaats van dat de burger zelf moet bellen)
Burgers zijn erg positief over deze oplossing. De meerderheid vindt het fijn om persoonlijk benaderd te worden om samen een oplossing te zoeken. Burgers geven aan dat Toeslagen op deze manier compassie en begrip toont en dat het hen geruststelt. Ook geeft het hen weer vertrouwen in Toeslagen als organisatie. Als Toeslagen het initiatief had genomen om contact op te nemen, hadden ze stress en hevige emoties kunnen voorkomen. Ze zien deze oplossing als een goede manier om samen regelingen te treffen. Een telefoontje vanuit Toeslagen fungeert als extra herinnering of stok achter de deur om met de terugvordering aan de slag te gaan.

Daarnaast vinden burgers dit een goede oplossing omdat het een efficiënte oplossing is: het is fijn om aan één persoon je verhaal te kunnen doen. Zo krijg je niet elke keer een ander persoon aan de lijn en word je niet herhaaldelijk doorverbonden. Het maakt contact met Toeslagen minder omslachtig. Ook is er op deze manier geen wachttijd. Tot slot geven zij aan dat niet iedereen durft te bellen, omdat zij zich schamen omdat ze de schuld niet kunnen betalen. Het kan deze groep helpen als Toeslagen hen proactief opbelt.

“Het is een fijne optie om te spreiden als je niet alles in één keer kunt betalen.”

Als concrete tips geven burgers die bovenstaande oplossing als ‘goed’ beoordelen nog mee om: (1) vroeg na de terugvordering te bellen, (2) de prioriteit te leggen bij de ‘zwaarste’ gevallen en (3) de burger inspraak te geven in de oplossing.

Burgers die deze oplossing neutraal beoordelen, geven aan dat het hen niet uitmaakt of zij Toeslagen bellen of Toeslagen hen, zolang er maar contact mogelijk is. Ook denken ze dat deze oplossing qua capaciteit bij Toeslagen waarschijnlijk niet haalbaar is.

‘Dit laat compassie en begrip zien.’

Burgers die dit geen goede oplossing vinden, geven aan dat mensen mogelijk schrikken van een telefoontje: het is beter om het contact bij de burger zelf te laten. Het belletje kan onverwachts komen. Zij geven aan dat de verantwoordelijkheid uiteindelijk bij de burger zelf ligt. Ook geven ze aan dat Toeslagen medewerkers van de BelastingTelefoon goed op moet leiden, zodat zij hen ook echt kunnen helpen.

'Veel minder omslachtig. Zo krijg je niet elke keer een ander persoon aan de lijn, of dat je weer wordt doorverbonden, of dat je een nieuwe brief moet schrijven, verhaal opnieuw moet doen…'

WISSELEND BEOORDEELD

Toeslagen stuurt een bericht over de vooruitgang van de betaling, bijvoorbeeld als de burger de helft van het openstaande bedrag heeft afgelost

Burgers beoordeelden deze oplossing wisselend, maar overwegend goed. Een terugkoppeling biedt duidelijkheid en transparantie: je weet waar je aan toe bent. Daarnaast geven burgers aan dat ze een positievere indruk krijgen van Toeslagen doordat ze positieve feedback krijgen. Toeslagen kan op deze manier erkennen dat burgers hun best doen. Ook lijkt deze oplossing het vertrouwen in het eigen kunnen van burgers iets te vergroten: ze geven aan dat het hen lucht en moed geeft om de voortgang te zien. Er is wel een verschil in hoe vaak burgers de terugkoppeling willen: sommigen willen dit per betaling en anderen bijvoorbeeld als zij de helft van het bedrag hebben afbetaald.

Een aantal burgers geeft aan dat deze oplossing in principe goed is, maar dat zij liever een online overzicht van de status van de terugvorderingen willen dan een terugkoppeling van de voortgang. In vergelijking met de oplossing om het overzicht te zien, is een voortgangsbericht suboptimaal. Burgers zien liever zelf online en te allen tijde in wat ze moeten betalen in plaats van een bericht over de voortgang te ontvangen. Burgers ontvangen de update het liefst digitaal per mail of via de Berichtenbox van de overheid.

Burgers die de oplossing negatiever beoordelen, geven aan dat zij het frustrerend vinden om (nog meer) brieven van de Toeslagen te ontvangen. Als dit doorgevoerd wordt, vinken zij graag een ‘opt-out’ optie aan. Een eerstvolgende brief of rekening waarop staat wat zij nog moeten betalen, is voor hen voldoende.

