

Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging

---

155e jaargang/2026

---

# De uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving onder druk

*Preadviezen van*

*Prof. mr. Michiel Tjepkema  
Dr. Georgina Kuipers  
Prof. mr. Daan Doorenbos  
Prof. mr. dr. Ruben Houweling  
Mr. Kees van der Staaij*

 Wolters Kluwer

Wolters Kluwer – 2026

# Inhoudsopgave

Voorwoord	1
<i>Michiel Tjepkema en Georgina Kuipers</i> Herstel in uitvoering Over de uitvoerbaarheid van hersteloperaties	11
<i>Daan Doorenbos</i> De complexiteit van de anti-witwaswetgeving	105
<i>Ruben Houweling</i> Arbeidsmarkt en arbeidsrecht: een (te) complex geheel? Een pleidooi voor contractsvormneutrale rechtsbescherming	185
<i>Kees van der Staaij</i> Verstrikt in complexiteit: diagnose en doorkijk Reflectie op preadviezen over de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving	231
Stellingen	271

# Voorwoord

Een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerende rechtsstaat is dat wetten en voorschriften niet alleen worden vastgesteld, maar ook daadwerkelijk (kunnen) worden nageleefd en gehandhaafd. Maar hoe ‘uitvoerbaar’ is het (Nederlandse) recht tegenwoordig nog?

Wet- en regelgeving zijn vandaag de dag vaak zeer complex. Dat komt niet alleen doordat de samenleving en daarmee maatschappelijke en technologische vraagstukken steeds ingewikkelder zijn geworden, maar ook doordat er een meerlagige rechtsorde is ontstaan. Bovendien zijn wet- en regelgevers geneigd om met regelgeving zoveel mogelijk risico’s te neutraliseren en willen zij vaak zo goed mogelijk recht doen aan zoveel mogelijk bijzondere gevallen. Het verlangen naar het leveren van ‘maatwerk’ is groot en bijna niet te temperen.

De complexiteit van de wet- en regelgeving heeft op veel terreinen tot gevolg dat de ‘uitvoerbaarheid’ (de handhaving daarbij inbegrepen) onder druk komt te staan. Het is voor zowel burgers als uitvoerende instanties steeds moeilijker om deze wet- en regelgeving correct te interpreteren en toe te passen. Hoe ingewikkelder wet- en regelgeving is, des te lastiger is het voor burgers en ondernemers om te begrijpen waar zij aan toe zijn en voor uitvoeringsorganisaties om de wet uit te voeren. Wat niet helpt, is dat het vaststellen en uitvoeren van wet- en regelgeving in de afgelopen decennia steeds meer aparte werelden zijn geworden.

Complexe regelgeving wordt soms feitelijk niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd of gehandhaafd. Zo verkeren duizenden zogenoemde PAS-melders sinds het wegvallen van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in een juridisch vacuüm. Een juridisch houdbare oplossing voor hun lastige positie is nauwelijks te vinden. Natuurorganisaties eisen op grond van de Wet natuurbescherming strikte handhaving, maar provincies zien daar in de praktijk vaak van af omdat handhaving ingrijpende gevolgen zou hebben en tot hevige weerstand zou leiden.

Wat ook voorkomt is dat uitvoering van wet- en regelgeving dusdanig traag of gefragmenteerd geschiedt dat burgers en bedrijven deze uitvoering niet langer ervaren als een daadwerkelijke toepassing van het recht. Denk aan het jarenlange oponthoud bij de versterkingsoperatie in Groningen, aan de alsmaar voortslepende hersteloperatie na de toeslagenaffaire of de problemen rond de afhandeling van aardbevingsschade. En ook op terreinen die minder publieke aandacht hebben gekregen zijn er signalen. Zo worstelen gemeenten bij de implementatie van de Omgevingswet met digitale syste-

men en bevoegdheidsverdeling. Uitvoeringsorganisaties raken op een breed terrein overbelast door voortdurende wetwijzigingen en uitzonderingsbepalingen.

Een dergelijke omvangrijke, misschien zelfs wel structureel te noemen onuitvoerbaarheid van regels raakt niet alleen burgers en bedrijven, maar ook de legitimiteit van de overheid zelf. Voor ondernemers vormt de regeldruk een rem op langetermijninvesteringen en innovatie. Voor bestuursorganen wordt het naleven van beslistermijnen steeds lastiger, wat zichtbaar is in het hoge aantal procedures wegens niet-tijdig beslissen en de daaruit voortvloeiende dwangsommen. Meer rechtszaken, die, niet verrassend, ook weer lijden onder de toegenomen complexiteit, hebben ook een prijs: het duurt langer voordat de rechter uitspraak doet en daarmee duidelijkheid kan scheppen. De toenemende complexiteit leidt zo tot verlamming van de uitvoering en tot verlies van vertrouwen in de overheid. In een goed functionerende rechtsstaat is dat misschien wel het grootste risico van allemaal.

Complexe en onuitvoerbare regelgeving is bepaald geen nieuw fenomeen. Bij herhaling is op deze problematiek gewezen. De Europese Commissie organiseerde in het voorjaar van 2026 verschillende ‘toppen’ om nu eindelijk snel te komen tot minder en eenvoudigere regels binnen de EU, met als doel burgers en (vooral) bedrijven te ontlasten. Ook in eigen land klinkt voortdurend de roep om vereenvoudiging. Eind 2025 heeft informateur Van Haersma Buma in zijn eindverslag nog een lans gebroken voor uitvoerbaarheid van regelgeving. Hij schrijft: *“De afgelopen jaren heeft het hier nogal eens aan ontbroken. Denk aan de voortdurende druk op de Belastingdienst bij de uitvoering van steeds wisselende politieke wensen. Wat kán moet weer de begrenzing zijn van wat de politiek wil. De overheid gaat gebukt onder steeds ingewikkelder cycli van wetgeving, uitvoering, verantwoording en controle. Steeds ingewikkelder regelgeving en steeds striktere regels leiden tot verkramping in de uitvoering. Dit geldt overigens bij de overheid net zo goed als in het bedrijfsleven.”*<sup>1</sup>

En hij staat zeker niet alleen. Ook in het coalitieakkoord *Aan de slag* leeft het thema ‘regeldruk’. Deze term komt daarin regelmatig voor (veertien keer), evenals begrippen als ‘complexiteit’ of ‘complexe regels’ (tien keer) en varianten op ‘vereenvoudigen’ of ‘Vereenvoudigingswet’ (minstens zeventien keer). Eén van de zes ministeriële *taskforces* die de nieuwe regering in maart 2026 instelde, de ‘taskforce Slagvaardige Overheid’, heeft zelfs als eerste opdracht ‘het fundamenteel vereenvoudigen van beleid en regelgeving’. Dat toont aan dat het probleem van te complexe en onuitvoerbare regelgeving niet alleen bij de wetgever ligt, maar ook door de politiek wordt (h)erkend.<sup>2</sup>

Dit politieke besef wordt in de praktijk bevestigd door de beleids- en onderzoeksbevindingen van de afgelopen jaren. In de eerste ‘Staat van de wetgevingskwaliteit’, een periodieke beschouwing die het kabinet in reactie op de toeslagenaffaire aan de Kamers heeft toegezegd en die eind 2024 door Staatssecretaris van Rechtsbescherming Struycken aan de Tweede Kamer is aangeboden, wordt sterk benadrukt dat voor het

1 Eindverslag informateur Van Haersma Buma, 8 december 2025, p. 6 ([www.kabinetformatie2025.nl](http://www.kabinetformatie2025.nl)).

2 Coalitieakkoord 2026-2030 van D66, VVD en CDA, *Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland* ([www.kabinetformatie2025.nl](http://www.kabinetformatie2025.nl)).

vertrouwen in de rechtsstaat uitvoerbare wetgeving nodig is.<sup>3</sup> In de Staat van de Uitvoering, een periodiek terugkerende publicatie die de politiek informeert over de publieke dienstverlening, wordt al vier jaar op rij gewaarschuwd voor complexe regelgeving: steeds meer en ingewikkelder uit te voeren regelgeving is het grootste probleem van de uitvoerders. In de *Staat van de Uitvoering Special 2025* staat het zelfs met hoofdletters in de inleiding (p. 3): “Deze toekomstverkenning onderstreept de dringende noodzaak van een Grote Vereenvoudiging van bestaande wet- en regelgeving.”<sup>4</sup>

Ook in een empirische analyse van PwC uit 2025 wordt een dergelijke boodschap verkondigd.<sup>5</sup> Het onderzoek toont aan dat sprake is van 14% meer regelgeving in algemene zin. Vergeleken met 2005 zijn er in 2025 maar liefst 147% meer wetten en regels waarmee uitvoeringsorganisaties rekening moeten houden. Het aantal uitzonderingen per wet of regel is in die periode bijna verdubbeld (+88%). Wet- en regelgeving raakt bovendien steeds nauwer met elkaar verweven. Regelingen verwijzen volgens het onderzoek tegenwoordig dubbel zoveel (+105%) naar andere regelingen als voorheen. Uit hetzelfde PwC-onderzoek, dat werd gedaan bij de 51 grootste uitvoeringsorganisaties van Nederland, bleek dat de productiviteit van die organisaties daalt. De onderzoekers constateren een sterk verband tussen steeds complexere regelgeving, die meer is gericht op de (rechten en verplichtingen van de) individuele burger, en de daling van de productiviteit van uitvoerders. Dit heeft tot gevolg dat de organisaties minder uitvoeringscapaciteit hebben, dat de burger langer op hun service en besluiten moet wachten, en dat de rechtsstaat, juist in zijn uitvoeringspraktijk, onder druk staat.

