

“Toeslagenmoe”

*Een kwalitatieve casestudy naar onzichtbare en ongewenste effecten van de hersteloperatie
Toeslagen.*



Beeld: Tero Vesalainen van dreamstime.com

Naam: Erik Jan Bosch
Opleiding: Master Management van de
publieke sector -Bestuur en advisering
Begeleider: Bernard Bernards
Aantal woorden: 11.770
Datum: 12 januari 2025

Samenvatting

Dit onderzoek bekijkt of en in welke mate administratieve lasten ervoor zorgen dat toeslagenouders ondanks formele rechten voortijdig stoppen met de hersteloperatie Toeslagen. Hoewel de hersteloperatie Toeslagen ruimhartigheid en de menselijke maat als uitgangspunten heeft, ervaren veel toeslagenouders de hersteloperatie als langdurig, complex en belastend. Aan de hand van een single casestudy is onderzocht in welke mate administratieve lasten, in de vorm van leer-, nalevings- en psychologische kosten, een verklaring bieden voor administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen. Het onderzoek combineert een systematische steekproef van 100 aanmeldingen bij het Instituut voor Publieke Waarden met semigestructureerde interviews met toeslagenouders. De kwalitatieve onderzoeksopzet biedt inzicht in zowel het bestaan van administratieve lasten als in de onderliggende mechanismen die tot uitsluiting leiden aan de hand van ervaringen van toeslagenouders.

De resultaten laten zien dat administratieve lasten in hoge mate aanwezig zijn en een belangrijke verklaring vormen voor administratieve uitsluiting. Ervaren nalevingskosten in de vorm van langdurige processen gecombineerd met bewijslast vloeien over in psychologische kosten zoals gevoelens van stress en frustratie. Deze combinatie zorgt er uiteindelijk voor dat toeslagenouders de hersteloperatie niet vrijwillig verlaten, maar eruit stappen omdat de ervaren lasten te zwaar worden. Leerkosten leiden slechts in beperkte mate tot uitsluiting. Aanbevelingen van het onderzoek richten zich op het breder onderzoeken van administratieve lasten en uitsluiting in de hersteloperatie, om zo aanvullend op de voortgang van de hersteloperatie in cijfers ook het perspectief van toeslagenouders te kennen. In algemene zin kan inzicht in administratieve lasten helpen om de ongewenste en onzichtbare effecten van toekomstige hersteloperaties te identificeren en voorkomen.

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Aanleiding	5
Probleemstelling	6
Onderzoeksvraag	7
Wetenschappelijke Relevantie	8
Maatschappelijke Relevantie	9
Leeswijzer	9
Theoretisch Kader	11
Implementatie van Beleid	11
Uitsluiting: Bureaucratische Ontzegging en Administratieve Uitsluiting	12
<i>Administratieve uitsluiting</i>	12
<i>Bureaucratische ontzegging</i>	13
<i>Administratieve Uitsluiting in de Hersteloperatie</i>	13
Administratieve Lasten	14
Administratieve Lasten: Verschillende Typen Kosten	16
<i>Leerkosten</i>	17
<i>Nalevingskosten</i>	18
<i>Psychologische kosten</i>	19
Context en Versterkend Effect Administratieve Lasten	20
Conceptueel Model	21
Methodologie	22
Single Casestudy	22
Onderzoeksopzet	24
Dataverzameling	24
Data-analyse	26
Operationalisatietabellen	26
Betrouwbaarheid en validiteit	29
Ethische overwegingen	29
Analyse	30
Administratieve Uitsluiting in de Hersteloperatie	30
Administratieve Lasten in de Hersteloperatie	32
<i>Leerkosten</i>	33
<i>Nalevingskosten</i>	34
<i>Psychologische Kosten</i>	35
Administratieve Lasten in Relatie tot Administratieve Uitsluiting	36

<i>Leerkosten</i>	36
<i>Nalevingskosten</i>	37
<i>Psychologische kosten</i>	39
Context en Versterkend Effect Kosten	41
Conclusie	44
Discussie	48
Referenties	52

Inleiding

Over het toeslagenschandaal is veel gezegd en geschreven. Tussen de jaren 2005 en 2019 was er sprake van een hardvochtig fraudebeleid ten aanzien van aanvragers van kinderopvangtoeslag. Ouders werden onevenredig hard aangepakt, zeker in relatie tot de verwijten die de belastingdienst hen (veelal onterecht) maakte. De kleinste foutjes of vergissingen werden bestraft met extreem hoge terugvorderingen en het stopzetten van andere toeslagen, met alle gevolgen van dien. Het leidde in 2020 tot een parlementaire enquête en de val van het kabinet Rutte III in 2021. Maar vooral: het toeslagenschandaal heeft de levens van vele duizenden ouders en kinderen geruïneerd en de gevolgen zijn tot op de dag van vandaag zichtbaar (Tweede Kamer, 2020a, 2024a).

De parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (2020a) spreekt van “*ongekend onrecht*” en constateert al op de eerste pagina’s van haar rapport dat erkenning en excuses slechts een eerste stap zijn en herstel moet volgen. Het herstellen van wat de overheid gedupeerde ouders heeft aangedaan is al vanaf 2019 bezig, maar krijgt door het rapport van de commissie een nieuwe impuls. Daags na het verschijnen van het rapport belooft de regering een verbetering en versnelling van de hersteloperatie (Tweede kamer, 2020b). Op 5 november 2022 wordt uiteindelijk de Wet Hersteloperatie Toeslagen aangenomen door de Eerste Kamer.

Aanleiding

Anno 2025 piept en kraakt de hersteloperatie. Begin 2025 verschijnt het rapport “Meer doen en minder beloven” van de spoedadviescommissie Van Dam. De belangrijkste kritiek op de hersteloperatie is een opeenstapeling van ingewikkelde en onoverzichtelijke regelingen. Dit zorgt voor onduidelijkheid en onzekerheid bij toeslagenuouders. Deze onduidelijkheid en onzekerheid wordt verstrekt door lange beslis- en bezwaarprocedures. Daarnaast groeit het wantrouwen richting toeslagenuouders vanuit de overheid en neemt de vraag om verantwoording richting de toeslagenuouders toe (Van Dam et al., 2025; Nationale

Ombudsman, 2025). Sommige toeslagenouders spreken zelfs van een "herstel-hel" (NPO, 2024).

Signalen over het moeizame verloop van de hersteloperatie toeslagen zijn niet nieuw. Al in de beginperiode van de hersteloperatie wordt de informatieverstrekking aan ouders problematisch genoemd. Dit geldt voor zowel de voortgang van het traject met de belastingdienst, als voor de afhandeling van bezwaren. Dit draagt bij aan de onzekerheid bij ouders. (Nationale Ombudsman, 2022). Ook zwelt de kritiek op de lange duur en traagheid van de hersteloperatie aan (NRC, 2023). En met de invoering van de zogeheten brede ondersteuning door gemeenten wordt ook dit onderdeel van de hersteloperatie bekritiseerd in verschillende media (Binnenlands Bestuur, 2024; Pointer, 2024; Volkskrant, 2024).