Huidige situatie
De antwoorden die burgers geven op de vraag of zij dit als een goede oplossing zien, zijn opvallend. Burgers die betalen, krijgen namelijk na iedere betaling informatie over het bedrag, het afbetaalde bedrag en het nog openstaande bedrag. Toch reageren burgers alsof dit niet het geval is. Dit kan komen doordat de manier waarop deze informatie nu in de brieven staat onduidelijk voor hen is of doordat zij te maken hebben met verschillende terugvorderingen. In het laatste geval krijgen zij dan per terugvordering informatie en ontbreekt mogelijk het inzicht in het totaalplaatje.

‘Het geeft lucht en moed om je voortgang te zien.’

‘Ik wil niet nog meer brieven. Fijner om zelf (online) overzicht te kunnen inzien, dan updates krijgen.’

De burger start een paar maanden na het ontvangen van de terugvordering met betalen, in plaats van direct

De populariteit van deze oplossing varieert sterk. Burgers die dit een goede oplossing vinden, geven aan dat dit met name komt doordat ze zich op de betaling van de terugvordering kunnen voorbereiden. Je kunt wat dingen uitzoeken en kijken wat het voor je financiële situatie gaat betekenen, maar het helpt ook om je er mentaal op in te kunnen stellen. Daarnaast geeft deze oplossing ademruimte en biedt het de mogelijkheid om eerst andere schulden af te lossen. Ook geven burgers aan op bepaalde momenten van het jaar wat meer geld te hebben en dan eventueel te kunnen betalen. Denk aan vakantiegeld in mei en een eindejaarsuitkering in december.

Burgers die dit een slechte oplossing vinden, geven aan dat deze oplossing voor hen een ‘uitstel van executie’ is: over een paar maanden hebben zij ook geen geld om de terugvordering te betalen. Ook geven ze aan dat zo snel mogelijk betalen het beste voor burgers zelf is en dat mogelijk niet iedereen de discipline heeft om het bedrag op te sparen voor het terugbetalen begint.

‘Je kunt je er dan op voorbereiden: wat dingen regelen en uitzoeken enzo. Geeft ademruimte.’

Van uitstel komt afstel. Het is beter om het nu te doen, dan ben je ervan af.’

De burger kan het terugbetalen (tussentijds) een paar maanden pauzeren (zonder hiervoor een reden op te geven)
De meningen over de effectiviteit van deze oplossing zijn sterk verdeeld. Enerzijds kan een betaalpauze helpen bij onvoorziene kosten en life-events. Denk bijvoorbeeld aan baanverlies, tegenvallende inkomsten of ziekte die afbetalen moeilijk maken, en “dure maanden” (zomervakantie en decembermaand). De betaalpauze zorgt voor lastenspreiding en geeft financieel en emotioneel wat ruimte.

Anderzijds laten burgers weten dat het ook ingaat tegen de afspraak die je als burger maakt met een instantie. Het is ‘geleend’ geld dat terugbetaald moet worden. Burgers geven aan dat het zorgt voor ‘uitstel van executie’: ooit zal de terugvordering toch betaald moeten worden. Ook bestaat het risico dat burgers het geld in deze maanden aan andere dingen uitgeven. Tot slot denken burgers dat deze goedbedoelde oplossing het proces uiteindelijk onoverzichtelijk maakt.

Om misbruik van deze regeling te voorkomen, benoemen respondenten dat de drempel hoog moet liggen om hier aanspraak op te maken (bijvoorbeeld door de reden wel op te geven).
Ook is een mogelijke oplossing om altijd uit te gaan van een minimumbedrag dat je in een ‘gepauzeerde maand’ moet betalen.

‘Dit kan helpen bij onvoorziene kosten of inkomsten die tegenvallen.’

‘Het is uitstel van executie: het moet toch betaald worden.’

Het bedrag wordt automatisch in termijnen van uw rekening afgeschreven, in plaats van dat u het zelf maandelijks overmaakt naar toeslagen
De meningen over deze oplossing zijn erg verdeeld. Burgers die negatief zijn, geven aan dat ze liever zelf de controle houden en een betaling plannen op een dag die hen goed uitkomt. Zo voorkomen ze dat Toeslagen het bedrag afschrijft op een moment dat ze het niet kunnen missen. Hun salaris wordt bijvoorbeeld op een afwijkende datum uitbetaald. Het risico op rood staan wordt volgens hen zo hoger. Deze oplossing is daarom alleen geschikt voor mensen met vaste inkomsten.