En zo kunnen we nog wel even doorgaan met het signaleren van expliciete waarschuwingen voor en alarmbellen over steeds complexere regelgeving, maar we volstaan hier met een laatste voorbeeld. In december van 2025 verscheen een gezamenlijke notitie van de president van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de vice-president van de Raad van State, met de titel *Naar een realistische overheid*.<sup>6</sup> Daarin signaleren zij dat steeds vaker plannen worden aangekondigd waarvan vooraf duidelijk is dat zij niet waargemaakt kunnen worden, omdat de mensen en/of middelen ontbreken, de uitvoering er onvoldoende bij is betrokken of omdat de plannen tegen de uit wetten en verdragen voortvloeiende grenzen aanlopen. Deze ontwikkeling zet niet alleen de relatie tussen de overheid en burger onder druk, maar ook de verhoudingen tussen de instituties van de democratische rechtsstaat, zo constateren de opstellers van de notitie. Zij waarschuwen dat streven naar maatwerk niet altijd de oplossing is voor complexe wetgeving die burgers in de knel laat komen: de noodzaak maatwerk te bieden verhoogt de druk op de uitvoering en kan zelfs leiden tot willekeur of onuitvoerbaarheid bij massale besluitvormingsprocessen, zoals bijvoorbeeld in het toeslagenstelsel.

---

3 *Kamerstukken II 2024/25*, 36600 VI, nr. 27.

4 *Special 2025: Inspiratie uit de toekomst* | <https://open.overheid.nl/documenten/8a47c818-998d-4d3c-8c9a-bf927df44069/file>.

5 PricewaterhouseCoopers (PwC), *Feiten en effecten wet- en regelgeving op uitvoeringsorganisaties*, 2025, [www.pwc.nl](http://www.pwc.nl).

6 Nationale ombudsman, Raad van State en Algemene Rekenkamer roepen op tot een realistische overheid – Raad van State | <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/januari/notitie-naar-een-realistische-overheid/>.

Deze ontwikkelingen zijn voor de jaarlaag van het NJV-bestuur die de jaarvergadering van 2026 organiseert reden om in te zoomen op uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. Waarom is veel regelgeving zo complex en wordt deze al maar ingewikkelder? Wat betekent dat voor de uitvoering? Hoe reageert de rechtspraak daarop? Wat kunnen juristen daarvan leren, en kan het ook anders? En zo ja, hoe dan? De gedachte is beslist niet dat tijdens de jaarvergadering van 2026, of in de preadviezen die in die bijeenkomst centraal staan, het ‘ei van Columbus’ wordt ontdekt. De hoop is wel dat een grondige analyse van drie concrete casussen, gekenmerkt door complexe wetgeving, niet alleen meer inzicht oplevert, maar ook handvatten geeft om complexiteit zoveel mogelijk te voorkomen – en waar dat niet kan, de scherpe kanten daarvan te lijf te gaan.

Tegen deze achtergrond zijn op verschillende domeinen van het recht – bestuursrecht, strafrecht en arbeidsrecht – de volgende drie casussen geselecteerd, die hebben geleid tot even zoveel preadviezen, gericht op de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving.

In hun preadvies *Herstel in uitvoering* beschrijven Michiel Tjepkema en Georgina Kuipers hoe de afgelopen tien, vijftien jaar het verschijnsel van de ‘hersteloperatie’ is opgekomen. Complexiteit van regelgeving en de (al dan niet bewust) repressieve regelgeving zijn belangrijke ‘drijvers’ gebleken van dit soort operaties. Hoe het herstel plaatsvindt, verschilt per casus. Soms gaat het om het corrigeren van (al snel duizenden) socialezekerheidsuitkeringen, maar wanneer de overheid in strijd met rechtsbeginselen (discriminatieverbod, evenredigheidsbeginsel) heeft gehandeld, wordt van haar steeds vaker verwacht dat zij verder gaat en overgaat tot compensatie van schade en ook voorziet in niet-financiële behoeften van slachtoffers. Dat alles vraagt van de overheid vaardigheden die zij niet altijd in huis heeft. Niet alleen moeten de juridische kaders goed op orde zijn, maar ook moet zij oog hebben voor de behoeften van gedupeerden. In een context waarin (tien)duizenden, vaak kwetsbare burgers niet hebben gekregen waar zij recht op hebben, zijn ook hersteloperaties zelf steeds vaker een bron van uitvoeringsproblemen. De vraag hoe hersteloperaties zelf uitvoerbaar kunnen worden gehouden, vormt het onderwerp van het preadvies van Tjepkema en Kuipers. Zij belichten deze vraag zowel vanuit een juridisch als een bestuurskundig perspectief.

Zij staan eerst stil bij de relatie tussen uitvoering en herstelrecht en verkennen daartoe ook de betekenis van het begrip ‘herstel’. Aan de hand van drie concrete hersteloperaties (rond de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de uitvoering van het persoonsgebonden budget (pgb) en de Fraude Signalering Voorziening (FSV)) verkennen zij de wijze waarop de overheid herstel organiseert. Dat blijkt zij op zeer uiteenlopende wijze te doen. De auteurs stellen vast dat waar het begrip ‘herstel’ in het strafrecht is omljnd en ook juridisch is vormgegeven (denk aan het begrip ‘spreekrecht op zitting’ van slachtoffers), bestuursrechtelijke theorievorming over het begrip ‘herstel’ beperkt is. Opvallend is met name de neiging om herstelrecht tegenover een juridische benadering van compensatievragen te plaatsen. Het is een benadering die ook doorklinkt in het onlangs gestarte Rijksbrede programma *Erkenning en Herstel*.<sup>7</sup> De auteurs waarschuwen voor deze benadering en wijzen op het gevaar

---

7 Erkenning en Herstel | Ambtelijk Vakmanschap | <https://www.ambtelijkvakmanschap.nl/erkenning-en-herstel>.

van ‘nivellering’ van slachtofferschap, niet alleen omdat dit de overheid op kosten jaagt, maar ook omdat te veel nadruk op juridisch onverplicht herstel op gespannen voet kan staan met het gelijkheidsbeginsel en verwachtingen kan wekken die de overheid niet kan waarmaken.

Het gevaar van een benadering waarin juridische kaders een sluitpost zijn in de hersteloperatie werken zij vervolgens verder uit aan de hand van de hersteloperatie toeslagen, die in 2021 is gestart om gedupeerde ouders van de toeslagenaffaire te compenseren. In een somber stemmende beschrijving van het verloop van deze hersteloperatie laten de auteurs zien dat de uitvoering van het herstel al ruim een jaar na aanvang in de soep is gelopen. De oorzaak ligt in een onder grote politieke druk al te voortvarend aangepakt herstel, waarin geen goed beeld bestond over de omvang van de groep gedupeerden. Toen die omvang niet in de duizenden maar eerder in de tienduizenden bleek te lopen, zag een overbelaste Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) zich voor het onmogelijke doel gesteld om enerzijds ‘de mens’ centraal te stellen en anderzijds snel aan (massa)schadeherstel te doen. Ook andere kernwaarden in de hersteloperatie – ruimhartigheid boven rechtmatigheid, het gunnen van een ‘nieuwe start’ aan de gedupeerde ouders – bleken bij de enorme aantallen aanvragen niet te realiseren. De uitvoeringsproblemen deden zich ook elders gevoelen, zoals in de talloze procedures over niet-tijdig beslissen en de ongelijkheden die het gevolg waren van nieuwe schadeloketten die uiteindelijk buiten de Wet hersteloperatie om zijn gecreëerd.

Het relaas van de auteurs over de hersteloperatie toeslagen kan dienen als waarschuwing voor de gevolgen van onevenwichtige keuzes in hersteloperaties. In de eerste plaats in het belang van de gedupeerde ouders zelf, wier herstel uiteindelijk niet werd gediend doordat de hersteloperatie al snel vooral in het teken stond van hoe de UHT haar eigen problemen het hoofd kon bieden. De auteurs formuleren uiteindelijk tien vuistregels die dit soort praktijken moeten voorkomen. Deels zoeken zij de oplossing in vormgeving waarin de uitvoering niet aan de leiband van politieke wensenlijstjes loopt maar zelf, op afstand van de politiek, de kaders kan bepalen waarbinnen herstel uitvoerbaar en realistisch kan blijven. In plaats van ‘ruimhartigheid’ spreken de auteurs verder liever over ‘proportionele onder- en overcompensatie’, terwijl zij maatwerk op categoriaal niveau (en via een ‘puntensysteem’) wel degelijk mogelijk achten, zoals zij met een verwijzing naar andere hersteloperaties beargumenteren. Een belangrijke boodschap is tot slot dat erkenning een noodzakelijke, maar ook beladen eerste stap is van hersteloperaties. Het laten participeren van gedupeerden in het herstelproces, om hun behoeften en verwachtingen te inventariseren, kan daaraan bijdragen.

