

ESSAY

Over het organiseren van herstel

Lessen uit de hersteloperaties voor de toeslagenaffaire
en de aardbevingsschade in Groningen.

Aanleiding

Soms veroorzaakt het handelen van de overheid schade in het leven van de mensen die zij zou moeten beschermen. Een enkele keer gebeurt dat omdat een overheid ernstige fouten maakt.¹ Ook kan het zijn dat de overheid in de basis rechtmatig handelt, maar mensen onrechtvaardig treft. De overheid staat daardoor regelmatig voor de vraag of en zo ja hoe zij burgers en bedrijven moet compenseren voor schade die zij zelf heeft aangericht.

De afgelopen jaren hebben we in dat kader meerdere ‘hersteloperaties’ gezien, waarbij die van Groningen en de toeslagen het meest in het oog sprongen. Beide hersteloperaties laten zien hoe moeilijk het is om gedupeerden daadwerkelijk recht te doen, en in het bijzonder mensen in een kwetsbare positie², binnen de complexe en vaak versnipperde arrangementen die zijn ingericht. Het is de verwachting dat ook de komende periode hersteloperaties nodig zullen zijn. De huidige problemen rond de WIA-uitkeringen, maar ook de compensatie voor mijnbouwschade in Limburg zijn daar voorbeelden van.

We zien dat hersteloperaties vaak niet goed genoeg zijn ontworpen en georganiseerd: het vertrekpunt is te veel een financieel-juridische rechtmatigheidsbenadering van compensatie. Vervolgens wordt de uitvoering langs die lijn opgetuigd. Daarin vertoont het handelen van de overheid dezelfde (onbedoelde) valkuilen, die eerder tot problemen hebben geleid: wantrouwen richting burgers, een te sterke focus op rechtmatigheid en efficiëntie, en te weinig oog voor de probleemdefinitie, kennis van de situatie en het doenvermogen van mensen. Ook voor het herstel wordt een complex systeem opgetuigd, dat onvoldoende aansluit op de situatie van de burger.

Gedupeerden verkeren lange tijd in onzekerheid en een passende oplossing blijft uit. Bij een deel van de gedupeerden kan dit uitmonden in schrijnende situaties, waarbij de hersteloperatie zelf nieuwe schade veroorzaakt. Soms is die schade zelfs groter dan de schade die de hersteloperatie probeert te compenseren en worden er allerlei verschillen gecreëerd die op zichzelf weer reden zijn voor (terechte) onvrede.

In dit essay is ons vertrekpunt dat de burger centraal hoort te staan bij het ontwerp. De hersteloperatie moet zo eenvoudig en toegankelijk mogelijk zijn voor burgers. Dat stelt eisen aan:

1. de beloftes die de overheid doet
2. de wijze waarop zij doelgroepen formuleert en behandelt
3. hoe zij de uitvoeringsketen moet organiseren.

Hierna delen we de lessen hieromtrent die we hebben getrokken uit de hersteloperaties rond toeslagen, Groningen en andere vergelijkbare trajecten.

¹ Een fout kan ook zijn dat er aan de voorkant onvoldoende is nagedacht of afspraken zijn gemaakt over hoe omgegaan wordt met negatieve externe effecten die optreden, zoals bijvoorbeeld bij mijnbouwactiviteiten het geval is geweest.

² In zijn boek *Verstrikt in het vangnet. Systeemfalen sociaal domein: analyse en therapie* (2025) belicht Roel in 't Veld op inzichtvolle manier de werking van het overheidssysteem in het sociaal domein.

HOOFDSTUK 1

Lessen over beloftes die de overheid bij een hersteloperatie wel of niet moet doen

Les 1

Wees eerlijk over wat wel en niet kan. Beloof niet dat je het leed kunt herstellen, maar beloof dat je gaat 1) luisteren en erkennen, 2) compenseren en 3) ondersteunen. Wees duidelijk wat je op die drie punten wel en niet doet.