Burgers die positief zijn, geven aan dat zij zelf niet meer over de betaling na hoeven te denken: door een automatische incasso kun je het niet vergeten. Zij geven wel aan dat Toeslagen de automatische incasso met hen moet bespreken en dat het termijnbedrag betaalbaar moet zijn. Toeslagen moet de ingangsdatum en afschrijfdata met hen afstemmen. Ook ontvangen ze graag een melding vooraf (‘op datum X schrijven wij Y euro af’).

‘Ze schrijven het misschien af op een dag dat je het niet kan missen. Dag en bedrag moeten wel in overleg gaan.’

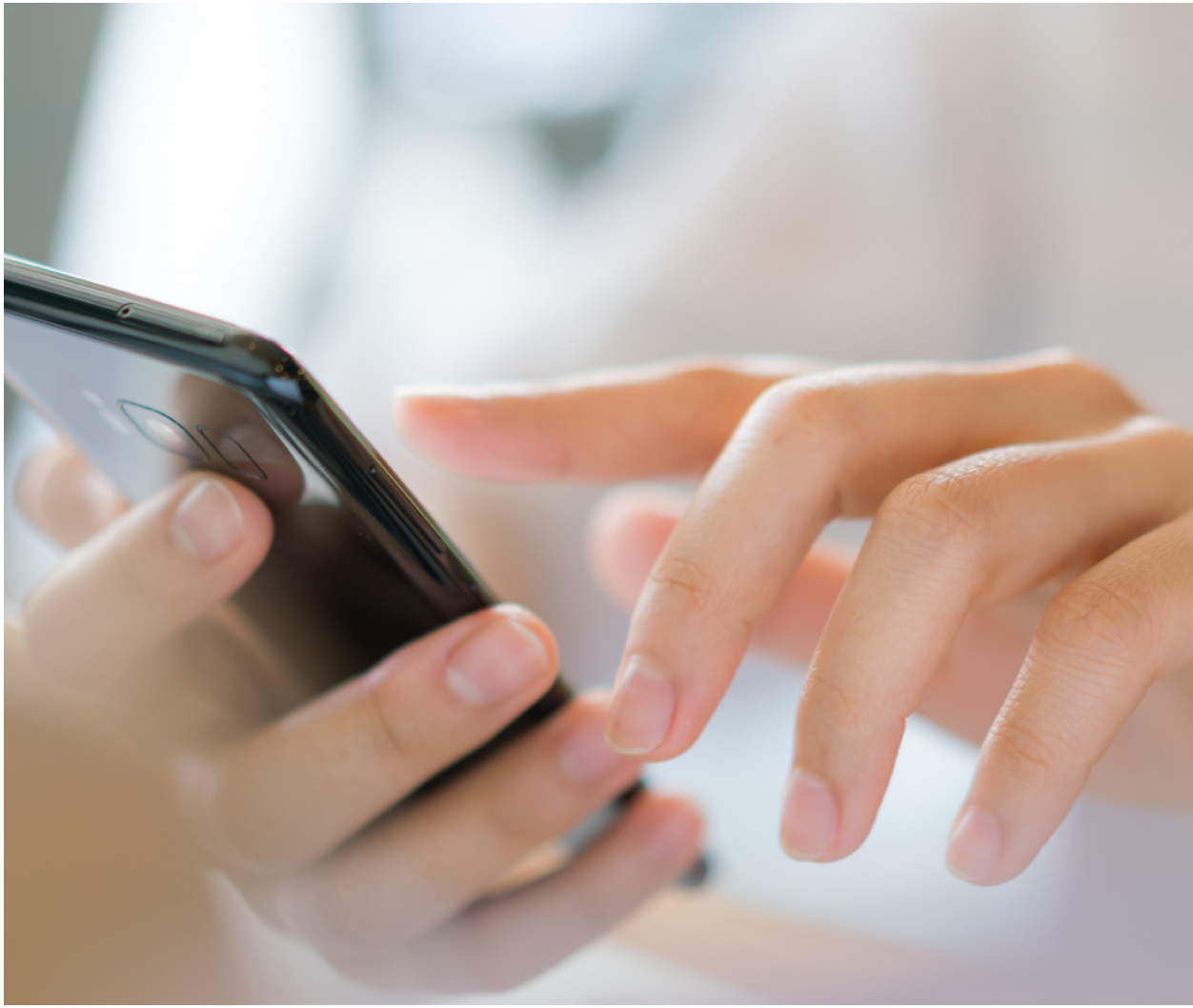
‘Door automatische incasso kun je het niet vergeten, je hoeft er niet meer over na te denken.’