In zijn preadvies *De complexiteit van de anti-witwasregelgeving* richt Daan Doorenbos zich op de anti-witwasregelgeving (Wwft). Deze door het veelvuldige gebruik van lastige definities en open normen ingewikkelde regelgeving heeft niet alleen geleid tot een omvangrijk bijbehorend (vooral particulier-bancair) handhavings- en compliance-apparaat waarvan de effectiviteit in twijfel kan worden getrokken, maar zadelt financiële instellingen, beroepsbeoefenaren, bedrijven en burgers op met allerlei extra inspanningen waarvan de meerwaarde niet steeds duidelijk is. Doorenbos legt duidelijk uit waar het bij de witwasregelgeving, die eerst en vooral van Europese origine is, om gaat: niet om het witwassen zelf – de specifieke daaraan gewijde strafbepalingen vormen niet zozeer een

probleem –, maar om het *voorkomen* van witwassen in het beweerdelijke belang van de stabiliteit van ons financiële stelsel. Juist hier zijn in de loop van de jaren steeds meer (rechts)personen als waren zij opsporingsambtenaar of politieagent ingeschakeld: zij zijn door de regelgeving opgezadeld met onderzoeks- en meldingsverplichtingen. Aanvankelijk ging het daarbij om banken en andere financiële instellingen als poortwachters van het financiële stelsel, maar inmiddels hebben genoemde verplichtingen zich als een inktvlek verspreid. Niet-naleving van deze verplichtingen kan leiden tot optreden van toezichthouders (zoals DNB), maar kan ook leiden tot strafrechtelijke vervolging.

Het lastige is dat de regelgeving ook nog complex is, niet alleen door complexiteit in gebruikte begripsbepalingen – gek genoeg blijkt de inhoud van kernbegrippen als ‘witwassen’, ‘transactie’ en ‘cliënt’ lastig te achterhalen –, maar ook door het veelvuldige gebruik van open normen. Dat laatste heeft geleid tot een extra laag aan leidraden en andere vormen van invulling door toezichthouders als DNB en AFM, het Bureau Financieel Toezicht en de Kansspelautoriteit, beroepsorganisaties als de NVB en de Orde van Advocaten én financiële instellingen zelf. Uiteraard gaat dat gepaard met allerlei vragen (in hoeverre is de invulling door toezichthouders bindend, kan een financiële instelling eventueel zelfs strafrechtelijk worden afgerekend op het feit dat zij zich niet aan haar interne regels heeft gehouden?). In ieder geval is duidelijk dat de open normen niet hebben bijgedragen aan vrijheid en keuzeruimte, maar juist hebben geleid tot een extra laag regels.

Tegelijkertijd kunnen vanuit strafrechtelijk perspectief kanttekeningen worden geplaatst bij het gebruik van open normen in de witwasregelgeving. Doorenbos doet dat ook: onder de noemer van de *lex-certa*-problematiek gaat hij bijvoorbeeld in op onduidelijkheden rond (de verplichting tot het verrichten van) het cliëntenonderzoek. Hij gaat ook in op de strafrechtelijke aanpak door het OM van verschillende Nederlandse grootbanken en plaatst mede naar aanleiding daarvan vraagtekens bij het handavingsbeleid. Wat hem betreft zou DNB juist het voortouw moeten hebben en zou het OM, gegeven de positie van het strafrecht als *ultimum remedium*, zoveel mogelijk op de achtergrond moeten blijven. De werkelijkheid lijkt nu anders: het strafrecht lijkt op dit terrein gemakkelijker ingezet te worden, juist waar dat opportuun wordt geacht. Het strafrecht als *optimum remedium*. Het effect is dat de ‘opsporingsambtenaren’ zelf strafrechtelijk in beeld komen en dus gecriminaliseerd worden.

Wat Doorenbos betreft is dit onwenselijk en zou decriminalisering een wenkend én reëel perspectief zijn: haal de verschillende verplichtingen uit de Wet economische delicten. Van Europa mag dat; er is althans geen EU-verplichting om de witwasregelgeving waar het hier om draait strafrechtelijk te sanctioneren. En in ieder geval zou het OM een stap terug moeten doen ten gunste van (toezichthouders als) DNB die voldoende druk kan (kunnen) leggen op de normadressaten met hun bevoegdhedenarsenaal, dat ook het opleggen van stevige bestuurlijke boetes omvat. Opmerkelijk is dat vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de zin van de witwasregelgeving: niet alleen zullen er altijd basisdelicten blijven, we weten ook niet wat de effecten zijn van de witwasregelgeving waar het hier om draait. We weten wel dat financiële instellingen enorme aantallen mensen in dienst hebben en hoge kosten maken om daaraan uitvoering te geven en duidelijk is ook dat degenen die werk zouden moeten maken van de meldingen die de financiële instellingen bij hen doen (FIU en OM) niet over de capaciteit beschikken om dat te doen. Verreweg het grootste deel van de meldingen blijft liggen en leidt niet tot enige vorm van

opvolging. Niet alleen doet dat de wenkbrauwen fronsen over de waarde van wetgeving die niet werkelijk wordt uitgevoerd of gehandhaafd, maar wel zeer belastend is en zeer hoge kosten met zich brengt, maar ook over de pittige strafrechtelijke aanpak van grootbanken die naar het oordeel van het OM niet altijd voldoende hun best hebben gedaan bij het voorkomen van witwassen. Slaat dat verwijt dan ook niet terug op de vervolgende instantie zelf?

In zijn preadvies, getiteld *Arbeidsmarkt en arbeidsrecht: een (te) complex geheel?*, benadert Ruben Houweling de problematiek van complexe wet- en regelgeving en uitvoerbaarheid daarvan niet primair vanuit de complexiteit van regels, maar vanuit de complexiteit van de context waarbinnen het arbeidsrecht functioneert. Volgens Houweling is de civielrechtelijke kwalificatievraag op zichzelf namelijk allesbehalve complex. Sterker nog: het toetsingskader is zo helder dat deskundigen in ongeveer 90% van de gevallen op voorhand kunnen vaststellen of een rechtsbetrekking als arbeidsovereenkomst kwalificeert. De problemen ontstaan volgens hem vooral door de context waarin deze kwalificatievraag moet worden beantwoord. Hij onderscheidt daarbij twee dimensies: de systeemcontext en de werkcontext.

Met ‘systeemcontext’ doelt Houweling op de vermenging van privaatrecht en het bestuursrecht. De kwalificatie van een arbeidsrelatie functioneert tegelijkertijd binnen het civiele recht, het fiscale recht en het socialezekerheidsrecht. Daardoor zijn verschillende rechtssystemen met eigen doelen en logica op hetzelfde civielrechtelijk toetsingskader aangewezen, wat leidt tot cirkelredeneringen, rechtsonzekerheid en uitvoeringsproblemen. Met ‘werkcontext’ verwijst Houweling naar de sterk veranderende arbeidsmarkt. Een groeiende groep zelfstandigen en nieuwe werkvormen, zoals platformarbeid, maken het werken met het klassieke onderscheid tussen werknemer en zelfstandige steeds lastiger. Tegelijkertijd proberen beleid en rechtspraak deze dynamische arbeidspraktijk alsnog via art. 7:610 BW te reguleren, waardoor de kwalificatietoets in de praktijk complexer wordt.

Een andere belangrijke ontwikkeling is de structurele arbeidsmarktcrapte, voortkomend uit zowel een toegenomen vraag naar arbeid als een afnemend arbeidspotentieel als gevolg van demografische veranderingen. Dit vergroot de noodzaak tot hogere arbeidsproductiviteit. Nieuwe technologieën kunnen daarbij helpen, bijvoorbeeld door automatisering van bepaalde processen. Tegelijkertijd vraagt dit om een wendbare arbeidsmarkt: wendbaar om mee te bewegen met technologische ontwikkelingen, maar ook om schokken op te vangen die voortkomen uit bijvoorbeeld pandemieën, klimaatverandering of geopolitieke spanningen. Het vergroten van deze wendbaarheid vraagt volgens Houweling om een optimale ‘arbeidsmarktinfrastructuur’. Volgens Houweling ligt hier een taak voor de overheid. In zijn preadvies schetst hij drie mogelijke scenario’s voor ‘het arbeidsrecht op weg naar 2050’, om uiteindelijk te concluderen dat de oplossing ligt in ‘de guldenmiddenweg’.