Probleemstelling

Dit is op zijn minst vreemd te noemen. De hersteloperatie is namelijk in eerste instantie zo onbureaucratisch mogelijk ingericht: de wet zelf stelt de mens centraal, streeft samenhang tussen verschillende regelingen na en biedt daarnaast veel ruimte voor uitvoerende professionals en de menselijke maat. Een persoonlijke benadering, keuzevrijheid en eigen regie, betrouwbaarheid en gelijkheid, ruimhartig en zorgvuldig zijn de uitgangspunten. (Rijksoverheid, 2024a, 2024b). En passen binnen de maatschappelijke trend van aandacht voor de kwaliteit van wetgeving en beleid. Enerzijds ligt in dit debat de nadruk op de complexiteit van wet- en regelgeving en het ontbreken van de zgn. "menselijke maat". Wetten sluiten niet aan bij de mensen voor wie ze bedoeld zijn. En mensen verliezen het vertrouwen in de overheid. Anderzijds ontbreekt het uitvoerende professionals aan "discretionaire ruimte". Wanneer uitvoerende professionals meer ruimte krijgen, dan verloopt de uitvoering van beleid beter is de gedachte (Tweede kamer, 2021, 2024a, 2024b; Zuurmond, 2024).

De Wet Hersteloperatie Toeslagen is, gelet op bovenstaande, een wet die goed lijkt te passen binnen de huidige tijdgeest: ruimhartig, de mens centraal en ruimte voor de

professional (Rijksoverheid, 2024a, 2024b). De hersteloperatie loopt vast in de uitvoering ervan. Door de werkwijze van de overheid in de hersteloperatie ervaren mensen een grote mate van onzekerheid. Zij hebben vooral problemen met de lange duur van de hersteloperatie, de onoverzichtelijke structuur en de manier van communiceren vanuit de overheid (Van Dam et al., 2025).

Waardoor ontstaan nu deze problemen? Binnen bestuurskundig onderzoek is al langer aandacht voor de uitvoering van beleid in het algemeen en het idee dat beleid vorm krijgt in de uitvoeringspraktijk (Pressman & Wildavsky, 1973; Sabatier & Mazmanian, 1986; Matland, 1995; Lipsky, 2010; Brodtkin, 2011; Zacka, 2017). Werkwijzen en bureaucratische mechanismen binnen uitvoeringsorganisaties kunnen ervoor zorgen dat mensen, ondanks formele rechten, uitvallen uit trajecten of geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen. Wanneer de kosten voor mensen te hoog worden kan er sprake zijn van administratieve uitsluiting (Brodtkin & Majmundar, 2010). Onderzoek naar deze specifieke kosten of administratieve lasten die optreden in de interactie tussen overheid en burgers is vrij recent (Halling & Bækgaard, 2024). Herd & Moynihan (2018) spreken van administratieve lasten in de vorm van leerkosten (onduidelijkheid over voorwaarden en voorzieningen), nalevingskosten (langdurige processen) en psychologische kosten (stress en onzekerheid). Kenmerkend aan deze mechanismen is dat dergelijke kosten, in tegenstelling tot bijvoorbeeld wet- en regelgeving, relatief onzichtbaar en ondoorzichtig zijn (Lipsky, 1984; Brodtkin & Majmundar, 2010; Herd & Moynihan, 2018)

Onderzoeksvraag

Het toeslagenschandaal heeft duizenden mensen in de problemen gebracht. Maar ook in de hersteloperatie ervaren toeslagenouders in relatief korte tijd problemen, terwijl de menselijke maat, discretionaire ruimte en ruimhartigheid in de wet juist nadrukkelijk aanwezig zijn. Gelet op het belang van beleidsuitvoering en van het bestaan administratieve

lasten rijst de vraag: waar loopt men tegen aan bij de uitvoering van beleid? Zou het zo kunnen zijn dat de ervaren lasten in interactie met de overheid voor mensen te hoog oplopen en er daardoor mensen niet goed geholpen worden? Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag: *in welke mate bieden administratieve lasten, zoals die door toeslagenouders worden ervaren, een verklaring voor administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen?*

Wetenschappelijke Relevantie

Pressman en Wildavsky (1973) benadrukten al het belang van beleidsuitvoering als bepalende factor voor het wel of niet slagen van beleid. Lipsky (2010) constateert dit ook, maar kijkt vooral naar het niveau waar burgers en overheid elkaar ontmoeten. De onderzoeksvraag is te plaatsen in deze wetenschappelijke traditie: het richt zich op beleid in uitvoering en kijkt specifiek naar wat er gebeurt in de interactie tussen burgers en overheid. Tegelijkertijd kijkt wetenschappelijke literatuur op het gebied van uitsluiting of ontzegging van rechten vooral naar het handelen van ambtenaren of maatschappelijke en institutionele factoren die leiden tot ontzegging of uitsluiting. Er is minder aandacht voor de ervaringen van burgers die tot uitsluiting kunnen leiden. (Lipsky, 1984; Brodtkin & Majmundar, 2010).

Wetenschappelijke literatuur over administratieve lasten richt zich voornamelijk op de impact van administratieve lasten op een effectieve uitvoering van beleid en op welke manier administratieve lasten leiden tot het niet-gebruik van voorzieningen. Hoe mensen administratieve lasten ervaren en welke ervaringen meer of minder belastend zijn is echter een onderbelicht aspect (Burden, 2012; Moynihan et al., 2015; Halling & Bækgaard, 2024). De onderzoeksvraag van dit onderzoek vult deze lacunes op door zich specifiek te richten op ervaringen van burgers met betrekking tot administratieve lasten en op welke manier deze ervaringen in meer of mindere mate tot uitsluiting kunnen leiden.

Maatschappelijke Relevantie

Het onderzoek biedt dieper inzicht in een actueel maatschappelijk thema: de hersteloperatie Toeslagen. Onzichtbare processen binnen de hersteloperatie, zoals administratieve lasten, worden zichtbaar en zijn daarmee ook te corrigeren, wat bijdraagt aan effectievere beleidswijzigingen en beleidsuitvoering (Herd & Moynihan, 2018). Het verbeteren van deze relatie draagt ook bij aan het herstellen van het vertrouwen in de overheid. Administratieve uitsluiting of bureaucratische ontzegging door (te) hoge kosten treft over het algemeen mensen met een laag opleidings- en inkomensniveau en leidt tot een afname van vertrouwen in de overheid bij deze groepen door bureaucratische willekeur (Lipsky, 1984; Brodtkin & Majmundar 2010; Herd & Moynihan, 2018). Dit sluit aan het maatschappelijk debat in Nederland over afnemend vertrouwen in de overheid onder mensen met een laag inkomens- of opleidingsniveau (SCP, 2025; Van der Meer, 2021a.). Deze groepen waren ook oververtegenwoordigd in het toeslagenschandaal en daarmee ook binnen de hersteloperatie (Ministerie van Justitie, 2022).