CONTACT OVER DE TERUGVORDERING

Communicatiemiddelen: van toeslagen naar de burger
We stelden burgers ook de volgende vraag: ‘Tot nu toe kreeg u brieven over het bedrag dat u moet betalen. Zou het u helpen als Toeslagen ook op andere manieren met u zou communiceren (anders dan brieven)?’ Globaal beantwoordt twee derde van de burgers deze vraag met ‘ja’ en een derde van de burgers met ‘nee’. Burgers die ‘nee’ antwoorden, geven aan dat zij gewend zijn aan brieven en deze makkelijk vinden. Brieven zijn bij belangrijke berichten het beste, omdat je dan ook bewijs hebt.

Wanneer we burgers die ‘ja’ antwoordden, vroegen op welke manier zij willen dat Toeslagen met hen communiceert, gaf het merendeel aan via e-mail, chat of de berichtenbox Mijn Overheid/Mijn Toeslagen. Daarna volgde de optie ‘telefonisch’: persoonlijk contact is volgens burgers warmer en zorgt ervoor dat medewerkers hun vragen direct kunnen beantwoorden. Enkele burgers willen dat Toeslagen met hen communiceert via sms, via een app of dat zij een afspraak kunnen maken op kantoor.

Veel burgers geven dus aan digitaal te willen communiceren, bijvoorbeeld door online alle ‘brieven’ of belangrijke berichten terug te kunnen lezen of met een medewerker van Toeslagen te kunnen chatten. Zij vinden het logisch en wenselijk als communicatie digitaal verloopt. Digitale communicatie verlaagt voor hen ook de drempel om contact op te nemen. Deze drempel ervaren zij telefonisch momenteel wel vanwege de lange wachttijd,



schaamte voor hun financiële en persoonlijke situatie of een taalbarrière. Er zijn wel een aantal burgers die bij belangrijke berichten de voorkeur blijft geven aan brieven.

Veel burgers hebben behoefte aan een persoonlijk aanspreekpunt. Zij zien graag dat Toeslagen in brieven refereert aan deze persoon, zodat ze hem/haar vervolgens kunnen bellen. Dit geeft transparantie en voelt 'warm'. Verder geven ze aan dat ze telefonisch gemaakte afspraken het liefst ook zwart-op-wit hebben, bijvoorbeeld via een schriftelijke terugkoppeling.

Communicatiemiddelen: de burger naar toeslagen
Vervolgens vroegen we burgers of het hen zou helpen als zij op andere manieren dan de Belastingtelefoon contact op zouden kunnen nemen met Toeslagen. Als burgers 'ja' antwoordden, vroegen we hen welke manier(en) ze voor zich zagen.

Grofweg beantwoordde driekwart van de burgers deze vraag met 'ja' en een kwart met 'nee'.

De burgers die 'ja' antwoordden, geven het vaakst e-mail aan als een fijn communicatiekanaal. Dit is volgens hen sneller dan Toeslagen bellen of een brief sturen. Bovendien kunnen ze beter uitleggen wat ze bedoelen en het is anoniemer. Daarnaast noemen ze 'WhatsApp of een ander chat-systeem', zodat ze makkelijk berichten kunnen sturen en ook snel een reactie terugkrijgen. Ze geven ook aan dat dit effectief is voor mensen die niet durven te bellen of geen beltegoed hebben. Een aantal burgers geeft aan dat ze graag een vast contactpersoon zouden hebben met wie zij bijvoorbeeld een afspraak kunnen maken op kantoor. Het persoonlijke contact is voor hen belangrijk. Daarnaast geven burgers aan een eigen telefoonnummer van Toeslagen (en niet Belastingdienst-breed) te willen hebben en via een online omgeving (bijvoorbeeld MijnOverheid/MijnToeslagen) contact op te willen nemen.

Herinnering aan betaalmomenten
We vroegen burgers ook of er andere manieren zijn waarop Toeslagen hen kan herinneren aan een betalingsmoment. Het merendeel van de burgers denkt dat er andere geschikte manieren zijn en denkt dat een sms of melding in een app een goede herinnering voor hen is. De populairste manier die daarna volgde, was een herinnering via e-mail. Een burger gaf aan dat deze e-mail een link naar de betaling kon bevatten, zoals bij de waterschapsbelasting gebeurt. Daarnaast noemden ze een herinnering in een online omgeving (zoals MijnOverheid/MijnToeslagen). Burgers die 'nee' antwoordden, gaven aan dat de brieven zelf al een signaalfunctie hebben en herinneren aan een betaalmoment.