Als antwoord op de toenemende complexiteit in de regulering van arbeid pleit Houweling voor een verschuiving naar wat hij noemt contractsvormneutrale rechtsbescherming, gebaseerd op twee bouwstenen: sociale zekerheid en een wendbaarder arbeidsbestel. Niet langer de juridische kwalificatie van de arbeidsrelatie zou bepalend moeten zijn voor toegang tot sociale bescherming, maar de persoon die arbeid verricht. Door een universeel fundament van sociale zekerheid te creëren voor alle wer-

kenden – ongeacht of zij werknemer, zelfstandige of iets daartussen zijn – kan het stelsel eenvoudiger en beter uitvoerbaar worden. Houweling denkt daarbij aan een modernere arbeidsmarktinfrastructuur met generieke voorzieningen voor inkomensondersteuning, tijd en faciliteiten (de zogenoemde FIT-regeling), ondersteund door regionale werkhubs en digitale dienstverlening. Zo kan de overheid enerzijds de weerbaarheid en ‘grip’ van werkenden vergroten en anderzijds de uitvoering van sociale bescherming beter laten aansluiten bij een dynamische en veranderende arbeidsmarkt.

Wanneer een dergelijk fundament van sociale zekerheid is gelegd, kan volgens Houweling de tweede bouwsteen worden gerealiseerd: het vergroten van de wendbaarheid van zowel werkenden als organisaties. In een snel veranderende economie met technologische ontwikkelingen, langere loopbanen en meerdere rollen van werkenden (werknemer, ondernemer, mantelzorger) moet het stelsel aanpassingsvermogen faciliteren. Door sociale risico’s minder aan de arbeidsovereenkomst te koppelen en meer collectief te organiseren, kan de arbeidsovereenkomst worden ontlast en wordt het voor werkgevers eenvoudiger om met economische schokken om te gaan. Tegelijkertijd stimuleert een dergelijk stelsel werkenden om zich voortdurend te ontwikkelen en tussen functies en sectoren te bewegen.

Deze twee bouwstenen vormen samen het fundament van wat Houweling contractsvormneutrale rechtsbescherming noemt. Volgens Houweling is dit model weliswaar geen wondermiddel, maar kan het wel bijdragen aan een eenvoudiger en beter uitvoerbaar stelsel dat beter aansluit bij de realiteit van de hedendaagse arbeidsmarkt.

Het blijft echter niet bij deze drie *case studies*. Kees van der Staaij heeft een overkoepelend preadvies geschreven: *Verstrikt in complexiteit: diagnose en doorkijk*. Daarin gaat hij op zoek naar verbanden tussen en rode draden in de drie preadviezen om daaruit lessen te trekken. Kunnen de inzichten vanuit de verschillende casussen breder getrokken worden? Van der Staaij reflectie begint met een zoektocht naar inzicht in het *waarom* van de druk op de uitvoering. Aan goede wil geen gebrek. Politici, ambtenaren, wetenschappers: vrijwel iedereen pleit voor regelgeving die behapbaar is voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De uitvoeringsinstanties, de toezichthouders en de rechtspraak moeten ermee uit de voeten kunnen. Maar de praktijk blijkt weerbarstig. Regelcomplexiteit blijkt een grote boosdoener. Van der Staaij wijst op drie belangrijke prikkels voor het ontstaan van complexe regels: de bestuurlijke werkelijkheid en rechtsbeginselen, maatschappelijke en politieke wensen en verwachtingen en onvoldoende inzicht in complexiteit voor de uitvoering. Een belangrijke vervolgvraag die hij stelt is: hoe erg zijn die uitvoerbaarheidsproblemen? Zijn boodschap is helder: het gaat om ernstige problemen. Uitvoerbaarheidsproblemen raken en schaden burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zij kunnen, in de woorden van het eindrapport van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslagen (2020) zelfs ongekend onrecht opleveren, vooral voor de meest kwetsbaren. De problemen frustreren uitvoeringsorganisaties; bestuurlijk Nederland loopt zonder koerswending volledig vast. Bovendien worden uiteindelijk het gezag van de overheid en het vertrouwen in de democratische rechtsstaat aangetast. Het is daarom urgent om te werken aan merkbare verbeteringen. Dat zal volgens Van der Staaij niet gemakkelijk zijn. Ondanks voortdurende serieuze aandacht voor het probleem wordt er in het algemeen weinig vooruitgang gesignaleerd in de aanpak ervan. Van der Staaij stelt vast dat er geen ‘toverstokje’ be-

schikbaar is: het lijkt verstandig uit te gaan van blijvend ingewikkelde regels die een flinke druk op de uitvoering blijven geven. De vraag is dus hoe we komen van alleen goede wil naar ‘echt op de goede weg’? Hij ziet ‘drie sporen van aanpak’. Ten eerste is het zaak de uitvoering te versterken. Nodig is een herwaardering van de positionering van uitvoering ten opzichte van beleid. Dat is meer dan een kwestie van structuur en proces, er moet een cultuur ontstaan waarin de uitvoerbaarheid serieus wordt genomen. Het tweede spoor is het toch koersvast en vasthoudend streven naar minder regels. Hij noemt het ‘dringend nodig dat kabinet en parlement stoppen met centralistisch micro-management vanuit ‘Den Haag’ en de onstuitbare regeldrift intomen’. Te grote verwachtingen moeten worden beteugeld en een goede inschatting van het eigen ‘doenvermogen’ is noodzakelijk: wat kan de overheid wél en wat kan zij niet? Soms pijnlijke keuzes zullen moeten worden gemaakt. Verder moet worden ingezet op zinvolle vereenvoudiging van bestaande regelcomplexen, in behapbare stappen, met oog voor verwevenheid van regelgeving en met ruimte voor experimenten. Dat mag geen haastklus zijn, maar moet gebeuren vanuit een breed samenhangend perspectief. Het derde spoor dat Van der Staaij aanduidt, is het ‘meer leren van elkaar’. Het is zaak om breder te kijken dan naar de regels alleen, zoals de uitvoeringspraktijk ondersteunen om met ingewikkelde regels zo goed mogelijk om te gaan of door professionals die dicht bij de problemen van mensen staan veilige ruimte en steun te bieden voor praktische oplossingen. Verder moet het gesprek over de gewenste vereenvoudigingen en de uitvoering onder druk gevoerd blijven worden, zodat een bredere blik wordt gevoed en kennis en ervaring wordt gedeeld. Alleen zo kan de kennis en ervaringen die er volop zijn, goed worden geabsorbeerd, kunnen faal- en succesfactoren goed in kaart worden gebracht en kan blijvend worden gewerkt aan de bevrijding uit de strikken van de complexiteit.

Wie de vier preadviezen leest, ziet dat zij de problematiek van complexe en moeilijk uitvoerbare regelgeving niet reduceren tot een enkele oorzaak. Integendeel: de bijdragen laten zien dat complexiteit op verschillende plaatsen in het juridische systeem kan ontkiemen en sterk uiteenlopende achtergronden kan hebben. Soms zit het in de wetgevingstechniek, soms in de institutionele verhoudingen tussen beleid en uitvoering, nu eens in de gekozen handhavingsstrategie en dan weer in de sterk veranderende maatschappelijke context waarbinnen al langer bestaande regels opeens moeten functioneren. Juist doordat de preadviseurs deze verschillende dimensies blootleggen, maken zij duidelijk dat het vraagstuk van uitvoerbaarheid niet alleen een kwestie is van minder regels, maar ook van beter doordachte regels, realistische verwachtingen en een betere afstemming tussen ‘hoofdrolspelers’ (politiek versus uitvoering, toezichthouders onderling, toezichthouders versus OM).

Daarmee bieden de preadviezen ook geen eenvoudige oplossing, maar wel iets dat in het huidige debat soms ontbreekt: een nuchtere analyse van waar de knelpunten werkelijk ontstaan en waar verbetering mogelijk is. In die zin geven de preadviezen hoop. Als de complexiteit en de moeilijke uitvoerbaarheid van regelgeving immers in belangrijke mate het resultaat zijn van keuzes, dan ligt ook de mogelijkheid tot verbetering binnen het bereik van wetgever, bestuur en rechtspraktijk.