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader van het onderzoek geschetst. Het theoretisch kader gaat nader in op de concepten administratieve uitsluiting en administratieve lasten en sluit af met een aantal theoretische verwachtingen in de vorm van een conceptueel model. Hoofdstuk drie bevat de gehanteerde onderzoeksmethode, een beschrijving van de casus, de wijze waarop de data verzameld en geanalyseerd is, de operationalisatie van de theoretische concepten en reflecties op ethiek, betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Het vierde hoofdstuk bevat de onderzoeksresultaten aan de hand van een analyse van een steekproef uit aanmeldingen van mensen die hebben aangegeven vast te lopen in de hersteloperatie en zeven semigestructureerde interviews. Hierna volgt de

conclusie in hoofdstuk vijf en is er in hoofdstuk zes ruimte voor wetenschappelijke discussie en een tweetal aanbevelingen.

Theoretisch Kader

In dit theoretisch kader worden de volgende concepten behandeld: administratieve uitsluiting en administratieve lasten. Vervolgens komen de verschillende typen van administratieve lasten in de vorm leerkosten, nalevingskosten en psychologische kosten aan bod. Het theoretisch kader sluit af met een conceptueel model dat gebaseerd is op een viertal theoretische verwachtingen of hypothesen. Allereerst een korte schets van de bestuurskundige context waarin dit onderzoek plaats vindt: de uitvoering van beleid.

Implementatie van Beleid

De bestuurskundige literatuur kent een lange traditie van internationaal onderzoek naar de implementatie van beleid en de manieren waarop beleid tot stand komt in de praktijk (Hill & Hupe, 2022). Beleid wordt niet alleen door politici en beleidsmakers gemaakt, maar krijgt in belangrijke mate vorm in de praktijk. Er is veel geschreven over de interactie tussen burgers en uitvoerende overheidsorganisaties. (Lipsky, 2010; Brodtkin, 2011; Zacka, 2017; Moynihan et al, 2015; Halling & Bækgaard, 2024). Uitvoerende professionals of zgn. “streetlevel bureaucrats” hebben een bepalende rol in hoe beleid tot stand komt. Zij worden geconfronteerd met regels die onduidelijk of ambigu zijn. Omdat deze uitvoerende professionals onderaan de organisatieladder staan en geen taken meer kunnen delegeren, worden zij als het ware gedwongen om te gaan met onduidelijke of vage regels. Hiertoe benutten uitvoerende professionals de zgn. discretionaire ruimte en ontstaat het beleid als het ware in de praktijk. Dit handelen heeft direct gevolgen voor burgers die met dit beleid te maken krijgen (Lipsky, 2010; Zacka, 2017). En het heeft gevolgen voor de toegang van burgers tot voorzieningen. Mede hierdoor fungeren uitvoeringsorganisaties als toegangspoort tot publieke voorzieningen (Brodtkin & Majmundar, 2010).

Uitsluiting: Bureaucratische Ontzegging en Administratieve Uitsluiting

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag worden twee theoretische concepten verkend, die zich richten op de manier waarop bureaucratische processen kunnen leiden tot uitsluiting van mogelijk rechthebbenden: *administrative exclusion* of administratieve uitsluiting (Brodkin & Majmundar, 2010) en *bureaucratic disentanglement* of bureaucratische ontzegging (Lipsky, 1984). Beide concepten maken inzichtelijk hoe de uitvoering van beleid, naast formele wet- en regelgeving, kan leiden tot het niet gebruiken van of niet deelnemen aan voorzieningen, ondanks de formele rechten die mensen op de voorziening kunnen hebben. Uitsluiting leidt daarmee tot het verlies van (sociale) rechten (Lipsky, 1984; Brodkin & Majmundar, 2010).

Administratieve uitsluiting

In aanvulling op formele wet- en regelgeving opereren uitvoerende overheidsinstanties zoals gezegd als poortwachters voor de toegang tot voorzieningen. Organisatorische werkwijzen en het handelen van professionals zorgen voor letterlijke en figuurlijke kosten bij burgers. Deze kosten kunnen ervoor zorgen dat mensen uitvallen, hoewel er wel sprake is van formele rechten, omdat de kosten voor hen te hoog worden of ze deze niet kunnen dragen (Brodkin & Majmundar, 2010). Ander onderzoek laat zien dat dergelijke kosten vaak geen toeval zijn en bewust worden opgelegd aan mensen door de overheid. En dat deze kosten kunnen leiden tot uitsluiting van deelname aan voorzieningen (Herd & Moynihan, 2018).

Wanneer mensen niet deelnemen aan een regeling of voorzieningen ten gevolge van andere factoren dan een rechtmatige beslissing of vrijwillige keuze is er sprake van administratieve uitsluiting. Uitsluiting ontstaat door een combinatie van organisatorische factoren zoals formele en informele werkwijzen van professionals, governance en capaciteit van de aanvrager zelf (Brodkin & Majmundar, 2010). Het concept administratieve uitsluiting sluit aan bij eerder onderzoek naar het idee dat het hebben van formele rechten op

voorzieningen niet vanzelfsprekend toegang tot voorzieningen betekent. Met andere woorden: formele toegang betekent nog geen daadwerkelijke toegang (De Jong & Rizvi, 2008).

Bureaucratische ontzegging

Ook andere mechanismen zorgen ervoor dat sociale rechten van burgers ingeperkt kunnen worden. Lipsky (1984) ontwikkelde het concept bureaucratische ontzegging. Hij omschrijft een achttal bureaucratische mechanismen die leiden tot bureaucratische ontzegging. Institutionele en maatschappelijke mechanismen spelen hier een belangrijke rol, naast organisatorische factoren van uitvoeringsorganisaties. In de kern gaat het om beperkingen van de toegang van burgers tot voorzieningen, naast beperkingen in de invloed van burgers op beleidsvorming, waarbij routinematige beslissingen en niet-beslissingen kunnen leiden tot een afname van sociale rechten. Voorbeelden van institutionele en maatschappelijke factoren zijn beperkingen van klachten- en bezwaarprocedures, waardoor het moeilijker wordt voor mensen om hun recht te halen. Of bijvoorbeeld het gegeven dat maatschappelijk organisaties afhankelijk zijn van de overheid doordat zij door diezelfde overheid gefinancierd worden. Hierdoor hebben deze organisaties mogelijk een minder kritische rol op overheidsbeleid.

