

24 515 Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 819 Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2026

De Rijksincassovisie 2023¹ en het Nationaal Programma Armoede en Schulden² hebben als belangrijke ambitie om onnodige schuldenoploop bij burgers te voorkomen. Tegelijkertijd blijft het uitgangspunt overeind dat wie een schuld aan de overheid heeft deze in beginsel ook moet terugbetalen. Het vinden van een evenwicht tussen enerzijds het innen van verschuldigde bedragen en anderzijds het voorkomen van problematische schulden is een belangrijk vraagstuk binnen het rijksincassobeleid.

De Rijksincassovisie is uitgewerkt in vier thema's, waaronder het thema het voorkomen van onnodige schuldenoploop. Om beter zicht te krijgen op de werking van zogenoemde ophogingen — verhogingen die ontstaan bij het niet tijdig betalen van een vordering — heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Hogeschool Utrecht en Panteia gevraagd onderzoek te doen naar de validiteit, proportionaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van deze instrumenten.

Met deze brief bied ik – mede namens de staatssecretaris van Justitie & Veiligheid – het eindrapport aan uw Kamer aan. In de brief wordt kort stilgestaan bij de belangrijkste bevindingen, de duiding daarvan en de betekenis die het kabinet hieraan toekent.

I. Onderzoek naar de validiteit, proportionaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van ophogingen

Resultaten

Het onderzoek laat zien dat ophogingen binnen de overheid zeer verschillend zijn vormgegeven.

¹ Tweede Kamer, 2023-2024, 24 515, nr. 724.

² Tweede Kamer, 2024-2025, 24 515, nr. 799.

De aard, hoogte en doelstelling ervan lopen uiteen tussen de organisaties die deelnemen aan het samenwerkingsverband Clustering Rijksincasso (CRI)³. Waar sommige organisaties verhogingen inzetten als kostencompensatie, rentevergoeding, betalingsprikkel of ter dekking van invorderingskosten, kiezen andere ervoor geen verhogingen toe te passen. Dit leidt ertoe dat burgers bij het niet (tijdig) betalen van een schuld te maken kunnen krijgen met uiteenlopende consequenties, wat de begrijpelijkheid van het stelsel niet ten goede komt. De onderzoekers concluderen dan ook dat er geen sprake is van een eenduidige overheid waar het ophogingen betreft.

Verder signaleren de onderzoekers dat de onderliggende rechtvaardigingen voor ophogingen niet altijd in lijn zijn met de beleidsambitie om onnodige schuldenoploop te voorkomen. Zij constateren dat er geen overkoepelend kader bestaat dat richting geeft aan de weging tussen enerzijds de inningstaak van de overheid en anderzijds de sociale verantwoordelijkheid ten opzichte van burgers in financiële problemen. De spanning tussen deze doelen is fundamenteel van aard.

Op onderdelen achten de onderzoekers bepaalde ophogingssystematieken disproportioneel. Dit geldt in het bijzonder voor de wettelijke verhogingen op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Wahv-boetes die niet tijdig worden betaald en waarvoor geen betalingsregeling is overeengekomen worden in eerste instantie met 50% en vervolgens met 100% over het al verhoogde bedrag verhoogd. Het oorspronkelijke sanctiebedrag wordt hierdoor verdrievoudigd. Volgens het onderzoek kan dit bij burgers met een beperkte afloscapaciteit leiden tot problematische schuldopbouw.

De onderzoekers constateren tevens dat het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) zich inspant om binnen de bestaande wettelijke kaders meer ruimte te creëren voor maatwerk en het voorkomen van ophogingen. In lijn met de ambities uit het regeerakkoord bestaat sinds 1 juni 2025 de mogelijkheid om in

³ Bestaande uit: Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), het CAK, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Belastingdienst, Dienst Toeslagen, en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

uitzonderlijke situaties tot (gedeeltelijke) kwijtschelding van verhogingen over te gaan. Dit vormt een betekenisvolle stap in de richting van een uitvoeringspraktijk waarin de menselijke maat nadrukkelijker wordt gewaarborgd. De onderzoekers wijzen daarnaast op de positieve potentie van de kosteloze betalingsherinnering bij Wahn-boetes die als pilot op 1 juli 2026 bij het CJIB van start gaat. Uit het onderzoek blijkt dat tijdige en duidelijke communicatie het betalingsgedrag kan verbeteren en het risico op ophogingen kan beperken.

Beperkte beschikbaarheid gegevens

Een belangrijke bevinding is dat met name de doelmatigheid en doeltreffendheid van ophogingen niet of slechts beperkt konden worden vastgesteld. Er is onvoldoende actueel en volledig onderzoeksmateriaal beschikbaar over de kosten en effecten van verschillende ophogingssystematieken. Ook ontbreekt empirisch bewijs over de mate waarin ophogingen bijdragen aan tijdige betaling of juist leiden tot verdere schuldenopbouw.

Programma Clustering Rijksincasso

De onderzoekers besteden ook aandacht aan de positieve ontwikkelingen binnen het CRI-programma. Het rapport brengt naar voren dat CRI-partijen zich voortvarend inzetten om kostenoploop te voorkomen. Het kabinet herkent deze positieve ontwikkeling. De invoering van één deurwaarder en één gezamenlijke betalingsregeling bij betalingsachterstanden heeft de complexiteit voor burgers verminderd en de voorspelbaarheid van het incassotraject vergroot. Ook het in ontwikkeling zijnde Mijn Betaaloverzicht (voorheen: Vorderingenoverzicht Rijk) biedt burgers meer inzicht in openstaande verplichtingen om ophogingen te voorkomen. Deze initiatieven dragen bij aan een meer samenhangende en mensgerichte uitvoering van de Rijksincasso en sluiten aan bij de uitgangspunten van eenvoud, transparantie en proportionaliteit zonder hierbij de inningstaak van de overheid uit het oog te verliezen.