De overheid belooft bij hersteloperaties meestal om schade te herstellen. Dat kan de overheid niet. Niemand kan betrokkenen de tijd teruggeven. Verloren relaties, een jeugd, zelfvertrouwen: de meeste gedupeerden weten al lang dat sommige wonden niet meer kunnen helen. Leden van het parlement en het kabinet moeten dus ook niet beloven dat dit gaat gebeuren. Beloven om alles te doen wat mogelijk is, mondt uit in teleurstelling en daaruit volgend ook rechtszaken. De overheid moet eerlijk en realistisch zijn over hoe zij wél kan bijdragen aan herstel. Dat is heel iets anders dan herstel beloven. In essentie zijn er drie soorten bijdragen aan herstel mogelijk:

1. **De overheid kan luisteren en erkennen.** Dat betekent dat de overheid de tijd neemt voor het verhaal van de gedupeerde en erkent dat zij (een deel van) dat leed heeft aangericht. Daarin is het waardevol als de overheid ook duidelijkheid biedt over iemands situatie en de volgende stap. Luisteren is ook cruciaal voor zorgvuldige en gemotiveerde besluitvorming. Luisteren kost tijd, dus wees eerlijk over het tempo en de capaciteit.
2. **De overheid kan schade compenseren.** Dat houdt in dat de gedupeerde een bedrag krijgt ter compensatie van het aangerichte leed of, in geval van materiële schade, dat de overheid deze schade repareert. De omvang van de compensatie is afhankelijk van wat het leed is en in hoeverre het de schuld van de overheid is.
3. **De overheid kan ondersteuning bieden bij het vinden van nieuw perspectief.** Dat wil zeggen dat de overheid gedupeerden helpt om het leven weer op de rit te krijgen, bijvoorbeeld door het financieren van een opleiding of door het bieden van sociale hulp.

Les 2.

Maak duidelijk wanneer de bijdrage aan herstel vanuit de overheid klaar is. Finaliseren geeft duidelijkheid en maakt ruimhartigheid mogelijk.

Onder finaliseren verstaan wij het vaststellen van heldere uitgangspunten, grenzen en procedures omtrent wie recht heeft op wat, binnen welk tijdpad en onder welke voorwaarden. Dit biedt burgers duidelijkheid en voorkomt dat verwachtingen blijven groeien. Burgers moeten weten waar ze aan toe zijn. Tegelijkertijd stelt finaliseren uitvoeringsorganisaties in staat om voorspelbaar, zorgvuldig en beheersbaar te handelen. Dat zorgt ervoor dat kosten voor uitvoering en compensatie niet onbegrensd zijn. En het draagt bij aan draagvlak in de samenleving als geheel.

Finaliseren in toegang, tijd en procedure vereist een bewuste ontwerpkeuze aan de voorkant. Zo is bij de schadeafhandeling na de overstromingen in Limburg expliciet besloten om bepaalde schadecategorieën, zoals gederfde omzet of schade aan luxe goederen, uit te sluiten van compensatie.³ Aan elke keuze zitten natuurlijk haken en ogen. Om de ontwerpkeuzes goed te laten aansluiten bij de situatie van gedupeerden en de uitvoering, zijn pilots of praktijktoetsen aan te raden. Op die manier borg je dat praktijkinzicht leidend is.

Finaliseren getuigt overigens niet van kil of meedogenloos beleid. Duidelijkheid bieden en ruimte houden is juist nodig voor zorgvuldige en menselijke keuzes. Want hoe helder en zorgvuldig de grenzen ook zijn bepaald, er zullen altijd situaties buiten vallen waarin hulp eveneens op zijn plaats is. Iedere grens creëert zijn eigen onrechtvaardigheid. Daarom is het van belang om expliciet een voorziening in te richten voor uitzonderlijke, schrijnende gevallen. Dat vereist een procedure met bijvoorbeeld een uitzonderingencommissie.

³ Gedupeerden behouden overigens het recht om voor deze schadecategorieën naar de rechter te stappen.

Les 3.

Definieer expliciet wat 'ruimhartig' wel en niet betekent.