Vervolgens vroegen we burgers of het hen zou helpen om een betalingsherinnering te krijgen vlak vóór of nadat zij inkomen hebben ontvangen. Het merendeel van de burgers gaf aan dat een betalingsherinnering hen zou helpen. Met stipt het populairst is om een herinnering te krijgen vlak voordat de burger inkomen ontvangt. Op deze manier kunnen ze tijdig rekening houden met de

betaling. Wel verschillen burgers in de voorkeur voor een termijn: sommige burgers geven aan dit twee of drie weken van tevoren te willen, anderen een paar dagen van tevoren. Burgers die aangeven dat zij ná het inkomen een herinnering willen, zeggen dan geld te hebben om te kunnen betalen.

Ook is er een groep burgers die aangeeft dat het hen niet uitmaakt: zij staan neutraal ten opzichte van deze vraag. Tot slot zijn er burgers die aangeven dat een herinnering hen niét zou helpen. Zij hebben wisselende inkomsten en kunnen niet voorspellen wanneer ze inkomen ontvangen (bijvoorbeeld door ondernemerschap). Anderen uit deze groep geven aan dat een brief zelf al een herinnering is, of dat zij geïrriteerd raken van extra herinneringen en/of het toch niet kunnen betalen.

Hoe zou u het liefst betalen? Wat heeft uw voorkeur?
Aan het eind van het interview vroegen we burgers op welke manier zij het liefst wilden betalen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat we niet alle burgers deze vraag gesteld hebben, omdat sommige burgers aangaven niet te willen betalen (de terugvordering was in hun ogen onterecht) en deze vraag hoogstwaarschijnlijk weerstand zou opwekken. Daarnaast kostte het interview sommige burgers veel (mentale) energie en wilden we hen niet verder belasten. Deze bevindingen en de aantallen die we noemen, kunnen dan ook beschouwd worden als ondergrens en moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

De populairste manier om te betalen is via iDeal. 20 burgers vinden dit een makkelijke, snelle manier om te betalen. Daarnaast is iDeal nu erg gebruikelijk en heerst er verbazing dat dit voor het betalen van terugvorderingen momenteel nog niet gedaan wordt. Wel geven sommige burgers aan iDeal fijn te vinden, maar ook bang te zijn voor nepmails en scams. 14 burgers machtigen het liefst Toeslagen voor een automatische incasso. Zo kunnen zij geen betaling vergeten. Wel moeten het bedrag, de termijnen en de startdatum in overleg met de burger worden afgestemd. Daarna volgt de optie ‘automatische betaalopdracht inplannen bij eigen bank’: 12 burgers betalen het liefst op deze manier. Zij vinden het fijn om zelf de controle te houden en een (herhalende) betaling in te plannen op data die hen uitkomt. 7 burgers geven de voorkeur aan handmatig overmaken. 1 burger verrekent graag met te ontvangen toeslagen en 1 burger betaalt het liefst via acceptgiro.

HOOFDSTUK 6
CONCLUSIE

CONCLUSIE

Het huidige invorderingstraject sluit op veel punten niet aan bij een doelgroep die zeer waarschijnlijk schaarste ervaart door een complexe financiële en/of persoonlijke situatie. In sommige gevallen vergroot het proces mogelijk zelfs de schaarste die burgers al ervaren. De meeste burgers die we spraken hebben bijvoorbeeld weinig tot geen overzicht in hun terugvorderingen, snappen niet hoe de terugvorderingen tot stand kwamen en ervaren weinig controle. Door het pauzeren van het inningsproces hebben sommige burgers nog meer het gevoel dat zij geen overzicht hebben. Sommige burgers zijn zelfs in de veronderstelling dat zij alles al af hebben betaald.

Doordat er vaak meer aan de hand is dan de terugvordering(en) van Toeslagen (bijv. life-events, schuldenproblematiek), zijn burgers niet in staat om direct te betalen of actief naar een oplossing te zoeken. De drempel om zelf contact op te nemen met Toeslagen is hoog. Ook denken veel burgers dat zij niet in staat zijn om het geld terug te betalen, wat niet-functioneel gedrag in de hand kan werken.

We denken dat Toeslagen veel problemen rondom inning had kunnen voorkomen met heldere communicatie en een proces dat beter aansluit op burgers. Ook verwachten we dat veel burgers direct in de problemen komen wanneer Toeslagen het inningstraject op de huidige manier voortzet en burgers een dwangbevel stuurt. We raden dan ook aan om het opstarten van het proces zorgvuldig aan te pakken en de burgerreis voor deze burgers als het ware te “resetten”. Daarmee bedoelen we dat zij een eerste kennisgeving van hun openstaande schuld ontvangen met daarin een verzoek om te betalen of contact op te nemen in plaats van direct een betalingsherinnering, aanmaning of dwangbevel.