Appreciatie

Het rapport biedt een helder en waardevol beeld van de praktijk van ophogingen, inclusief de knelpunten waarmee burgers met beperkte afloscapaciteit worden geconfronteerd. Tegelijkertijd volgt uit de bevindingen dat veel ophogingspraktijken hun basis vinden

in wettelijke voorschriften, waardoor de ruimte voor aanpassing beperkt is.

Het kabinet herkent de spanning die de onderzoekers beschrijven tussen de inningstaak van de overheid en de ambitie om onnodige schuldenoploop te voorkomen.

De hoogte van de verkeersboetes en de verhogingen bij niet-tijdige betaling zijn ook twee aandachtspunten waarvoor het recent aan Uw Kamer aangeboden onderzoeksrapport 'Evaluatie Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften' een aanbeveling doet. De minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid streven ernaar Uw Kamer in september dit jaar van een inhoudelijke beleidsreactie op het onderzoeksrapport te voorzien.⁴

Als het gaat om de verhogingen binnen de Wahv wijst het kabinet erop dat deze verhogingen van rechtswege zijn voorgeschreven en dat voor verlaging van ophogingspercentages op dit moment geen financiële middelen beschikbaar zijn.

Onderwijl zet het kabinet zich in voor het ondersteunen van lopende verbetertrajecten in de uitvoeringspraktijk, zoals de pilot kosteloze betalingsherinnering Wahv-boetes bij het CJIB.⁵ Op die manier worden mensen niet direct met extra kosten geconfronteerd als zij een keer vergeten om tijdig te betalen. Het kabinet zal met belangstelling kennisnemen van de uitkomsten van de pilot. De kennis die hiermee wordt opgedaan kan worden benut bij toekomstige besluitvorming over eventuele voortzetting van de pilot.

Daarnaast is het CJIB in juni 2025 gestart met de mogelijkheid om mensen die verkeren in situaties van overmacht of in geval van onevenredig hardvochtige effecten te helpen door verhogingen bij Wahv-boetes (gedeeltelijk) kwijt te schelden. Dit biedt het CJIB

⁴ Tweede Kamer, 2025-2026, 29 398, nr. 1200

⁵ De pilot wordt gefinancierd met incidentele middelen. De pilot start op 1 juli 2026 en loopt in ieder geval anderhalf jaar. Het WODC zal de pilot evalueren.

meer mogelijkheden om te komen tot een meer persoonsgerichte inning.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid informeert Uw Kamer dit voorjaar over de eerste ervaringen van het CJIB met deze bevoegdheid.

Binnen de uitvoering ligt de nadruk op het voortbouwen op ingezette verbeteringen die de menselijke maat versterken, zonder de inningsopgave van de overheid uit het oog te verliezen. Door binnen het programma CRI in te zetten op preventie en samenwerking voorkomen we dat burgers door onnodige kosten verder in de problemen komen en bieden we ze beter inzicht in hun positie. Dit legt een basis voor een samenhangende rijksincasso die effectief incasseert waar dat kan, en menselijk is waar nodig. De positieve bevindingen uit het onderzoek onderstrepen de waarde van deze integrale koers en bieden een waardevolle basis voor de verdere bestendinging van een samenhangende rijksincasso.

Het programma CRI vormt een belangrijk kader voor verdere professionalisering, betere gegevensuitwisseling en borging van de menselijke maat. De bredere vragen die het rapport opwerpt — zoals de wenselijkheid van een coherent ophogingskader en preventieve prikkels waaronder een kosteloze betalingsherinnering — sluiten aan bij de behoefte aan een overkoepelende wet op de overheidsincasso. CRI-partijen zetten binnen het huidige wettelijke kader stappen om hierop voor te sorteren. In de voortgangsbrief bij het Nationaal Programma Armoede en Schulden is uw Kamer nader geïnformeerd over deze verkenning, conform de motie van het lid Van Nispen.⁶

Tot slot

Het kabinet dankt de Hogeschool Utrecht en Panteia voor hun uitvoerige en gedegen onderzoek. Door de beperkte beschikbaarheid van gegevens heeft het rapport vooral een beschrijvend en duidend karakter en kan het niet worden opgevat als een sluitende evaluatie van de effectiviteit van ophogingen. De analyse maakt duidelijk dat er geen optimaal evenwicht bestaat tussen de inningstaak van de overheid en het voorkomen van onnodige schuldenoploop. Het kabinet blijft desondanks streven naar een invorderingspraktijk die recht doet aan zowel de

⁶ Kamerstuk 2025-2026, 29 279, nr. 993.

inningstaak als aan de menselijke maat door in te zetten op verdere implementatie van lopende verbetertrajecten. De ervaring en opbrengsten die binnen het CRI-programma worden opgedaan, kunnen richting geven aan een verdere ontwikkeling van het rijksincassobeleid, zoals in een Wet op de overheidsincasso.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek naar de validiteit van ophogingen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.A. Vijlbrief