Bij bijna elke hersteloperatie belooft de overheid ruimhartig te zijn. Dat roept bij iedereen een goed gevoel op, maar niemand weet wat het precies inhoudt. Neem de Hersteloperatie Toeslagen. De politiek spreekt over ruimhartigheid en burgers rekenen erop. De herstelwet zelf bevat geen definitie van ruimhartigheid; alleen in de memorie van toelichting wordt er zonder nadere concretisering aan gerefereerd. Daar staat dat als waarden met elkaar conflicteren ruimhartigheid voorgaat. Dat leidde bij gedupeerden tot grote teleurstelling toen bleek dat de financiën niet onbegrensd waren en er ook bewijslast werd gevraagd. De Rechtbank Amsterdam heeft zich recentelijk op het standpunt gesteld dat ruimhartigheid gegeven de tekst in de memorie van toelichting breed toegepast moet worden, omdat de overheid bij wet niet heeft gedefinieerd wat het begrip inhoudt.⁴

De politiek heeft de taak kaders te stellen en ook te definiëren wat zij onder ruimhartigheid verstaat. Ruimhartigheid is niet onbegrensd. Zonder heldere grenzen vullen anderen – zoals de media, de publieke opinie of de rechter – die betekenis in, wat kan leiden tot misverstanden en een defensieve positie van de overheid.

Wij zien aanknopingspunten om het begrip ruimhartigheid concreter en duidelijker te definiëren.⁵ Ruimhartigheid gaat niet enkel over de hoogte van de compensatie (materieel⁶) of het afwijken van standaardprocedures rond bijvoorbeeld bezwaartermijnen⁷ (procedureel). Ruimhartigheid heeft juist ook betrekking op het handelen van de overheid. Daaronder verstaan wij de manier waarop de overheid met mensen omgaat (luistert en erkent), hoe de overheid de uitvoering organiseert (organisatie) en de ondersteuning die zij biedt (perspectief bieden).

⁴ Uitspraak van de Rechtbank Amsterdam betreffende een Amsterdamse gedupeerde van de toeslagenaffaire. Hem is € 168.500 aan aanvullende compensatie toegekend. De rechter geeft expliciet aan dat hij zelf heeft moeten interpreteren wat ruimhartig betekent. ECLI:NL:RBAMS:2024:7990

⁵ We putten daarin uit 'Grenzen aan de compensatiemaatschappij' van de Vereniging voor bestuursrecht. Hier wordt beschreven dat de notie van ruimhartigheid voor burgers verder gaat dan enkel en alleen de interpretatie van het aansprakelijkheidsrecht of de formulering van het compensatiebeleid, maar juist ook de uitvoering. "De kloof tussen wat de wet en het recht dicteren en wat gedupeerde burgers verwachten, kan niet eenvoudig worden geslecht door simpelweg de notie van ruimhartigheid in het schadebeleid te incorporeren. Sterker nog, die kloof zal worden verwijd doordat burgers nu eenmaal altijd een mate van ruimhartigheid verwachten die het aansprakelijkheidsrecht hun niet kan bieden" (p.88).

⁶ Als materieel begrip kan ruimhartig ook betrekking hebben op de mate waarin de grenzen van het aansprakelijkheidsrecht ruimer of enger getrokken worden (p.87).

⁷ Zoals bijvoorbeeld het besluit van het IMG om de bezwaartermijnen te verlengen van zes naar twaalf weken, een collectieve afwijking van de Awb-standaard speciaal voor Groningers.

In onderstaande tabel hebben we geoperationaliseerd wat ruimhartigheid kan betekenen in de context van hersteloperaties.

Wat		Kern	Ruimhartig betekent	Onbegrensdheid voorkomen
Luisteren en erkennen	Vaststellen van de feiten	Wat is er gebeurd?	Alles opschrijven wat iemand zelf aandraagt, zonder oordeel of bewijsdruk	Hoef niet, iemands verhaal is iemands verhaal
	Vestiging van aansprakelijkheid (doelgroep)	Is iemand gedupeerd?	Zeer laagdrempelig iemand als gedupeerd beschouwen	Evidente gevallen afwijzen
Compenseren: de geleden (financieel te waarden) schade herstellen	Omvang van de aansprakelijkheid (materieel)	Wat krijgt iemand vergoed?	Royaal zijn met schadevergoeding, ruime bandbreedtes	Beperk vergoeding tot eerste- en tweede-ordeschaade; derde-ordeschaade afwijzen ⁸ ; relateren aan andere (gebruikelijke) schadevergoedingen in het reguliere recht
	Bewijs van de schade (procedureel)	Wanneer is bewezen dat iets schade is?	Geen bewijsplicht en verificatie als een schadebedrag aannemelijk is; in beginsel geen hoger beroep instellen	Onderbouwing vragen bij opvallende claims of steekproefsgewijs controleren
Ondersteunen bij het leven op de rit krijgen	Hulp bieden (toekomstgericht)	Krijgt iemand hulp om weer verder te kunnen?	Hulp bieden wanneer iemand om hulp vraagt; aandacht voor toekomst en bredere impact	Aansluiten bij bestaande overheidsregelingen en voorzieningen
Uitvoering eenvoudig en mensgericht organiseren	Organiseren van uitvoeringssysteem (organisatie en toegang)	Waar en hoe wordt iemand geholpen?	Eén loket, begrijpelijke communicatie, snelle en eenvoudige procedures; niet van het kastje naar de muur	Heldere procesafspraken, eenduidige taakverdeling; willekeur en dubbelingen voorkomen