In het volgende hoofdstuk geven we advies over hoe Toeslagen het opstarten van het proces aan kan laten sluiten bij de doelgroep.

HOOFDSTUK 7
ADVIES OPSTARTEN PROCES

ADVIES OPSTARTEN PROCES

In dit hoofdstuk adviseren we hoe Toeslagen het invorderingsproces het best kan opstarten met oog voor de doenlijkheid. Het doel is om de inningskans van de terugvordering te vergroten en tegelijkertijd een positieve relatie met burgers op te bouwen of te behouden.

INFORMEER BURGERS SCHRIFTELIJK

Vrijwel niemand van de geïnterviewde burgers had door dat het traject is stopgezet. Waarschijnlijk schrikken burgers dus als Toeslagen het traject (opeens) weer opstart. Het is belangrijk dat burgers in deze situatie functioneel gedrag vertonen. Dit wil zeggen dat ze starten met betalen of contact opnemen wanneer ze niet kunnen afbetalen. We bespreken hieronder wat bij het sturen van een brief van belang is.

Stuur de brief geruime tijd voor het opstarten
Dit geeft burgers de mogelijkheid om financieel vooruit te plannen of om een oplossing te zoeken. Wanneer de brief hen verrast kan dit verlammend werken, waardoor zij niet in actie komen. We kunnen op dit moment niet precies aangeven wat ‘geruime tijd’ is. Dit zal ook verschillen per burger.

Geef burgers inzicht in hun openstaande terugvordering(en)
Zodra het proces weer start, willen burgers weten wat hen te wachten staat. Informeer hen daarom direct over:

- wat zij al hebben afbetaald;
- welk bedrag nog open staat;
- van welke toeslag de terugvordering(en) is/zijn;
- van welk jaar de terugvordering(en) is/zijn.

Een visuele weergave kan helpen bij het duidelijk overbrengen van deze informatie.

Informeer burgers die meerdere terugvorderingen hebben lopen in één brief over al deze terugvorderingen. Stuur dus niet een brief per terugvordering.

Bied een duidelijk handelingsperspectief op de voorkant van de brief
Een duidelijk handelingsperspectief zet aan tot actie. Wanneer dit mist, vervallen burgers sneller in passief en niet-functioneel gedrag.

Maak in termijnen betalen de standaard voor burgers waarbij verrekenen geen mogelijkheid is
In de huidige terugvorderingsbeschikking krijgen burgers de keuze om het bedrag in één keer over te maken of om in termijnen te betalen. Het handelingsperspectief van betalen in termijnen is hierdoor onduidelijk. Wanneer betalen in termijnen de standaard is, kun je duidelijk communiceren welk termijnbedrag burgers

wanneer over moeten maken. Ook kun je hier direct de rente bij optellen, zodat burgers dit niet zelf hoeven te doen. Communiceer in de brief eerst de mogelijkheid om in termijnen te betalen en daarna de mogelijkheid om direct het volledige bedrag te betalen of te laten verrekenen.

Communiceer duidelijk over verrekenen
Wanneer burgers niet in actie komen na de terugvorderingsbeschikking, gaat Toeslagen automatisch verrekenen met nog te ontvangen toeslagen. Sommige burgers komen hierdoor in de problemen of verliezen het overzicht op hun toeslagen. Burgers die niet doorhebben dat Toeslagen verrekent, kunnen denken dat zij geen toeslag meer ontvangen en dus ook geen wijzigingen meer door hoeven te geven, waardoor ze weer nieuwe schulden opbouwen.

We adviseren om in de brief duidelijker te communiceren over het verrekenen en wat verrekenen precies voor gevolgen heeft voor nog te ontvangen toeslag.

Ook is het een mogelijkheid om het verrekenen niet te starten na inactie van de burger, maar de burger actief de keuze te laten maken om te verrekenen. Op die manier krijgt Toeslagen meer zicht op of burgers bewust kiezen voor verrekenen of dat zij niet in actie komen na de brief. Een nadeel van burgers actief laten kiezen voor verrekenen is dat het een extra actie vraagt van burgers.

Leg duidelijk uit wat burgers kunnen doen als zij niet kunnen betalen
Burgers die niet kunnen betalen, zullen eerder niet-functioneel gedrag vertonen. Het is daarom belangrijk dat het voor hen zeer duidelijk is wat zij moeten doen wanneer ze niet kunnen betalen én dat deze acties laagdrempelig voor hen zijn. Idealiter nemen deze burgers contact op zodat Toeslagen hen kan signaleren en samen tot een oplossing kan komen. Zorg dus dat de drempel om contact op te nemen laag is voor deze burgers, bijvoorbeeld door de mogelijkheid te bieden om digitaal contact op te nemen of naar een specifiek telefoonnummer te bellen.