Michelle Bruijn, Ton Hartlief en Willemien den Ouden

# 1 | Inleiding

De keuze van de NJV om voor 2026 het thema ‘uitvoerbare regelgeving’ centraal te stellen komt geen moment te laat. Of misschien moeten we zeggen: het werd hoog tijd, want problemen in de uitvoering van overheidsbeleid zijn het voorwerp geweest van een lange reeks rapporten en publicaties.<sup>1</sup> Tal van parlementaire enquêtes ging over gebrekkige uitvoering: denk aan onderzoeken naar de paspoortaffaire (1988), de uitvoering van sociale verzekeringen (1992-1993), fraudebeleid en dienstverlening (2022-2024) en de mini-enquête over de kinderopvangtoeslag (2020).<sup>2</sup> In het kader van dit preadvies moet in elk geval de parlementaire enquête worden genoemd die in de nasleep van de kinderopvangtoeslagenaffaire<sup>3</sup> ondergesneeuwd is geraakt: het onderzoek van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2020-2021). De eerste conclusie in haar rapport *Klem tussen balie en beleid* is dat de Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties er te vaak niet in slagen uitvoerbaar beleid met oog voor de menselijke maat te realiseren.<sup>4</sup> Ook de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer hebben in een reeks van rapporten aandacht gevraagd voor de wijze waarop uitvoeringsorganisaties bedoeld of onbedoeld burgers duperen.<sup>5</sup>

De woorden ‘bedoeld of onbedoeld’ zijn bewust gekozen: de afgelopen jaren hebben we voorbeelden gezien van situaties waarin burgers door min of meer onvoorziene omstandigheden – een plotse toename van aanvragen waarvoor geen personeel bestaat, onvoorziene effecten door de inwerkingtreding van nieuwe wettelijke bepalingen – in de verdrukking zijn geraakt, maar ook van situaties waarin de overheid de burger repressief heeft behandeld en zo welbewust heeft benadeeld. Die laatste ontwikkeling is voor deze vereniging aanleiding geweest om het thema ‘de repressieve samenleving’ op de agenda voor de jaarvergadering 2022 te zetten. In het Voorwoord

---

1 Ook in de recente kroniek van het algemeen bestuursrecht wordt de ‘zoektocht... tussen burgervriendelijke overheidsdienstverlening en rechtsbescherming enerzijds en de grenzen aan het doenvermogen van bestuursorganen en rechtspraak anderzijds’ uitvoerig besproken: I.M. van der Heijden & J.P. Heinrich, ‘Kroniek van het algemeen bestuursrecht. Over dreigende bestuursrechtelijke vastlopers en pogingen om de zaak in beweging te houden’, *NJB* 2025/2673, afl. 37, p. 3085-3104.

2 Tevens zijn parlementaire onderzoeken uitgevoerd naar onderwijsvernieuwingen (2007) en ICT-projecten bij de overheid (2012).

3 Er wordt ook gesproken over het kinderopvangtoeslagenschandaal, om de grootschalige maatschappelijke en institutionele oorzaken en impact te duiden (zie bijv. R. Leijten, *Leuker kunnen we het niet maken*, Haarlem: Xander 2024). Om aan te sluiten bij andere onderzoeken hanteren wij de termen ‘kinderopvangtoeslagenaffaire’, of kortweg ‘toeslagenaffaire’.

4 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, 2020, p. 146.

5 Zo besteedde de Nationale ombudsman aandacht aan falende ICT, postbezorging door de overheid, het niet gebruiken van financiële ondersteuning door kwetsbare ouderen of de financiële ondersteuning van statushouders. De Algemene Rekenkamer schreef verschillende rapporten over de uitvoering van de sociale zekerheid, zie bijv. ‘Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor signalen, burgers geraakt’, 2025.

werd als gemene deler uit de publiekrechtelijke preadviezen opgetekend dat zij een oproep bevatten aan de wetgever om terughoudender te zijn bij het introduceren van ‘steeds weer nieuwe wettelijke instrumenten tot beheersing van de samenleving’.<sup>6</sup>

## 1.1 Uitvoeringsproblemen bij hersteloperaties: achtergronden van dit preadvies

Het onderwerp van ons preadvies is een logisch vervolg op de preadviezen van nog maar vier jaar geleden. Want onze overheid heeft al geruime tijd twee gezichten: repressief voor wie dit op basis van geldende politieke opvattingen ‘verdient’, maar ook bereid om op grote schaal bijzondere groepen burgers te begunstigen. Zo zagen we de afgelopen twee decennia een opmars van de onverplichte tegemoetkoming,<sup>7</sup> maakt het fenomeen ‘buitenwettelijk begunstigend beleid’ een sterke rechtsontwikkeling door en kwam recentelijk ook een daarmee verwante (maar niet volledig samenvallende) figuur in opkomst, te weten de ‘hersteloperatie’.<sup>8</sup> Hoewel de woorden ‘herstel’ en ‘operatie’ niet scherp omljnd zijn, geeft de context waarin het begrip ‘hersteloperatie’ wordt gebruikt genoeg houvast om als vertrekpunt te dienen voor dit preadvies. Het gaat bij hersteloperaties soms vooral om het corrigeren van fouten door de overheid: denk aan het op de juiste wijze vaststellen van uitkeringen nadat de uitkeringsinstantie aanvankelijk in de fout is gegaan. Vaak gaat het echter om meer en beoogt de hersteloperatie ook schade te vergoeden of om op andere wijze deels of geheel de schadelijke gevolgen weg te nemen die door gebrekkige of zelfs onrechtmatige uitvoering van beleid en/of wetgeving zijn ontstaan.

In verband met deze hersteloperaties heeft de Raad voor de rechtspraak een opkomst geconstateerd van het aantal bestuursrechtelijke wetsvoorstellen die als opvallend kenmerk gemeen hebben dat het gaat ‘om wetgeving die achteraf herstel beoogt te bieden voor onwenselijke effecten van wetgeving en beleid van de overheid’.<sup>9</sup> Daartoe rekent de Raad voor de rechtspraak ook de wetsvoorstellen die financiële compensatie beogen te bieden in reactie op een crisis, zoals de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie en de Regeling tegemoetkoming energiekosten. De Raad voor de rechtspraak constateert een

‘verschuiving in de functie van wetgeving, waarbij deze steeds vaker achteraf wordt ingezet als middel om maatschappelijke pijn, die mede is veroorzaakt door wetgeving en/of beleid van de overheid, te verzachten’.

6 J. Polak, F. van der Jagt & M. Vols, ‘Voorwoord’, in: J. Bijlsma e.a., *De repressieve samenleving. Vanuit civiel-, bestuurs- en strafrechtelijk perspectief. Preadviezen (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging 2022-1)*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 6.

7 Zie ook M.K.G. Tjepkema e.a., *Grenzen aan de compensatiemaatschappij*, VAR-reeks 176, Den Haag: Boom 2025, p. 45-48; M.E. den Boer-Adriaanse, ‘De wettelijke grondslag van onverplichte tegemoetkomingen’, *RMThemis* 2024/6; J.E. van den Brink, *De compensatiemaatschappij* (oratie Amsterdam (UvA)), Deventer: Wolters Kluwer 2023.

8 Zie M.E. den Boer-Adriaanse, ‘Toetsing van buitenwettelijk en tegenwettelijk begunstigend beleid’, *NTB* 2023/317), CRvB 15 mei 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:700 (incl. conclusie De Bock, ECLI:NL:CRVB:2023:2086).

9 *Rechtspraak Jaarverslag 2023*, p. 8. Als voorbeelden noemt de Raad voor de rechtspraak de wetsvoorstellen voor een Participatiewet in balans (die beoogt de Participatiewet aan te laten sluiten op de mogelijkheden van de mensen voor wie de wet bedoeld is) en Handhaving sociale zekerheid (dat een uniform handhavingskader voor alle socialezekerheidswetten beoogt te geven) en het initiatiefwetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering, dat uitzonderingscriteria bij de wettelijke plicht tot terugvordering verruimt.

De Raad voor de rechtspraak laat vervolgens goed het spanningsveld zien dat ook op de achtergrond van dit preadvies speelt, te weten dat het enerzijds goed is dat er aandacht is voor de onwenselijke effecten van wetgeving en beleid, maar dat het anderzijds zorgelijk is dat de wetgever eerder te weinig oog heeft gehad voor de rechten en belangen van burgers. Want is voorkomen niet beter dan genezen?<sup>10</sup> Daaraan valt toe te voegen dat het een *inefficiënte* vorm van taakuitoefening is: eerst worden geld en mensen ingezet om een taak te vervullen en daarna gebeurt dit opnieuw, nu om de gevolgen van eerdere fouten ongedaan te maken. De overheid kan daardoor veel minder doen dan wat zij anders zou kunnen bereiken.

De drijvende kracht achter hersteloperaties is soms een rechterlijke uitspraak waarin wordt vastgesteld dat de overheid in strijd met een wettelijke of verdragsrechtelijke bepaling of een (geschreven of ongeschreven) rechtsbeginsel heeft gehandeld, waarmee soms ook komt vast te staan dat de overheid verplicht is de schade te vergoeden en zo rechtsherstel te bieden.<sup>11</sup> Vaker ligt het initiatief echter bij de overheid zelf, inclusief het parlement: zodra het ervaren onrecht en de schadelijke gevolgen voor burgers maar groot genoeg zijn, ontstaat al snel een roep om via een algemene regeling de schadelijke gevolgen weg te nemen. Met name in de sfeer van de sociale zekerheid zagen we de afgelopen jaren veel van dit soort ‘hersteloperaties’<sup>12</sup> maar het fenomeen speelt breder: zie bijvoorbeeld de op initiatief van de Tweede Kamer tot stand te komen regeling ter compensatie van vrouwelijke rechters die jarenlang minder betaald werden dan hun mannelijke collega’s.<sup>13</sup>

Het is wrang dat juist pogingen van de overheid om de gevolgen van gebrekkige uitvoering en/of stringente wetgeving te verzachten ook zelf weer op uitvoeringsproblemen stuiten, omdat het geschonden vertrouwen van de burger in de overheid zich daarmee verdiept. Niet alleen de overheid zelf en de belastingbetaler plukken daarvan de wrange vruchten; in de eerste plaats zijn dat de gedupeerden zelf. Het is gebruikelijk in dit verband te spreken van ‘de ramp na de ramp’ of secundaire victimisatie: het slachtoffer dat al gedupeerd is door slechte of bewust repressieve wetgeving wordt opnieuw slachtoffer, maar nu van het trage, bureaucratische of om andere redenen tekortschietende herstel van zijn schade.<sup>14</sup> Dat de overheid op een dun koord

---

10 *Rechtspraak Jaarverslag 2023*, p. 9. Zie ook de blik in de toekomst in de Toekomstspecial van de *Staat van de Uitvoering 2025*, p. 21, waarin voorspeld wordt dat het kabinet in 2030, na ‘de zoveelste grote hersteloperatie’, komt met een Deltaplan inkomensondersteuning, dat een ‘rigoureuze vereenvoudiging’ van het stelsel van sociale zekerheid voorstaat.