⁸ In lijn met het civiele schadevergoedingsrecht verstaan we onder eerste-ordeschaade directe schade die rechtstreeks voortvloeit uit handelen (geen toeslag gekregen, teruggevorderde toeslag). Onder tweede-ordeschaade verstaan we indirecte schade die een logisch en voorzienbaar gevolg is van de eerste-ordeschaade (gedwongen verhuizing). Onder derde-ordeschaade verstaan we verder verwijderde schade, die niet meer als voorzienbaar of causaal wordt beschouwd.

HOOFDSTUK 2

Lessen over hoe doelgroepen te formuleren en te behandelen

Les 4.

Voer bij toekomstige hersteloperaties een gedegen analyse uit om vast te stellen wie er gedupeerd zijn en wat hun behoeften zijn. Richt je niet op het individu, maar op het hele gezin.

Bij bijna elke hersteloperatie blijkt het aantal gedupeerden groter dan bij het ontwerp van de regeling werd verwacht. Dat heeft verschillende oorzaken:

1. **Vooraf ontbreekt een duidelijke analyse van wie gedupeerd is en welke steun wenselijk is.** Daardoor sluiten de opgestelde kaders voor de hersteloperatie niet goed aan bij de situatie van gedupeerden. Bovendien kennen de kaders dan geen duidelijke en heldere grenzen.
2. **De bredere impact van de schade wordt niet goed meegenomen.** Bij het ontwerp van hersteloperaties wordt meestal alleen gekeken naar direct getroffen individuen: de ouder die een toeslag heeft aangevraagd of de woningeigenaar met een onveilige woning in Groningen. De bredere impact op gezinnen, partners en kinderen blijft daarbij in eerste instantie vaak buiten beeld. Terwijl juist ook zij de gevolgen van de schade ondervinden. Bij zowel toeslagen als Groningen zijn zij pas later meegenomen en hebben ze de mogelijkheid tot compensatie gekregen. Dat zorgt voor een hoop frustratie én verloren tijd. Tel daarom vanaf de start niet alleen het individu, maar ook het gezin mee. Dan is de doelgroep waarvoor je een hersteloperatie te organiseren hebt van meet af aan groter, maar kun je die hersteloperatie ook realistischer en doeltreffender organiseren.
3. **Bij bijna elke hersteloperatie worden regelingen tussentijds aangepast.** Dit komt doordat regelingen altijd vragen oproepen over rechtvaardigheid. Nieuwe informatie, maatschappelijke discussies, politieke druk of rechterlijke uitspraken kunnen ertoe leiden dat grenzen worden opgerekt en de doelgroep groter wordt.

Als bij de start van een hersteloperatie niet goed in kaart is gebracht wie gedupeerd is en wat er aan steun nodig is, is het ontwerp vaak niet passend bij de reële omvang van het probleem. En dan draagt de vaak jarenlange onzekerheid bij aan de zogeheten 'ramp na de ramp': de oorspronkelijke schade wordt verergerd door de onzekerheid en bureaucratische strijd tijdens de hersteloperatie zelf.

Dat vergroot op haar beurt weer de omvang en diepte van de hersteloperatie.

Les 5.

Hanteer één aparte aanpak voor gedupeerden die de regie kwijt zijn.