Zorg voor visuele ondersteuning
Visuele ondersteuning kan stappen verhelderen voor burgers en aandacht leggen op belangrijke onderdelen in de brief, zoals het handelingsperspectief. Met visuele ondersteuning trek je de aandacht van burgers naar het handelingsperspectief en is de kans groter dat zij in actie komen.

Erken en verminder weerstand
Sommige burgers zullen weerstand ervaren tegen het opstarten van het proces, bijvoorbeeld omdat ze niet wisten dat het überhaupt was gepauzeerd of omdat ze het gevoel hebben dat ze toch niet kunnen betalen. Erken dat het voor hen een lastige en vervelende situatie kan zijn.

Erken gebrek aan communicatie rondom stopzetten
Toeslagen had moeten communiceren over het pauzeren van het invorderingsproces. Het pauzeren van het invorderingsproces was een goedbedoelde interventie in een crisissituatie. Het gebrek aan communicatie heeft er echter voor gezorgd dat sommige burgers denken dat zij hun schuld hebben afbetaald. Andere burgers hebben door de pauze nog minder overzicht.

Beide groepen burgers ervaren waarschijnlijk weerstand wanneer zij de brief ontvangen. Wanneer Toeslagen erkent dat zij had moeten communiceren over het stopzetten, zal dit een deel van de weerstand wegnemen. Ook adviseren we om begrip te tonen voor het feit dat veel burgers nu niet meer weten wat de status van hun terugvordering(en) is.

Leg zoveel mogelijk uit hoe de terugvordering(en) tot stand kwamen
Burgers vinden het onterecht dat zij toeslag terug moeten betalen als zij niet weten waarom zij moeten terugbetalen. Geef voor elke terugvordering een korte verklaring en benoem hierbij om welke toeslagen en jaartallen het gaat.

Geef burgers inspraak
Dit geeft hen een gevoel van controle over de situatie. Denk hierbij aan de keuze voor het aantal termijnbedragen, de hoogte van het termijnbedrag, de (maandelijkse) betaaldatum of keuze wanneer/hoeveel betaalherinneringen de burger ontvangt.

Gebruik geen negatieve termen
Denk aan termen zoals ‘dwangvordering’ en ‘schuld’. Dergelijke termen kunnen ervoor zorgen dat burgers schrikken en passief blijven.

Gebruik duidelijke taal
Vermijd juridisch taalgebruik en vakjargon en communiceer op B1-niveau. Ook mensen die een hoger taalniveau beheersen, vinden het doorgaans makkelijker en prettiger om een boodschap van dit niveau te lezen. Voor mensen die het Nederlands machtig zijn, verhoogt dit de duidelijkheid.

VERWIJS NAAR HULPORGANISATIES
Een deel van de geïnterviewde burgers heeft te maken met een complexe financiële situatie. Voor hen moet er, naast een oplossing voor hun terugvordering(en) bij Toeslagen, mogelijk ook gekeken worden naar een totaaloplossing voor hun financiële problemen. Verwijs burgers met beginnende/kleine geldzorgen bijvoorbeeld naar laagdrempelige hulp zoals *Schuldhulpmaatje* of *FiKks* (een app waarmee je een ‘buddy’ kunt zoeken die jou kan helpen met geldvragen). Ook de *Nederlandse Schuldhulproute* kan een goed startpunt zijn voor burgers die moeite hebben om hun schuld(en) af te betalen. Verwijs vervolgens burgers met wat grotere geldzorgen door naar de schuldhulpverlening van hun gemeente.

Neem in de brief informatie over hulp bij schulden op en instrueer medewerkers van de Belastingtelefoon om signalen te herkennen en burgers door te verwijzen naar de juiste organisatie. Idealiter is dit een warme overdracht en ondersteunt Toeslagen de betreffende burger bij het nemen van deze stap.

NEEM CONTACT OP MET DE MEEST KWETSBARE BURGERS

Naast de schriftelijke kennisgeving, raden wij aan om de meest kwetsbare burgers actief te benaderen om samen een oplossing te zoeken. Burgers die cognitieve schaarste ervaren, hebben waarschijnlijk weinig “ruimte” om zelf contact op te nemen. Wanneer Toeslagen hen actief benadert, kan zij mogelijk voorkomen dat deze burgers niet in actie komen en wederom in het traject van aanmaning en dwangbevel belanden.