Administratieve Uitsluiting in de Hersteloperatie

Beide concepten hebben gemeen dat het onzichtbare processen betreft. Zowel Lipsky (1984) als Brodtkin & Majmundar (2010) zien dit als problematisch, omdat dergelijke mechanismen en praktijken minder zichtbaar zijn. Hierdoor is het moeilijker om deze processen te controleren of tegen te gaan. Dit in tegenstelling tot meer zichtbare beleids- of wetswijzigingen die in de politieke arena worden uitgelicht (Lipsky, 1984; Brodtkin & Majmundar, 2010). Daarnaast worden sommige bevolkingsgroepen meer getroffen dan andere bevolkingsgroepen. Bureaucratische ontzegging vindt plaats in een maatschappelijke

context van bezuinigingen op sociale voorzieningen en raakt daarmee vooral de groepen die daar gebruik van maken (Lipsky, 1984). De kosten of lasten van burgers zijn ook ongelijk verdeeld: sommige groepen (laag inkomen, laag opleidingsniveau) kunnen deze kosten minder makkelijk dragen dan andere bevolkingsgroepen (Brodkin & Majmundar, 2010). Een belangrijk onderscheid in deze concepten is dat bureaucratische ontzegging zich meer richt op maatschappelijke en institutionele factoren die uitsluiting veroorzaken, terwijl administratieve uitsluiting zich voornamelijk richt op de interactie tussen burger en overheid: het zgn. “streetlevel”-niveau (Lipsky, 1984; Brodkin & Majmundar, 2010). Aangezien dit onderzoek zich richt op de ervaringen van toeslagenouders is dit laatste concept meer bruikbaar bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

Inmiddels is de hersteloperatie Toeslagen vijf jaar bezig. Mensen worden niet goed geholpen constateert de commissie van Dam begin 2025. De commissie richt zich met name op de ervaringen en signalen van toeslagenouders en andere betrokkenen bij de hersteloperatie (Van Dam et al., 2025). Mensen “*raken verstrikt in een bureaucratische machine*” en komen niet verder (Nationale Ombudsman, 2025). Gelet op Brodkin en Majmundar (2010) kunnen mensen om andere redenen uitvallen uit regelingen dan dat er sprake is van een vrijwillige keuze of een rechtmatige beslissing. Dit gebeurt op uitvoeringsniveau, in de interactie tussen burger en overheid. De hersteloperatie Toeslagen lijkt, op basis van de ervaringen van toeslagenouders, juist daar tekenen van administratieve uitsluiting te vertonen.

Administratieve Lasten

Kosten of lasten hebben een belangrijke rol in het concept administratieve uitsluiting. De kosten kunnen voor mensen immers te hoog worden en daardoor treedt uitval of niet-gebruik op (Brodkin & Majmundar, 2010). De concepten administratieve uitsluiting en administratieve lasten vertonen overlap: beide concepten zijn bepalend voor de toegang tot

voorzieningen en beiden zijn relatief onzichtbaar. Wanneer individuen beleidsuitvoering als belastend ervaren is er sprake van administratieve lasten (Burden et al., 2012). Herd en Moynihan (2018) omschrijven administratieve lasten als leerkosten, nalevingskosten en psychologische kosten die burgers in interactie met de overheid ervaren. Dit concept richt zich niet alleen op ervaren lasten van burgers. Administratieve lasten hebben namelijk ook gevolgen voor de toegang tot voorzieningen: de lasten kunnen immers te hoog worden om te dragen voor mensen. Daarnaast zijn administratieve lasten en de verdeling van lasten tussen overheid en burgers bewust gecreëerd en veelal een gevolg van politieke keuzes. Tot slot drukken administratieve lasten zwaarder op mensen met minder middelen, zoals tijd, geld en opleidingsniveau (Moynihan et al., 2015).

Recent literatuuronderzoek laat aan aantal aanvullingen op het originele concept van Moynihan et al. (2015) zien. Deze aanvullingen gaan met name in op het ontstaan van administratieve lasten (Halling & Bækgaard, 2024). Naast het bewust creëren van dergelijke lasten door overheden, spelen ook andere factoren een rol in het ontstaan van administratieve lasten. Halling & Bækgaard (2024) laten zien dat de directe dienstverlening aan burgers, overheidscommunicatie, toeval en de rol van andere organisaties dan overheden ook een belangrijke rol spelen in het ontstaan van administratieve lasten. Moynihan et al. (2015) benadrukken echter dat het in stand houden, bevorderen of tegengaan van administratieve lasten wel degelijk voortkomt uit politieke keuzes: politieke kleur van ambtenaren kan gevolgen hebben voor ontstaan, voortbestaan of afnemen van administratieve lasten.

Administratieve lasten zijn binnen de uitvoering van beleid ook relatief onzichtbare mechanismen. Anders dan bijvoorbeeld politieke keuzes of grootschalige beleidswijzigingen (Moynihan et al., 2015; Herd & Moynihan, 2018). Dit in lijn met theorieën over administratieve uitsluiting en bureaucratische ontzegging (Lipksy, 1984; Brodtkin &

Majmudar, 2010). Administratieve lasten zijn in dit licht een vorm van “*policymaking by other means*” oftewel: beleidsvorming via andere wegen of middelen (Lineberry, 1977).

Specifiek wetenschappelijk onderzoek naar administratieve lasten is een relatief nieuw thema binnen bestuurskundig onderzoek (Halling & Bækgaard, 2024). Aanverwante thema's, zoals streetlevel bureaucracy en uitsluiting (Lipsky 1980; Lipsky 1984, Brodtkin & Majmudar 2010) en red tape (Bozeman, 1993) maken echter al veel langer deel uit van het wetenschappelijke, bestuurskundige literatuur. Administratieve lasten zijn in deze context te plaatsen (Herd & Moynihan, 2018; Halling & Bækgaard, 2024). Tegelijkertijd onderscheidt het concept administratieve lasten zich wel van deze context. Red tape (Bozeman, 1993) gaat bijvoorbeeld over regels die geen legitiem doel dienen, waardoor organisaties belemmerd worden in hun functioneren. Ook Lipsky (2010) gaat in op de interactie tussen overheid en burgers, maar richt zich vooral op strategieën van ambtenaren. Het concept administratieve lasten richt zich expliciet op de ervaren kosten van individuen, die ontstaan in interactie met de overheid, in plaats van regels en de ervaringen en gedragingen van ambtenaren (Moynihan et al., 2015; Herd & Moynihan, 2018). Voorbeelden van ervaren kosten zijn de moeite die mensen moeten doen om informatie over voorwaarden van een regeling, (excessieve) bewijslast, lange wachttijden of gevoelens van stress en onzekerheid (Herd & Moynihan, 2018).