11 Een recent voorbeeld is de veel bediscussieerde box 3-herstelwetgeving in de nasleep van HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963.

12 Zie ook de blik in de toekomst in de Toekomstspecial van de *Staat van de Uitvoering 2025*, p. 21, waarin voorspeld wordt dat het kabinet in 2030, na ‘de zoveelste grote hersteloperatie’, komt met een Deltaplan inkomensondersteuning, dat een ‘rigoureuze vereenvoudiging’ van het stelsel van sociale zekerheid voorstaat.

13 ‘5 miljoen vrijgemaakt voor eerste compensatie ongelijke beloning’, [www.nvvr.org](http://www.nvvr.org), 26 maart 2026.

14 Zie ook J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds (Recht en Praktijk nr. CA14)* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 79; M.K.G. Tjepkema, *Schappelijk schadevergoedingsrecht. De afwikkeling van mijnbouw- en andere mas-sachade via het bestuursrecht* (oratie Heerlen), Deventer: Wolters Kluwer (online) 2024, p. 14-17; G.M. Kuipers, *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 47.

moet balanceren is echter ook duidelijk: het maatschappelijk draagvlak voor weer een ruimhartige hersteloperatie is niet eindeloos.<sup>15</sup>

Ook vanuit bestuurskundig perspectief valt veel te zeggen over problemen in de uitvoering en pogingen deze te verzachten. Dat blijkt onder meer uit enkele essays van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, die bijvoorbeeld het ‘Kanaaldrama’ in Overijssel analyseert<sup>16</sup> alsook de afhandeling van schade door de Fraude Signalerings Voorziening door een onderdeel van de Belastingdienst.<sup>17</sup> Die publicaties reiken de overheid handvatten aan om haar herstelbeleid uitvoerbaar vorm te geven, waarbij het juridische perspectief een belangrijke, maar zeker niet de enige leidraad is.

Het doel van dit preadvies is om vanuit een bestuursrechtelijk en bestuurskundig perspectief te analyseren wat de oorzaken zijn van de slechte uitvoerbaarheid van herstelbeleid en suggesties te doen om problemen in de uitvoering van hersteloperaties zo beperkt mogelijk te houden. We richten ons daarbij in het bijzonder op de hersteloperatie voor de toeslagenaffaire, maar ook andere hersteloperaties komen langs. Zonder de pretentie te hebben hierover het laatste woord te zeggen en de weerbarstige problematiek in al haar veelvormigheid te kunnen schetsen, presenteren we aan het slot van dit preadvies tien vuistregels die dienstig kunnen zijn aan uitvoerbaar herstelbeleid. Daarbij beogen we ook om het belang van de gedupeerden een plek te geven, maar een waarschuwing vooraf is op haar plaats: een uitvoerbaarheidsperspectief kan botsen met wat gedupeerden aan (rechts)herstel verwachten. Want dat die opvattingen sterk uiteenlopen, is duidelijk.<sup>18</sup> Wanneer het uitvoerbaarheidsperspectief wordt gekozen is het echter onvermijdelijk dat dit soms ten koste gaat van de (overigens uiteenlopende) behoeften van individuele slachtoffers.

## 1.2 Opbouw van dit preadvies

Dit preadvies is opgebouwd in drie delen. In het eerste deel (hoofdstuk 2 en 3) wordt de relatie tussen uitvoerbaarheid en herstel verkend. We stellen vast dat problematische uitvoering met name het gevolg is van complexiteit van regels en van repressie. Dit zijn de afgelopen jaren belangrijke drijvers van hersteloperaties geworden. Wij verkennen in dit verband niet alleen de begrippen ‘complexiteit’, ‘repressie’ en ‘herstel’, maar duiken ook in drie dossiers die tot hersteloperaties aanleiding bleken:

- 
- 15 Zie bijv. de kritische beschouwing over de compensatie van de gaswinning in Groningen (‘In Groningen regent het geld voor schade “die er eigenlijk niet is”’, *NRC*, 2 oktober 2023) en de toeslagenaffaire (J. Frederik, ‘Na de toeslagenaffaire is nu de compensatie-affaire in de maak (en weer wil niemand het horen)’, *De Correspondent*, 15 juli 2022; F. Jensma, ‘Gratis geld, de vloek van een rijk land met behoeftige burgers’, *NRC*, 13 november 2021 en F. Jensma, ‘Waar houdt overheidscompensatie op en begint eigen risico? Niet iedere gedupeerde is een gedupeerde’, *NRC*, 16 juni 2023).
- 16 T.A.M. van Delden e.a., *Over intenties en interferenties. Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rondom Kanaal Almelo-De Haandrik*, Den Haag: NSOB 2024.
- 17 G.M. Kuipers e.a., *Vormgeven aan schadebeleid. De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalerings Voorziening*, Den Haag: NSOB 2024 (*Kamerstukken II* 2023/24, 31066, nr. 1338).
- 18 Zie voor andere perspectieven bijvoorbeeld M. Scheltema, E. Visser & R.F.B. van Zutphen, *Notitie verbetervoorstellen voor de hersteloperatie toeslagen vanuit het perspectief van ouders*, 21 februari 2025; Kinderombudsman Rotterdam Rijnmond, Kinderombudsman Metropool Amsterdam, Utrechts Ombudskloket voor kinderen, Jeugd Ombudsman Den Haag & Kinderombudsman Nimma, *Het is niet jouw (studie)schuld! Impact van het toeslagenschandaal op de toekomst van gedupeerde jongeren*, februari 2026.

uitvoeringsproblemen bij de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), het trekkingsrecht persoonsgebonden budget (pgb) en de Fraude Signalering Voorziening (FSV). Tezamen laten deze dossiers zien dat de uitvoering van hersteloperaties soms beperkt blijft tot herberekeningen, maar soms ook een grootschalige – en kostbare – operatie is die maximaal ruimte biedt aan het burgerperspectief.

In het tweede deel richten we ons op de hersteloperatie toeslagen. We presenteren een feitenrelaas dat in kaart brengt hoe de hersteloperatie zo kon vastlopen en wat de gevolgen op hoofdlijnen zijn voor de direct betrokken partijen: uitvoering (de Uitvoeringsdienst Herstel Toeslagen en diverse ingestelde commissies), rechtspraak en gedupeerden (hoofdstuk 4). We staan vervolgens stil bij juridische en bestuurskundige ‘mismatches en weeffouten’ van de hersteloperatie (hoofdstuk 5), die ook een opmaat vormen tot het laatste deel. Daarin presenteren we tien vuistregels die kunnen helpen bij de uitvoerbaarheid van toekomstige hersteloperaties (hoofdstuk 6). We ronden af met een blik op de toekomst (hoofdstuk 7).

### 2.1 Aandacht voor uitvoering en uitvoerbaarheid door de jaren heen

De aandacht voor het thema ‘uitvoerbaarheid’ in de afgelopen twee decennia vindt zijn oorsprong in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Met de gestage groei van de verzorgingsstaat ontstond kritiek op de manier waarop de overheid functioneerde. De wijze waarop verzorgingsstaten hun kerntaken op het gebied van onderwijs, zorg, huisvesting en inkomenszekerheid organiseerden werd algemeen gezien als inefficiënt en kostbaar. Dit bleek de voedingsbodem voor de managementfilosofie New Public Management (NPM), die meer nadruk legde op efficiëntie en effectiviteit.<sup>1</sup> De overheid zou taken zoveel mogelijk moeten uitbesteden aan de markt, omdat dit goedkoper en flexibeler zou zijn. Voor de overbelaste en inefficiënt opererende staat kwam een ‘slanke’ versie in de plaats, die meer aandacht had voor economische normen en waarden (efficiëntie, individualisme) en minder voor traditionele publieke waarden als universalisme of billijkheid.<sup>2</sup> Een golf van privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten was het gevolg: de uitvoering werd ‘op afstand gezet’, in de verwachting dat de uitvoering zou emanciperen door meer managementautonomie te verlenen aan de uitvoeringsinstanties en hen ‘af te rekenen’ op eigen prestaties.<sup>3</sup> Burgers en instellingen werden ‘klanten’ van de overheid; overheidsdiensten werden ‘producten’ en maatschappelijke doelen werden ‘prestatie-indicatoren’.<sup>4</sup> De omarming van NPM veranderde ook de cultuur van uitvoeringsorganisaties. Zo werd activering een veel prominenter thema in de sociale zekerheid: regelingen werden erop gericht om het aantal uitkeringsontvangers terug te dringen en het doorstromen van uitkering naar werk te stimuleren.<sup>5</sup>

NPM is zeker nog niet verdwenen,<sup>6</sup> maar lijkt als dominante filosofie voor overheidssturing op zijn retour. De afgelopen jaren zijn de negatieve effecten van de emancipa-

---

1 Zie hierover diverse bestuurskundige literatuur zoals samengevat in C.F. van den Berg, M.A. van der Steen & L.G. Tummers, *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

2 W. van Atteveldt e.a., *Tussen ambitie en uitvoering. Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij de totstandkoming en uitvoering van dertig jaar sociale zekerheid*, VU Amsterdam, 26 februari 2024.