We adviseren daarom om een belactie te houden waarbij medewerkers van Toeslagen actief contact zoeken met deze burgers. Een dergelijke belactie kan er als volgt uitzien:

- **Stap 1**: de medewerker brengt voorafgaand aan het gesprek, op basis van informatie uit de systemen, de situatie van de burger in kaart.
- **Stap 2**: de medewerker belt de burger voor een eerste gesprek. In het eerste gesprek probeert de medewerker vooral de situatie van de burger verder in kaart te brengen. Tijdens dit gesprek is goed luisteren en begrip tonen zeer belangrijk: de burger moet het gevoel krijgen echt gehoord te worden.
- **Stap 3**: na het eerste gesprek bundelt de medewerker alle informatie en gaat op zoek naar passende oplossingen.
- **Stap 4**: de medewerker belt de burger voor een tweede gesprek en legt de mogelijke oplossingen voor aan de burger. Gezamenlijk bepalen ze de meest passende oplossingen en starten het betreffende traject op.

Wij begrijpen dat Toeslagen niet iedereen kan bellen. Daarom raden we aan om voorafgaand aan de (her)start van het inningstraject na te denken over welke burgers de meeste baat hebben bij persoonlijk contact. Uit de interviews bleek dat vrijwel iedereen open staat voor hulp en dat waarschijnlijk veel burgers uit alle selecties hulp kunnen gebruiken. Het is daarom raadzaam om eventuele specificering aan te brengen in de selecties en burgers te selecteren op:

- de hoogte van het bedrag dat iemand kan betalen als Toeslagen de beslagvrije voet toepast;
- de hoogte van de openstaande vorderingen ten opzichte van het inkomen;

- een bovengrens van het inkomen;
- een ondergrens van het openstaande bedrag;
- het aantal openstaande vorderingen.

Speciale helpdesk
Als een belactie niet mogelijk is, is een speciale helpdesk een alternatief. Burgers kunnen die helpdesk bellen als zij er niet uitkomen met hun terugvordering, vragen hebben over het opstarten van het invorderingsproces of niet begrijpen welke actie ze het best kunnen uitvoeren. Ons advies is om deze helpdesk los te koppelen van de BelastingTelefoon en de helpdesk te presenteren als een nieuw initiatief. Zo zijn burgers die voorheen een negatieve ervaring hadden met de BelastingTelefoon eerder geneigd om contact op te nemen. Idealiter krijgt iedere burger een vast contactpersoon. Hiermee voorkom je dat burgers meerdere keren hun verhaal moeten vertellen.

OVERIG ADVIES: BESTEED AANDACHT AAN DE HUIDIGE BURGERREIS

In het onderzoek lag de focus op het herstarten van het invorderingsproces. Tijdens de burgerreisanalyse en de interviews kwamen we echter veel aandachtspunten tegen met betrekking tot het bestaande invorderingsproces.

We denken dat er veel te winnen is in dit proces en dat Toeslagen problemen rondom inning én het opbouwen van nieuwe schulden kan voorkomen wanneer zij deze burgerreis beter aan laat sluiten op de doelgroep.

Sommige van onze adviezen voor het opstarten van het invorderingsproces gelden ook voor de huidige burgerreis. Binnen dit onderzoek is echter te weinig ruimte om in detail in te gaan op specifieke adviezen over de (sub)onderdelen van het proces. We raden daarom nadrukkelijk aan om hier aandacht aan te besteden om toekomstige problemen te voorkomen voor Toeslagen en de burgers die toeslag terug moeten betalen.

We adviseren dan ook om een vervolgonderzoek te doen naar het huidige invorderingsproces. We denken dat het van meerwaarde is om de gehele burgerreis (met alle verschillende varianten van het inningsproces) uitgebreid te analyseren vanuit een gedragsperspectief.

REFERENTIES

REFERENTIES

[1] Bovens, M., Keizer, A., & Tiemeijer, W. (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid.* WRR Rapporten aan de Regering, 97.

[2] Dijksterhuis, A. (2007). *Het slimme onbewuste: Denken met gevoel.* Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

[3] Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

[4] Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much.* Times Books/Henry Holt and Co.

[5] Ministerie van Financiën. (2019). *Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel.* IBO Toeslagen Deelonderzoek I.

[6] Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden.* WRR.

[7] Keizer, M. (2016). *Afgelost is opgelost.* Hoe verlagen we de drempel tot het zoeken van contact?

[8] Goosen, J. G., & van Geuns, R. C. (2019). *Effectieve communicatie met mensen met een betalingsachterstand: Onderzoek voor de Schuldeisercoalitie.* Hogeschool van Amsterdam, Lectoraat Armoede Interventies.