Toeslagenuouders krijgen in de hersteloperatie te maken toenemend wantrouwen, langdurige processen en onvoldoende overzicht op bestaande regelingen en processen (Van Dam 2025,). Op basis van Herd en Moynihan (2018) kunnen deze ervaringen als administratieve lasten worden beschouwd.

Administratieve Lasten: Verschillende Typen Kosten

Het begrip administratieve lasten heeft dus een centrale plek in het concept administratieve uitsluiting en beide concepten vertonen ook overlap. Om de relatie tussen

administratieve lasten en administratieve uitsluiting te onderzoeken en om te kijken welke lasten in meer of mindere mate bijdragen is het van belang het concept administratieve lasten verder te duiden. Administratieve lasten bestaan uit de leerkosten, nalevingskosten en psychologische kosten die burgers ervaren in het contact met de overheid (Moynihan et al., 2015). Herd en Moynihan (2018) beschrijven in hun concept van administratieve lasten meerdere vormen van kosten, daar waar het volgens hen in de literatuur vaak alleen gaat over nalevingskosten. Deze, meer uitgebreide, definitie van administratieve lasten naast die van Burden (2012) helpt om het concept te specificeren op twee vlakken. Enerzijds helpt het om het onderscheid te maken tussen overheidshandelen en de ervaringen van burgers met datzelfde overheidshandelen. Met andere woorden: regels en procedures kunnen voor het ervaren van administratieve lasten zorgen en daarmee gelijkgesteld worden. In de praktijk zijn dit echter twee verschillende zaken. Bozeman (1993) benadrukt bijvoorbeeld de subjectiviteit van regels (een regel kan als nutteloos worden *ervaren*), maar legt de nadruk op regels zelf. Anderzijds helpt het om onderscheid te maken tussen ervaringen die in meer of mindere mate als belastend worden ervaren (Herd & Moynihan, 2018).

Leerkosten

Leerkosten gaan over de genomen tijd en moeite van burgers om kennis te nemen van regeling of diensten, de mogelijke geschiktheid, de aard van de voorzieningen, voorwaarden voor deelname en kennis hoe toegang te verkrijgen (Herd & Moynihan, 2018). Mensen zijn onbekend met voorzieningen of weten niet wat de voorwaarden zijn. Holler en Tarshish (2022) wijzen erop dat gebrekkige persoonlijke communicatie over onder andere voorwaarden ertoe kan leiden dat er in hoge mate leerkosten worden ervaren. Onderzoek wijst verder uit dat wanneer mensen denken dat ze niet in aanmerking komen voor een voorziening, dat ze hier ook geen gebruik van maken. Tegelijkertijd zeggen mensen dat ze wel zullen deelnemen als ze zeker weten dat ze ergens voor in aanmerking komen (Bartlett et al., 2004).

In de hersteloperatie Toeslagen is sprake van complexe structuren en vele, onoverzichtelijke regelingen (Van Dam et al., 2025). De beschrijving van leerkosten door Herd en Moynihan (2018) en het gegeven dat hoge kosten tot administratieve uitsluiting kunnen leiden (Brodkin & Majmundar, 2010) leidt tot de hypothese (H1): *leerkosten hebben een bijdrage geleverd aan administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen.*

Nalevingskosten

Nalevingskosten gaan over de moeite die mensen moeten doen om bewijzen (in de vorm van informatie of documenten) aan te leveren. Maar nalevingskosten gaan ook over de financiële kosten (zoals boetes, juridische kosten en reiskosten) die nodig zijn om te kunnen deelnemen en het beantwoorden van extra vragen door ambtenaren (Herd & Moynihan, 2018). Bækgaard en Tankink (2023) benoemen nalevingskosten ook als de moeite die mensen moeten doen om deel te blijven nemen aan een regeling, zoals bijvoorbeeld bij wachtlijsten of lange wachttijden het geval is. Deelname aan voorzieningen of regelingen neemt af wanneer nalevingskosten toenemen (Wolf & Scrivner, 2005). Tegelijkertijd is een toename van deelname waar te nemen wanneer nalevingskosten afnemen (Ratcliffe et al., 2008; Leiniger et al., 2011).

Knelpunten die de commissie Van Dam in de hersteloperatie ziet zijn langdurige processen en een toenemende vraag naar bewijzen richting toeslagenouders (Van Dam et al., 2025). De beschrijving van leerkosten door Herd en Moynihan (2018) en het gegeven dat hoge kosten tot administratieve uitsluiting kunnen leiden (Brodkin & Majmundar, 2010) leidt tot de hypothese (H2): *nalevingskosten hebben een bijdrage geleverd aan administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen.*

Psychologische kosten

Psychologische kosten hebben betrekking op gevoelens van stigmatisering omtrent deelname aan een regeling, het verlies van autonomie, gevoelens van frustratie door onnodige procedures en gevoelens van stress en onzekerheid. (Herd & Moynihan, 2018). Eenzijdige communicatie (niet in staat zijn om je tot een overheid te kunnen richten) en langdurig wachten kunnen bijvoorbeeld zorgen voor onzekerheid, frustratie en verlies van autonomie (Holler & Tarshish, 2022). Er is minder empirisch bewijs te vinden over de invloed van psychologische kosten, in verhouding tot leer- en nalevingskosten, op deelname aan regelingen of voorzieningen (Moynihan et al., 2015; Herd & Moynihan, 2018). Toch zijn er diverse inzichten uit andere wetenschappen, die het belang van psychologische kosten benadrukken (Herd & Moynihan, 2018). Zoals eerdere inzichten uit de gedragswetenschap (Deci & Ryan, 1985) en sociale psychologie (Lind & Tyler, 1988).

Autonomie over eigen lichaam en handelen is een basisbehoefte voor mensen (Deci & Ryan, 1985). Wanneer mensen administratieve lasten ervaren in interactie met de overheid, wordt dit ervaren als externe druk. De mate van druk en de relatie tot eigen voorkeuren zijn bepalend voor de ervaren autonomie. Wanneer mensen meer externe druk ervaren, die niet bij hun eigen voorkeur past, ervaren zij verlies van autonomie. Dit zorgt voor uitval uit het proces of ontevredenheid hierover (Moynihan et al., 2015). Mensen die met de overheid te maken hebben vinden het proces minstens zo belangrijk als de uitkomst van dat proces. Dit wordt ook wel procedurele rechtvaardigheid genoemd: rechtvaardige, samenhangende en eerlijke procedures zijn van groot belang voor mensen (Lind & Tyler, 1988).