Zowel in het aardbevingsgebied als bij de Hersteloperatie Toeslagen is een kleine groep gedupeerden/gezinnen de regie over hun leven kwijtgeraakt.⁹ Soms al vóór het overheidsfalen. Deze gezinnen kampen met veel problemen tegelijkertijd: schulden, gezondheid, huisvesting, veiligheid, opvoeding, trauma.

Vaak heeft de overheid bij herstel de behoefte om gedupeerden de regie te geven, omdat zij zelf de fout heeft gemaakt. Maar dat biedt degenen die de regie kwijt zijn geen soelaas. Het levert alleen maar extra stress op. Daarom is een aparte aanpak nodig waarbij de overheid nog een extra stap zet om mensen te bereiken.¹⁰ Een goed voorbeeld is het werk van de Commissie Bijzondere Situaties in Groningen.

Wij zien een aantal belangrijke bouwstenen voor zo'n aanpak:

1. **Eén vast aanspreekpunt,** iemand die gelijktijdig werkt aan langjarig perspectief, compensatie en aanvullende hulp. Deze persoon is (indien de gedupeerde dat wenst) intensief betrokken in het zoeken naar een oplossing en brengt rust, overzicht en veiligheid.
2. **Een gespecialiseerd team met doorzettingsmacht.** Dit team heeft de ruimte om binnen de wet, maar buiten de geldende protocollen en mandaten te handelen. Het team werkt lokaal, in nauwe samenspraak met gemeenten en maatschappelijke partners.
3. **Pragmatisch werken om deze mensen te vinden.** Hoewel deze groep geen sluitende definitie kent, weten mensen op straat, hulpverleners, ervaringsdeskundigen en gemeenten precies om wie het gaat. Vertrouw op hun signalen. De route naar hulp kan dan via uitnodiging verlopen in plaats van op aanvraag. Faciliteer dat deze signalen direct leiden tot toekenning van ondersteuning, zonder dat iemand eerst door hoepels moet springen.

⁹ Bij toeslagen gaat dit om 2.000 tot 3.000 gezinnen, in het aardbevingsdossier betreft dit naar schatting enkele honderden gezinnen.

¹⁰ Let er overigens op dat er vervolgens niet een wildgroeï aan aanpakken plaatsvindt.

Les 6.

Wees terughoudend in het forfaitair afkopen met een (hoog) vast bedrag. Als je daar wel voor kiest, motiveer dan goed hoe je met de negatieve effecten omgaat.

Het voelt vaak goed om gedupeerden snel een groot bedrag te bieden als schikking. Daarmee wordt dan hun schade ‘afgekocht’. Hoewel het zorgt voor snelheid en minder cases in de uitvoering, is het verstandig hier terughoudend in te zijn. Hoge forfaitaire bedragen in hersteloperaties zorgen namelijk voor ongelijke uitkomsten. Omdat alle gedupeerden hetzelfde vaste bedrag ontvangen, krijgen sommigen te veel. Bovendien gaat de meeste en eerste aandacht dan uit naar de simpele gevallen en belanden de complexe gevallen onder op de stapel. In de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen is dit nog steeds een pijnpunt. Dit kan onrechtvaardig voelen en het publieke draagvlak ondermijnen.

Nog erger is dat gedupeerden met veel meer schade dan het geboden vaste bedrag dekt, toch daarvoor kiezen omdat het reguliere traject als een eindeloze strijd voelt en ze snel van de situatie af willen zijn. Hierdoor krijgen zij minder dan waar ze recht op hebben, terwijl gedupeerden met weinig schade juist bovengemiddeld profiteren en vaak meer krijgen dan hun toekomst. Ook dit laatste ondermijnt het vertrouwen van de gemiddelde burger in een eerlijke beoordeling en voedt het wantrouwen richting gedupeerden.

HOOFDSTUK 3.

Lessen over de organisatie van een hersteloperatie

Les 7.

Organiseer de vraag of iemand schade heeft en wat de omvang van de compensatie is apart.

In een hersteloperatie moeten in de kern twee stappen worden gezet: 1) de of-vraag: het erkennen van aansprakelijkheid en het vaststellen van de onrechtmatigheid, en 2) de wat- en hoeveel-vraag: bepalen wat de omvang van de schade is en het toekennen van compensatie.