3 *Kamerstukken I 2012/13*, C, nr. C (Parlementair onderzoek privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten).

4 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2020, p. 74.

5 Van Atteveldt e.a. 2024.

6 Zie bijvoorbeeld de decentralisatie en privatisering van het sociaal domein en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in het bijzonder.

tie van de uitvoering vaak belicht, niet alleen in de wetenschap, maar ook in media en politiek.<sup>7</sup> De verzelfstandiging heeft niet altijd de beoogde effecten gebracht, maar heeft ook geleid tot een ‘verplaatsing van de politiek’,<sup>8</sup> gebrekkige aansturing vanuit departementen en verlies van expertise.<sup>9</sup> Specifiek in de sociale zekerheid trad voorts een verharding op jegens uitkeringsgerechtigden en burgers met een migratieachtergrond, een effect dat werd versterkt door berichtgeving in de media over ‘weer’ een fraude.<sup>10</sup> Daarmee daalde ook het besef in dat sancties en handhaving ook onschuldige of onhandige burgers hard kunnen treffen.<sup>11</sup>

De gedachten van de lezer zullen hier al snel gaan in de richting van de toeslagenaffaire, waar de repressieve behandeling van ontvangers van toeslagen begon met de ontdekking dat Oost-Europeanen op enige schaal misbruik maakten van sociale voorzieningen. Deze affaire is een extreem, maar ook atypisch voorbeeld van uitvoeringsfalen, omdat sprake was van een weloverwogen schending van de waarden van de rechtsstaat door een nietsontziende fraudejacht, waarbij het risico dat bonafide ouders zouden worden getroffen op de koop toe werd genomen. Dit alles, zo stelt het rapport *Blind voor mens en recht*, om bezuinigingsdoelstellingen te halen. Deze leidden tot ‘businesscases’ en vormden een perverse prikkel om ‘net zo lang [te] controleren tot de financiële doelstellingen gehaald waren’.<sup>12</sup> Atypisch is deze affaire ook omdat het ging om een rechtsstatelijk falen van alle staatsmachten: stringente wetgeving, een Belastingdienst/Toeslagen die deze omzette in ‘alles-of-niets’-beleid en een bestuursrechter die jarenlang, met een beroep op de veronderstelde wil van de wetgever, niet ingreep. Pas na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 oktober 2019 werd het beleid herijkt en werd de Belastingdienst gedwongen proportioneel terug te vorderen – iets wat zij eerder stelde niet te kunnen doen, omdat dat nu eenmaal de wens van de wetgever was, en de bestuursrechter dit had goedgekeurd.<sup>13</sup>

## 2.2 Uitvoerbaarheid

Waar hebben we het over als we over ‘uitvoerbaarheid’ spreken? In bestuurskundige zin ziet uitvoerbaarheid op de capaciteit van een overheid om politieke wensen om te zetten in werkbaar beleid. Het Kenniscentrum Beleid en Regelgeving (KCBR) legt uitvoerbaarheid als volgt uit: “Wetten en regelingen moeten werkbaar zijn voor ieder

7 F.M. van der Meer & C.F. van den Berg, “De aansturing van de uitvoering” historisch en internationaal vergeleken, Den Haag: CAOP 2023. Zie ook H. Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*, Prometheus 2018, hoofdstuk 4.

8 M.A.P. Bovens, *De Vierde Macht Revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording* (oratie Utrecht), Utrecht: Universiteit Utrecht 2000.

9 T. Schillemans, *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Den Haag: Lemma 2007; S. van Thiel, ‘Het lege nest syndroom: ministeries na verzelfstandiging’, in: F. Ankersmit & L. Klinkers (red.) *De tien plagen van de staat: de bedrijfsmatige overheid gewogen*, Amsterdam: Van Gennep 2008, p. 170-188.

10 Van Atteveldt e.a. 2024, p. 6-7.

11 Van Atteveldt e.a. 2024, p. 5, die overigens waarnemen dat ‘er nog niet duidelijk sprake is van een algemene afzwakking van het [harde klimaat] voor uitkeringsgerechtigden’.

12 *Kamerstukken II 2023/24*, 35567, nr. 6, p. 61.

13 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536, AB 2020/86, m.nt. Drahmman & Jongkind. De landsadvocaat had al in 2009 betoogd dat proportionele terugvordering mogelijk was, maar oordeelde ook dat de ‘alles of niets’-benadering ‘pleitbaar’ was (*Ongekend onrecht*, p. 20).

die ermee te maken heeft. Voor de burgers en bedrijven die zich aan de regels moeten houden en ook voor de organisaties binnen de overheid die de regels moeten uitvoeren en handhaven.”<sup>14</sup> Die handhavingscomponent keert vaker terug, bijvoorbeeld in bestaande kaders voor de toetsing van wet- en regelgeving. Zo stelt art. 2.7 Aanwijzingen voor de regelgeving dat niet tot het tot stand brengen van een regeling wordt besloten ‘dan nadat is nagegaan of in voldoende mate handhaving te realiseren valt’. De toelichting vermeldt ook dat waar een regeling ingrijpende verandering beoogt, handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoetsen geboden zijn. Het beoordelingskader van de Afdeling advisering van de Raad van State laat zien dat het niet alleen om handhaving gaat. Dit kader noemt naast ‘geschiktheid’ en ‘evenredigheid’ ook ‘uitvoerbaarheid’ als toetssteen. In het kader van die toets wordt in twee subcategorieën getoetst of regelgeving uitvoerbaar is: het doenvermogen van burgers en ondernemers en de handhaafbaarheid.<sup>15</sup> Maatstaven om de handhaafbaarheid vast te stellen liggen onder meer in de duidelijkheid van de voorgestelde regeling.

Om een indruk te krijgen noemen we enige vragen die de Afdeling advisering zich in dit kader stelt. Over *doenvermogen*: begrijpen burgers wat het voorstel van hen verlangt? Is geëxpliciteerd van welk mensbeeld wordt uitgegaan? Wat zijn de gevolgen van onoplettendheid en kleine fouten van burgers en private partijen? Is fouterstel mogelijk? Zijn de gevolgen voor ondernemingen wat betreft gedruk en lasten in kaart gebracht? Over *handhaafbaarheid*: blijkt uit de voorgestelde regeling dat die inhoudelijk duidelijk is voor overheden en organisaties? Wordt een toename van bezwaarprocedures verwacht? Beschikken de betrokken overheden over de benodigde ICT-systemen? Kunnen zij deze systemen tijdig aanpassen om soepele inwerkingtreding van de wet te garanderen? Is afstemming met andere overheden en organisaties noodzakelijk en hoe is deze gewaarborgd?<sup>16</sup>

Met alle aandacht die er is voor uitvoeringsproblemen is het goed om te benadrukken dat in de uitvoering veel ook goed gaat: in 80% van de gevallen is sprake van wetgeving waarmee burgers en uitvoerders goed uit de voeten kunnen. Tegelijkertijd maakt dat getal duidelijk dat in 20% van de gevallen de uitvoering een onvoldoende krijgt.<sup>17</sup> De bron van deze problemen is vooral dat de dominante positie van departementen zorgt voor complexe wetgeving waaraan de Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties onvoldoende tegenwicht kunnen bieden. In reactie op deze problemen en schandalen is de afgelopen jaren meer aandacht gevraagd voor ‘de uitvoering’ (soms vervangen door het begrip ‘publieke dienstverlening’). Sinds 2021 kent de overheid het programma Werk aan Uitvoering, dat tot en met 2032 zal lopen.<sup>18</sup> Ook wordt vanaf 2022 gerapporteerd over de uitvoering in Staten van de Uitvoering, een bundeling van informatie en knelpuntenrapporten van tientallen uitvoeringsorganisaties.<sup>19</sup>

De realiteit gebiedt te zeggen dat de bron van de problemen daarmee niet weg is genomen. Onderzoekers van PwC laten zien dat uitvoeringsorganisaties overspoeld

14 Kenniscentrum Beleid en Regelgeving, 3.5 Uitvoerbaarheid, *Beleidskompas*, geraadpleegd 2025; Kenniscentrum Beleid en Regelgeving, *Handleiding uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H)*. *Aandachtspunten voor het meten en beoordelen van effecten van ontwerpregelgeving voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*, Den Haag: KCBR 2021.