De beschrijving van psychologische kosten door Herd en Moynihan (2018) en het gegeven dat hoge kosten tot administratieve uitsluiting kunnen leiden (Brodkin & Majmundar, 2010) leidt tot de hypothese (H3): *psychologische kosten hebben een bijdrage geleverd aan administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen.*

Context en Versterkend Effect Administratieve Lasten

Uit recente bestuurskundige literatuur (Bækgaard & Tankink, 2023; Halling & Bækgaard, 2024; Holler & Tarshish, 2022) zijn twee zaken die opvallen aangaande psychologische kosten. Ten eerste de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende typen kosten en het versterkend effect van de verschillende typen kosten. Een administratieve fout kan leiden frustratie en onzekerheid (psychologische kosten), maar ook tot meer administratieve handelingen (leerkosten en nalevingskosten). Ook is een zekere mate van afhankelijkheid tussen de verschillende typen kosten waar te nemen. Langdurig wachten zorgt bijvoorbeeld voor onzekerheid bij mensen (psychologische kosten) en deze onzekerheid wordt op zijn beurt weer vergroot door bijvoorbeeld gebrekkige communicatie vanuit de overheid (leerkosten). Bækgaard en Tankink (2023) wijzen ook op deze overlap in kosten en het versterkend effect van verschillende typen kosten op elkaar: leer- en nalevingskosten kunnen uiteindelijk overvloeien in psychologische kosten. Herd en Moynihan (2018) geven eveneens aan dat hoge leer- en nalevingskosten ook kunnen leiden tot psychologische kosten zoals gevoelens van frustratie.

Ten tweede: de (culturele) context heeft ook invloed op de ervaren lasten (Holler & Tarshish, 2022). Contextuele factoren kunnen ervoor zorgen dat mensen in meer of mindere mate administratieve lasten ervaren. Ander onderzoek (Baicker et al., 2012) sluit hierbij aan: mensen maken vaak geen rationele kosten-baten afweging voor deelname aan een regeling. Contextuele factoren zijn bepalend en kunnen voor onevenredige reacties op administratieve lasten zorgen. Dit kan verklaren dat (ogenschijnlijk) onschuldige administratieve lasten grote impact op mensen kunnen hebben (Moynihan et al., 2015). Dit wordt bevestigd door Halling en Bækgaard (2024). Volgens hen speelt de mate van tolerantie van mensen voor administratieve lasten een rol. Zo kunnen eerdere ervaringen met dienstverlening eraan bijdragen dat burgers administratieve lasten op een andere manier ervaren.

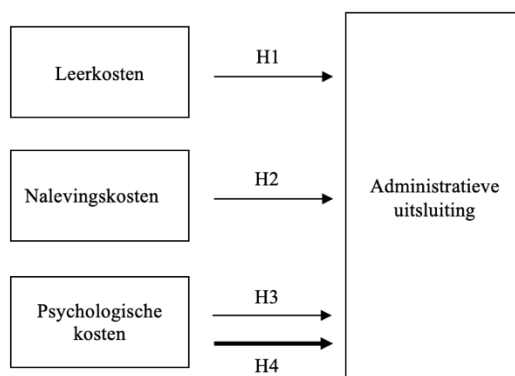
De toeslagenouders, die nu te maken hebben met de hersteloperatie, waren eerder slachtoffer van het toeslagenschandaal. Het belang van de context waarin administratieve lasten optreden, de verwachte impact van administratieve lasten op toeslagenouders door eerdere ervaringen met het toeslagenschandaal in combinatie met het versterkend effect van kosten op elkaar (Moynihan et al., 2015; Bækgaard & Tankink, 2023; Holler & Tarshish, 2022; Halling & Bækgaard, 2024) leidt tot de volgende hypothese (H4): *psychologische kosten hebben in meerdere mate een bijdrage geleverd aan administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen dan leer- en nalevingskosten.*

Conceptueel Model

De verwachtingen van het onderzoek zijn in afbeelding 1 weergegeven. Onderstaand conceptueel model laat zien dat het de verwachting is dat zowel leer-, nalevings- als psychologische kosten een bijdrage leveren aan administratieve uitsluiting door middel van de drie pijlen (H1, H2, H3), Op basis van de theorie aangaande het versterkend effect van de verschillende typen kosten op elkaar en de context waarin zij worden ervaren is het echter ook de verwachting dat psychologische kosten een hogere bijdrage aan administratieve uitsluiting leveren dan leer- en nalevingskosten. Dit laatste wordt weergegeven door de dikker gedrukte zwarte pijl (H4).

Afbeelding 1:

Conceptueel Model op Basis van het Theoretisch Kader



Methodologie

In dit hoofdstuk worden de gehanteerde onderzoeksmethoden besproken. Eerst wordt de casus van de hersteloperatie kort toegelicht. Daarna worden achtereenvolgens de opzet van het onderzoek, het verzamelen en analyseren van de data, de operationalisatie van de theoretische concepten door middel van twee tabellen, de betrouwbaarheid en validiteit en enkele ethische overwegingen besproken.

Single Casestudy

Om de verklarende onderzoeksvraag te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van een *single casestudy*. Dit biedt de mogelijkheid om veel informatie te verkrijgen over de relatie tussen administratieve lasten en administratieve uitsluiting (Neuman, 2014). De casus van het onderzoek is de hersteloperatie Toeslagen, die hieronder wordt toegelicht op basis van het rapport van de commissie Van Dam uit 2025. Ook wordt kort de rol van het Instituut voor Publieke Waarden toegelicht in verband met de gebruikte data.

Met het instellen van de commissie Donner halverwege 2019 is de hersteloperatie Toeslagen van start gegaan. Al snel bleek dat het om veel meer slachtoffers ging dan in eerste instantie gedacht. Waar men in 2019 dacht dat het om ongeveer 300 ouders ging, waren er eind 2021 bijna 50.000 aanmeldingen van gedupeerde ouders (tot de uiterste aanmelddatum in januari 2024 hebben zich in totaal 69.443 ouders gemeld). De eerste twee jaar van de hersteloperatie kenmerken zich door allerhande, in allerlei opgetuigde compensatieregelingen en bijbehorende voorwaarden. Ook gaat in 2020 de zogeheten brede ondersteuning door gemeenten van start. Op 5 november 2022 wordt de Wet Hersteloperatie Toeslagen van kracht. Doel was om alle voorgaande regelingen te bundelen en recht te doen aan de ouders en hen een nieuwe start te bieden. De hersteloperatie kent vanaf dat moment vier pijlers: excuses en erkenning,

financieel herstel, schuldenaanpak en brede ondersteuning van gemeenten. In 2023 en 2024 volgen er nog twee aanvullende wetten, die onder andere de maatregelen voor nabestaanden en ex-toeslagpartners en de termijnen voor de brede ondersteuning door gemeenten vaststellen. Eind 2025 gaat de hersteloperatie, op basis van de aanbevelingen van de commissie van Dam een nieuwe fase in met de vereenvoudiging van het schadeproces. De casus richt zich daarom op de start van de hersteloperatie halverwege 2019 tot 31 september 2025 (Van Dam et al., 2025). Hieronder een korte toelichting van enkele begrippen uit de hersteloperatie. Zo kunnen de bevindingen en voorbeelden in de analyse in de juiste context geplaatst worden.