In hoe hersteloperaties georganiseerd worden, zien we dat de of- en de hoeveel-vraag in te veel stappen worden opgeknipt en ze te veel door elkaar heen lopen. Ook zijn er vraagtekens in de uitvoering van hersteloperaties of bepaalde schade echt veroorzaakt is door de gebeurtenis die iemand 'dupeert'. Daardoor lijkt het alsof de overheid hier alsnog op wil terugploegen. Bij de beantwoording van de of-vraag is een dergelijke twijfel noodzakelijk. Bij de beantwoording van de 'hoeveel'-vraag zou dit niet meer aan de orde mogen zijn. In de praktijk ervaren gedupeerden echter later in het proces nog steeds wantrouwen.

Een heldere scheiding tussen erkenning van gedupeerden (of-vraag) en berekening van hun schade (hoeveel-vraag) maakt de hersteloperatie sneller, eerlijker en beter uitvoerbaar. Dat vermindert wantrouwen, voorkomt juridisering en biedt gedupeerden eerder zekerheid.

Wanneer beide vragen door elkaar lopen, kan dat grote gevolgen hebben. Bij de Hersteloperatie Toeslagen maken mensen bijvoorbeeld regelmatig bezwaar tegen de integrale beoordeling, vaak vanwege het bedrag dat ze krijgen (de hoeveel-vraag). Maar omdat het bezwaar formeel dan loopt tegen de integrale beoordeling als geheel (of- én hoeveel-vraag) en nog niet officieel vastgesteld is of ze gedupeerd zijn, kunnen ze geen aanvullende schade vergoed krijgen. Daarvoor moeten ze eerst officieel als gedupeerde erkend zijn.

Les 8.

Ontwerp het proces van de hersteloperatie voor de burger als één samenhangende, eenvoudige keten. Sluit hierin aan bij de probleemdefinitie van de burger. Neem de tijd voor het ontwerp en test kleinschalig voorafgaand aan de bredere uitrol.

Gedupeerden ervaren hun schade als één ondeelbaar geheel dat hun leven raakt. Ze hebben behoefte aan één logische aanpak, niet aan een versnipperde optelsom van loketten, regelingen en instanties. Toch is dat precies wat veel hersteloperaties wél bieden: complexe systemen, opgeknipte regelingen, organisaties en besluiten en gebrekkige samenhang. Hoe complexer de keten, hoe groter de kans op bureaucratische obstakels, kastje-muureffecten en vertraging.

De overheid denkt vaak in losse dossiers en deeloplossingen. In de praktijk telt de som der delen echter niet op tot een passende en tijdige oplossing voor de gedupeerde. Daarnaast is het verbinden van deze verschillende delen nergens belegd: niemand voelt zich verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel. Daarmee let ook niemand, anders dan de bewoner, erop of de optelsom inderdaad leidt tot een goede en gewenste uitkomst. Burgers in hersteloperaties ervaren in de praktijk de volgende hindernissen:

1. **Te veel loketten en instanties.** Gedupeerden moeten contact hebben met meerdere organisaties, die slecht op elkaar afgestemd zijn. Daardoor worden ze van het kastje naar de muur gestuurd.
2. **Een wirwar aan regelingen en routes.** Er zijn veel verschillende vergoedingen, regelingen en procedures, die ook nog eens in elkaar grijpen.¹¹
3. **Een gebrek aan begeleiding.** Gedupeerden moeten zelf hun weg zien te vinden in dit complexe systeem.
4. **Hoge verantwoordingslasten.** Gedupeerden worden geconfronteerd met een hoge bewijslast voor de opgelopen schade. Daarnaast kent het proces stevige controlestappen vanuit een wantrouwende houding jegens burgers en een sterke focus op rechtmatigheid.

¹¹ In het aardbevingsdossier in Groningen hebben inwoners te maken met meer dan vijftig regelingen rond het mogelijk maken van herstel. In hoeverre deze regelingen van toepassing zijn, is afhankelijk van de specifieke situatie van de burger, zijn gezin, huis en dorp/buurt/wijk.