15 Zie over het doenvermogen: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR 2017.

16 *Beoordelingskader Afdeling advisering van de Raad van State*.

17 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, p. 27-28.

18 *Kamerstukken II 2020/21*, 29362, nr. 290.

19 *Staat van de Uitvoering 2022*, Den Haag, 2023.

worden door steeds meer complexe regelgeving. Ten opzichte van twintig jaar geleden gaat het om tweeënehalf keer zoveel wetten en regels. Zowel het aantal in wetgeving opgenomen uitzonderingsgevallen als de verwevenheid van wetgeving is verdubbeld. Grote uitvoeringsorganisaties als de Sociale Verzekeringsbank, de Belastingdienst, DUO en het UWV (die regelmatig in het nieuws komen vanwege achterstanden of anderszins gebrekkige dienstverlening) kregen de afgelopen jaren gezelschap van kleinere uitvoeringsorganisaties; in totaal staat de teller nu op ten minste 160 organisaties, waarbij het aantal ambtenaren groeide van 108.000 naar 146.000. Ook vermeldt het rapport dat waar *alle* regelgeving een stijging van 14% van het aantal wetten en regels oplevert tussen 2005 en 2025, de wetten en regels voor uitvoeringsorganisaties een stijging te zien geven van 147%.<sup>20</sup> De kabinetten-Rutte brachten ons zo bezien een land dat gebukt gaat onder de last van een almaar groeiend, en steeds complexer wordend wetgevingscorpus, dat uitvoeringsinstanties sterk op de proef stelt.

## 2.3 Herstel

### *Strafrecht en civiel recht*

We verkenden de ‘hersteloperatie’ al kort, maar over het begrip ‘herstel’ valt meer te zeggen. Dit begrip is al ruim twee decennia een stevig ontwikkeld concept in het strafrecht. Zozeer dat het zelfs wordt gedefinieerd in art. 51a lid 1 sub d van het herziene Wetboek van Strafvordering (Sv):

“Herstelrecht: het in staat stellen van het slachtoffer en de verdachte of de veroordeelde, indien zij er vrijwillig mee instemmen, actief deel te nemen aan een proces dat gericht is op het oplossen van de gevolgen van het strafbare feit, met de hulp van een onpartijdige derde.”

Herstelrecht is, kortom, het inzetten van rechtsinstrumenten om het slachtoffer te helpen in een proces waarin hij met de gevolgen van het schadeveroorzakende feit kan omgaan. In het Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces wordt over herstelrecht gesteld dat ermee wordt beoogd “om de schadelijke gevolgen van dat strafbare feit te bespreken en waar mogelijk te herstellen. Bij herstelrecht staat centraal wat het slachtoffer nodig heeft voor herstel, en wat de verdachte of veroordeelde kan doen om verantwoordelijkheid te nemen en waar mogelijk te herstellen.”<sup>21</sup> Om de belangen van het slachtoffer te behartigen voorziet het Sv in bepalingen op grond waarvan het Openbaar Ministerie moet bevorderen dat de politie aan slachtoffer en verdachte mededeling doet van herstelrechtvoorzieningen.<sup>22</sup> Deze vormen van herstel zijn overigens geen nationale ‘uitvinding’, maar vinden hun

20 *Feiten en effecten wet- en regelgeving op uitvoeringsorganisaties*, PWC 2025. Zie ook ‘Groei aantal regels én uitzonderingen raakt ook dienstverlening overheid zelf’, *Financieel Dagblad*, 30 juli 2025.

21 *Kamerstukken II 2019/20, 29279*, nr. 560 (brief naar aanleiding van het Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces).

22 Denk aan het spreekrecht van het slachtoffer (art. 51e Sv), bemiddeling (art. 51h Sv) en mediation (art. 571 Sv). Bij of krachtens AMvB zullen op termijn nadere regels betreffende herstelrechtvoorzieningen worden gesteld. Het genoemde Beleidskader noemt in dit verband ook schadevergoeding als onderdeel van het strafproces en een taakstraf met herstelkarakter (bijv. herstel van vernielde eigendommen)

grondslag mede in internationale programma's, onder meer van de Verenigde Naties.<sup>23</sup>

In het strafrecht heeft herstel dus een volwaardige plek gekregen in de rechtspleging; herstelmaatregelen kunnen daadwerkelijk aan de rechter worden gevraagd. Dat kan in het civiele recht noch in het bestuursrecht. Dat neemt niet weg dat ook in de civiele literatuur de herstelbenadering veel aandacht krijgt, wat aansluit op langlopend onderzoek naar slachtofferbehoeften.<sup>24</sup> Van Doorn, die onderzoek doet naar de behoeften van gedupeerden in de context van massaschade, bepleit een 'meer herstelgerichte manier van denken bij de afwikkeling van massaschade'.<sup>25</sup> Dit vergt meer dan het toekennen van geldbedragen; bijvoorbeeld ook excuses, de mogelijkheid gehoord te worden en bewustwording in de samenleving door publiciteit.<sup>26</sup> In dit verband wordt ook verkend welke *normatieve* betekenis een op herstel gerichte benadering heeft. Rijnhout en Van Tilburg wijzen bijvoorbeeld op de Gedragscode Behandeling Letselschade, die stelregels bevat op basis waarvan partijen samenwerken om voor alle betrokkenen een acceptabele schaderegeling tot stand te brengen. Deze code heeft ook in rechte betekenis voor belangenbehartigers en aansprakelijkheidsverzekeraars en werkt soms ook door in de rechtspraak.<sup>27</sup> Ook op andere fronten wordt herstel via rechterlijke procedures bepleit. Zo betogen Van Deursen en De Jong dat de rechter in situaties van historisch onrecht tot het aanbieden van excuses zou moeten kunnen bevelen, waarbij zij zich afvragen of een dergelijke remedie niet passender zou zijn dan het aanbieden van schadevergoeding.<sup>28</sup> Rijnhout tot slot wijst op een groeiend aantal civiele auteurs dat bepleit dat de primaire focus van het aansprakelijkheidsrecht, ook in andere dan letselschadezaken, zou moeten liggen op 'herstel' in plaats van op schadevergoeding.<sup>29</sup> In deze benadering staat centraal hoe het slachtoffer zo goed mogelijk geholpen kan worden, los van alle formele regels die gelden krachtens het schadevergoedingsrecht. Rijnhout benoemt als 'tusseloplossing' het feitelijk herstel *op basis van* het schadevergoedingsrecht en spreekt in dit verband van '(schade)herstel'.<sup>30</sup> Zo'n op de toekomst gericht schadebegrip zou ook ruimte moeten laten voor immateriële behoeften van gedupeerden. In het civiele recht staat dit bekend als de 'wat nu'-benadering, die vooruitkijkt en behoeften inventariseert, in plaats van de klassieke 'wat anders'-benadering van het 'terugkijkende' aansprakelijkheidsrecht.<sup>31</sup>

23 *United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters* (2000) en de *Recommendation concerning restorative justice in criminal matters* van de Raad van Europa (2018).

24 Zie onder veel meer J.D.W.E. Mulder, 'Compensatie na geweld: wie krijgen er een vergoeding van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en wat zijn de effecten van zo'n financiële vergoeding?', *Intervict Tilburg* 2009, p. 32-35; T. Hartlief, 'Privaatrecht in nood', in: *Crises, rampen en recht*, NJV 2014-1, p. 147-152.

25 C.J.M. van Doorn, 'Civillologische lessons learned: empirisch-juridisch onderzoek naar de belangen van benadeelden in situaties van massaschade', *NTBR* 2024/29, p. 250.

26 Zie over excuses ook L.A.B.M. Wijnjens, *Als ik nu sorry zeg, beken ik dan schuld? Over het aanbieden van excuses in de civiele procedure en de medische tuchtprocedure* (diss. Tilburg University), Den Haag: Bju 2020.

27 Rijnhout & R. van Tilburg, *Betekenisvol compenseren: standaardisering van schadevergoeding en (schade)herstel in het civiele recht*, in: M.K.G. Tjepkema e.a., *Grenzen aan de compensatiemaatschappij*, VAR-reeks 176, Den Haag: Boom 2025, p. 172.

28 S. van Deursen & E. de Jong, 'Vanuit het heden recht doen aan het verleden: redresseren van historisch onrecht', in: L. Dalhuisen e.a. (red.), *Rechtvaardig redresseren. Een verkennend juridisch-empirisch onderzoek naar rechtvaardigheidsopvattingen over remedies bij verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom 2025, p. 163 e.v.

29 R. Rijnhout, *Van compensatieconflicten naar betekenisvol compenseren* (oratie Utrecht), Den Haag: Boom 2023, p. 28.

30 R. Rijnhout & R. van Tilburg, *Betekenisvol compenseren: standaardisering van schadevergoeding en (schade)herstel in het civiele recht*, in: M.K.G. Tjepkema e.a., *Grenzen aan de compensatiemaatschappij*, VAR-reeks 176, Den Haag: Boom 2025, p. 118.

31 Rijnhout 2023; Rijnhout & Van Tilburg 2025.