Afbeelding 2

Enkele Begrippen uit de Hersteloperatie op Basis van Van Dam et al. (2025).

Eerste of lichte toets: erkenning als gedupeerde (of niet). Uitbetalen €30.000,- (Catshuisregeling).

Integrale beoordeling (IB): toewijzen persoonlijk zaakbehandelaar, bekijken teruggevorderde bedragen. Extra compensatie is mogelijk indien toenmalige terugvordering > €30.000,-.

Compensatie van aanvullende schade: pas mogelijk als IB is afgerond. Gekeken wordt naar materiële en immateriële schade. Tot eind 2025 waren er vijf routes voor aanvullende schade.

Brede ondersteuning gemeente: hulp van gemeenten bij het realiseren van een “nieuwe start”. Op basis van doelstellingen op vijf leefgebieden (wonen, gezin, werk/opleiding, gezondheid en financiën) wordt een plan van aanpak gemaakt. De brede ondersteuning duurt maximaal twee jaar.

Het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) helpt, in opdracht van het Ministerie van Financiën, ernstig gedupeerden die vastlopen in hun herstel. Mensen kunnen zichzelf

aanmelden. Op de website valt te lezen dat mensen zich kunnen aanmelden als het proces van de hersteloperatie ergens vastloopt en wanneer dit het herstel in de weg zit. Hierdoor zijn mensen niet in staat deze periode achter zich te laten (IPW, 2025a). Mensen doen bijvoorbeeld een aanmelding bij het IPW omdat ze aangeven dat regels niet juist geïnterpreteerd worden, er gedoe rondom wachtlijsten en/of contactpersonen is en omdat mensen voor hun gevoel niet verder komen in de hersteloperatie.

Onderzoeksopzet

Om de relatie tussen administratieve lasten en administratieve uitsluiting te onderzoeken is gebruik gemaakt van een kwalitatieve, verklarende onderzoeksopzet. Kwalitatief, verklarend onderzoek is passend omdat het onderzoek zich richt op de ervaringen van toeslagenouders zelf en om de relatie en onderliggende mechanismen tussen administratieve lasten en uitsluiting te onderzoeken (Neuman, 2014). Het onderzoek maakt gebruik van zowel een steekproef uit aanmeldingen bij het IPW, als semigestructureerde interviews. Het was de verwachting dat uit de aanmeldingen het bestaan van administratieve lasten evenals een onderscheid in de verschillende typen kosten kon worden gemaakt. Maar het was ook de verwachting dat deze aanmeldingen minder informatie bevatten over op welke wijze deze lasten hebben bijgedragen aan uitsluiting en welke lasten in meer of mindere mate bijdragen. Daarom is gekozen om, aanvullend op de analyse van de aanmeldingen, zeven semigestructureerde interviews te houden om te onderzoeken op welk wijze administratieve lasten bijdragen tot uitsluiting.

Dataverzameling

De eerste dataset bestaat uit een systematische steekproef van 100 aanmeldingen bij het IPW. Tot en met 31 september 2025 zijn er in totaal 2.237 aanmeldingen gedaan (IPW, 2025b). De aanmeldingen zijn op chronologische volgorde geregistreerd op basis van het

moment van aanmelding. Elke casus heeft een uniek nummer. Bij de systematische steekproef is een steekproef interval (k) bepaald door de omvang van de onderzoekspopulatie ($N=2.237$) te delen door het gewenste aantal voor de steekproef ($n=100$) (Neuman 2014). Dit geeft een steekproefinterval van 22 ($k=22$). Voor het startpunt van de steekproefinterval is een willekeurig nummer gekozen tussen de 1 en 22. Vanuit daar is telkens de 22^e aanmelding bekeken, tot een totaal van 100. Meldingen bij het IPW kunnen ook door professionals gedaan worden. Omdat het onderzoek zich richt op de ervaringen van toelagenouders met betrekking tot administratieve lasten is ervoor gekozen de meldingen van professionals uit te sluiten. Wanneer een geselecteerde aanmelding geen oudermelding betrof, werd de eerstvolgende oudermelding in de lijst geselecteerd.

Om de respondenten voor de semigestructureerde interviews te werven is gebruik gemaakt van enkele sleutelfiguren bij lotgenotengroepen en onafhankelijke organisaties. In eerste instantie zijn 4 sleutelfiguren benaderd, die gezamenlijk 20 potentiële respondenten hebben aangeleverd. Deze mensen zijn benaderd met een contactverzoek. Niet iedereen heeft vervolgens gereageerd. Met 11 van de potentiële respondenten is daadwerkelijk contact geweest en uiteindelijk is met 7 een interview afgenomen. Redenen voor het niet doorgaan van de andere vier interviews waren van persoonlijke aard of omdat er geen contact (meer) te krijgen was.

De interviews zijn allemaal online via MS Teams gehouden. Dit gaf de gelegenheid om in korte tijd meerdere interviews af te nemen, doordat zowel respondenten als de onderzoeker flexibel waren in het plannen. Omdat de hersteloperatie en het toelagenschandaal impactvolle gebeurtenissen zijn in het leven van de respondenten, is elk interview begonnen met een korte kennismaking om zo de respondent op zijn gemak te stellen. Dit ten einde een positieve sfeer te creëren om meer gevoelige onderwerpen te kunnen bespreken (Fontana & Frey 2000). Vervolgens is het gesprek gestart aan de hand van de

interviewvragen uit de operationalisatietabel. Na het tweede gesprek is een extra verduidelijkingsvraag (zie ook tabel 1) toegevoegd aan het concept administratieve uitsluiting. De vraag “Kunt u een situatie beschrijven waarin u niet werd geholpen of werd afgewezen, terwijl u wel recht had op hulp of een regeling?” werd niet goed begrepen.