De hersteloperatie in Groningen illustreert dit. Burgers hebben in het kader van de afhandeling van de gevolgen van gaswinning te maken met schadeherstel, versterking en verduurzaming, allemaal ingrepen aan dezelfde woning. Logischerwijs wil je die in samenhang en zo veel mogelijk tegelijk uitvoeren, om overlast te beperken voor het gezin en de buurt. In werkelijkheid zijn deze trajecten verspreid over meer dan vijftig regelingen en minstens vijf instanties. Elk met eigen procedures. Knelpunten in de ene regeling hebben gevolgen voor de andere, maar niemand overziet of coördineert het geheel. Daardoor wordt het voor burgers vrijwel onmogelijk om hun huis en eigen leven weer op orde te krijgen.¹²

Eenmaal opgetuigde structuren zijn moeilijk te corrigeren. Daarom is het essentieel om vooraf de tijd te nemen voor een doordacht ontwerp, waarin uitvoering, beleid en juridische kaders gelijktijdig worden ontwikkeld. Ontwerp het herstelproces zo dat het aan de voorkant voor burgers eenvoudig, overzichtelijk en logisch is, terwijl de achterkant ruimte biedt voor de noodzakelijke complexiteit en afstemming binnen de overheid. De ervaring leert dat je hier zeker een half jaar tot een jaar voor nodig hebt. Laat daarbij gedupeerden en belangenbehartigers vanaf het begin meedenken over wat werkt en wat nodig is. Start klein, test en leer, en schaal daarna pas op. Maak daarbij actief gebruik van kennis en ervaringen uit eerdere hersteltrajecten, zodat waardevolle lessen niet verloren gaan en bekende valkuilen worden vermeden.¹³

Les 9.

Gedupeerden hebben uiteindelijk recht op een dossier, maak dat daarom zo snel mogelijk beschikbaar.

Mensen die gedupeerd zijn door de overheid, vertrouwen de overheid meestal niet. Logisch dat ze daarom het dossier verlangen dat op hun zaak betrekking heeft. Ook advocaten hebben dat nodig om de zaak goed te onderbouwen. Toch is hier altijd veel gedoe over. Hoewel het juridisch pas verplicht is om het dossier te geven zodra iemand in beroep gaat, is het beter om dit vanaf het begin beschikbaar te stellen. Niet alleen vanuit ethische overwegingen, maar ook omdat hersteloperaties tot nu toe leren dat bijna iedereen anders in bezwaar gaat om de beschikking over dit dossier te krijgen. Beschikbaarstelling van het dossier verhoogt het vertrouwen in de overheid en houdt bezwaar- en beroepsprocedures vrij voor echte geschillen.

Een digitaal dossier dat stapsgewijs wordt opgebouwd, maakt transparantie mogelijk. Gedupeerden moeten ook de mogelijkheid krijgen zelf informatie aan het dossier toe te voegen, zoals eigen verslagen of belangrijke documenten. Dit bevordert openheid en samenwerking, en voorkomt een onnodige papierwinkel.

Les 10.

Maak een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) met scenario's voor de kosten van de gehele hersteloperatie. Neem daarin ook eventuele juridische kosten mee.

Voor de financiële onderbouwing van een hersteloperatie is het essentieel om niet alleen de directe kosten van uitvoering te berekenen (en daarin ook de uitvoering van de verschillende delen bij elkaar op te tellen), maar ook de langetermijncosten die voortvloeien uit juridische procedures en rechterlijke uitspraken en de bredere maatschappelijke effecten. Te vaak wordt alleen gekeken naar de kosten aan de voorkant (de initiële uitvoering), zonder rekening te houden met de kosten van vervolgpcedures als gedupeerden naar de rechter stappen. In de praktijk leidt dit tot veel hogere uitvoeringskosten dan voorzien. Als hier aan het begin rekening mee wordt gehouden, leidt dat tot betere keuzes over de inrichting van de voorkant met minder kans op beroep- en bezwaarzaken. Zo'n MKBA is ook politiek in te zetten.

Stel daarom aan de voorkant een integrale MKBA op. Reken meerdere scenario's door, houd rekening met het gedrag van burgers bij wantrouwen of complexiteit, en laat zien wat alternatieve keuzes aan de voorkant later kunnen voorkomen aan kosten en vertraging. Juist bij keuzes over bijvoorbeeld toegankelijkheid, bewijslast of ruimhartigheid is het van belang om inzicht te hebben in de totale kosten van het systeem over tijd, niet alleen van het loket op dag één. Zo'n onderbouwing helpt ook het politieke debat: waar stuur je op, wat zijn de kosten van sobere inrichtingen, en wat kost het om fouten later te herstellen via de rechter? Transparantie over deze afwegingen maakt het mogelijk om aan het begin betere besluiten te nemen, inclusief bewust kiezen voor ruimhartigheid als dat uiteindelijk menselijker, effectiever en efficiënter is.

¹² Via een Agenda voor Herstel hebben de gemeenten, provincie, het ministerie van BZK en de uitvoeringsinstanties IMG en NCG de handen ineengeslagen om zo veel mogelijk van de genoemde knelpunten voor de bewoner weg te nemen. Dit door de wijze van samenwerking en benadering van de bewoner te verbeteren (Voortgangsbrief Herstel Groningen, 23 juni 2025).

¹³ We onderstrepen daarin de aanbevelingen die de Nationale ombudsman doet in het rapport 'Herstel bieden: een vak apart' (2023).

Les 11.

Richt controle in op basis van eenvoud en vertrouwen, zodat de uitvoering zo min mogelijk verstoord wordt.

Tot slot

Controle en toezicht zijn nodig, maar de inrichting ervan heeft grote impact op de uitvoering. Een te star mechanisme van controle en toezicht kan het uitvoeringsproces enorm belemmeren. En het daarmee ook onmogelijk maken om ruimhartig op te treden. Volledige controle is ondoenlijk, maar niets controleren is ook geen optie. Daarom is het slim om te kiezen voor een gerichte aanpak. Denk aan:

1. **Steekproefsgewijze controle.** Bijvoorbeeld een op de tweehonderd cases bekijken.
2. **Controle bij afwijkingen van het standaard schadekader of boven een bepaalde drempel.** Bijvoorbeeld alles boven de € 75.000.
3. **Controle door personen in wie gedupeerden vertrouwen hebben.** Bijvoorbeeld door deze personen op te nemen in de raad van toezicht van de uitvoeringsorganisatie.

Door controle slim in te richten, blijft het proces werkbaar, blijft maatwerk mogelijk en voorkom je onnodige vertraging voor gedupeerden.

We realiseren ons dat terugkijken op hersteloperaties altijd makkelijker is dan vooruitkijken. Achteraf zie je scherper waar het misging, wat te lang duurde, te ingewikkeld was of te veel vertrouwen vergde van mensen die dat vertrouwen juist kwijt waren. Maar hoe vaker we terugkijken, hoe moeilijker het is om terugkerende patronen in verschillende hersteloperaties te negeren. En dan blijkt dat de huidige manier van denken vastzit in systemen waarin regels, rechtmatigheid en procesdominantie vaak zwaarder wegen dan toegankelijkheid, vertrouwen, eenvoud en menselijkheid.

Het doorbreken van deze patronen vraagt een fundamentele omslag in hoe de overheid hersteloperaties organiseert.¹⁴ Voor toekomstige hersteloperaties pleiten we voor een aanpak waarin de overheid helder en realistisch is over de beloftes die ze wel én niet doet, waarin niet de regeling en het systeem centraal staan, maar de leefwereld en situatie van de burger. En waarbij we zo veel mogelijk kiezen voor een hersteloperatie die is ingericht op eenvoud, toegankelijkheid en vertrouwen. De lessen uit dit essay bieden handelingsperspectieven om deze omslag te realiseren.

¹⁴ Met organiseren bedoelen we hier ook investeren in de cultuur van organisaties, het dagelijks handelen van professionals en in het leiderschap op alle niveaus om de benodigde verandering ook daadwerkelijk te realiseren.

Simon Sibma

Simon was tot 2025 RvB-voorzitter van de Sociale Verzekeringsbank. Hij was commissielid van de Commissie Van Dam, die de hersteloperatie toeslagen ondergezocht.

Roeland Stolk

Roeland is managing director van Berenschot Openbaar Bestuur en is decaan van de NSOB. Hij ondersteunde deze commissie.

Anne van Heerwaarden

Anne is adviseur bij Berenschot en werkt al jaren aan de hersteloperatie in Groningen.