Data-analyse

Er is gebruik gemaakt van Direct Content Analysis om zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve data te analyseren. Deze methode wordt vaak gebruikt als er al goed ontwikkelde codes te gebruiken zijn op basis van reeds bestaande theorie (Shieh & Shannon, 2005). Dat is zowel bij de concepten administratieve uitsluiting als administratieve lasten het geval. Alle aanmeldingen uit de steekproef zijn genummerd (1 t/m 100), gecodeerd op leer-, nalevings- en psychologische kosten en vervolgens gestructureerd op specifieke thema's binnen het type kosten, die overeenkwamen met de theoretische concepten. Er is specifiek gekeken naar de tekst in de aanmeldingen. De verschillende typen kosten werden door de aanmelder zelf omschreven in de aanmelding. Indien meerdere typen kosten aanwezig waren, is ervoor gekozen om maar 1 type kosten per aanmeldingen te identificeren. Het type is gekozen dat het meest op de voorgrond staat in de aanmelding.

De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd met MS Teams. De interviews zijn eveneens gecodeerd op leer-, nalevings- en psychologische kosten op basis van dezelfde indicatoren als gebruikt bij de aanmelding en vervolgens gestructureerd op specifieke thema's binnen het type kosten, ook overeenkomstig de theoretische concepten.

Operationalisatietabellen

In onderstaande tabellen zijn zowel het concept administratieve uitsluiting (Brodkin & Majmundar, 2010) als administratieve lasten (Herd & Moynihan, 2018) geoperationaliseerd, inclusief, de interviewvragen.

Tabel 1

Operationalisatie Administratieve Uitsluiting op Basis van Brodtkin en Majmundar (2010)

Concept	Dimensie	Indicator	Interviewvragen
Administratieve uitsluiting	Niet-deelname die kan worden toegeschreven door andere factoren dan eigen voorkeur (vrijwillig) van de aanvrager of het niet in aanmerking komen voor een regeling of voorziening.	Niet deelnemen is geen eigen keuze geweest, maar vindt plaats om procedurele redenen: <ul style="list-style-type: none"> - niet aan de regels houden - administratieve problemen - te veel moeite - persoonlijke clash 	Zijn er momenten geweest dat u voor uw gevoel niet verder kwam in de hersteloperatie, ondanks uw inspanningen? Kunt u een situatie beschrijven waarin u niet werd geholpen of werd afgewezen, terwijl u wel recht had op hulp of een regeling? Had u wel eens het gevoel dat u de handdoek in de ring wilde gooien? <i>(Toegevoegd na interview 2)</i>

Tabel 2

Operationalisatie van Administratieve Lasten op Basis van Herd en Moynihan (2018)

Concept	Dimensie	Indicator	Interviewvragen
Administratieve lasten	Leerkosten	Leveren van inspanningen (tijd en moeite) om informatie te verkrijgen over: bestaan, aard en voorwaarden van en toegang tot voorzieningen	Hoe moeilijk of makkelijk was het om vooraf informatie te krijgen hierover? Kunt u beschrijven hoe dat ging? Heeft u wel eens het gevoel gehad dat u informatie miste of niet kon vinden?
	Nalevingskosten	Leveren van inspanningen (tijd en moeite) om te voldoen aan regels en vereisten. Zoals het aanleveren van bewijsstukken of informatie, financiële kosten (tarieven, reis- en juridische kosten) en het uit de weg gaan of juist beantwoorden van specifieke vragen van ambtenaren.	Welke informatie vond u ingewikkeld om te regelen of aan te leveren? Kun u beschrijven hoe dat ging? Hoeveel tijd en energie kostte het u om alles aan te leveren?
	Psychologische kosten	Stigmatisering door deelname. Ervaren verlies van autonomie door controle. Gevoelens van frustratie door leer- en nalevingskosten of onnodige of onrechtvaardige procedures. Gevoelens van stress door onzekerheid over hoe om te gaan met processen en nalevingskosten.	Hoe voelde u zich tijdens de contacten met ambtenaren? Waren er momenten dat u het gevoel had dat u het niet voor het zeggen had? Waren er momenten dat u gevoelens van frustratie ervoer? Was u wel eens onzeker? Heeft u wel eens stress ervaren tijdens de hersteloperatie?

Betrouwbaarheid en validiteit

Door het combineren van kwalitatieve en kwantitatieve data wordt de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek versterkt. De kwantitatieve data geven inzicht het bestaan van administratieve lasten en de verschillende typen, iets dat niet voldoende uit de interviews onderbouwd zou kunnen worden. Tegelijkertijd geven de kwalitatieve data meer gedetailleerd inzicht over op welke wijze deze mechanismen leiden tot uitsluiting, iets dat moeilijker is aan te tonen op basis van de aanmeldingen.

Gezien de beperkte tijd om het onderzoek te doen in combinatie met een moeilijk bereikbare doelgroep van potentiële respondenten is er niet voor gekozen om de indicatoren en interviewvragen van tevoren te testen. Het vooraf testen van de vragenlijst was de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede gekomen (Neuman, 2014). Bij beide datasets is gebruik gemaakt van dezelfde indicatoren om uniforme resultaten te waarborgen en zo de interne validiteit van het onderzoek te verhogen (Neuman, 2014).

Ethische overwegingen

Voorafgaand aan het onderzoek is een informatiebrief verstrekt om de deelnemers te informeren en voor het interview is de deelnemers gevraagd een schriftelijk toestemmingsformulier te tekenen. Het is te allen tijde mogelijk voor de deelnemers om zich terug te trekken uit het onderzoek. Het onderzoek wordt uitgevoerd volgens de principes van de Nederlandse gedragscode voor wetenschappelijke integriteit, te weten: eerlijkheid, zorgvuldigheid, transparantie, onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid (KNAW et al., 2018). De respondenten hebben persoonlijke en gevoelige informatie gedeeld over hun ervaringen met de hersteloperatie toelagen. De gesprekken kregen soms een emotionele lading. Daarom is zorgvuldig aandacht besteed aan het volgende: deelnemers zijn geanonimiseerd, de data is niet terug te leiden naar individuele deelnemers en persoonsgegevens zijn niet opgenomen via audio tijdens het verzamelen van de data.

Analyse

In dit hoofdstuk komen de resultaten van het onderzoek aan bod. Allereerst wordt gekeken of en in welke mate er sprake is van administratieve uitsluiting in de hersteloperatie door middel van een analyse van de interviews. Vervolgens wordt bezien of er sprake is van administratieve lasten in de hersteloperatie aan de hand van resultaten uit de steekproef. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de leer-, nalevings- en psychologische kosten. Het hoofdstuk sluit af met de resultaten aangaande de relatie tussen ervaren lasten en administratieve uitsluiting, eveneens op basis van een analyse van de interviews. Ook hier wordt een uitsplitsing gemaakt in leer-, nalevings- en psychologische kosten.

Administratieve Uitsluiting in de Hersteloperatie

Als mensen voortijdig afhaken terwijl er wel formeel recht op de regeling of voorziening is en er is sprake van een onvrijwillige keuze, dan is er sprake van administratieve uitsluiting (Brodkin & Majmundar, 2010). Eerder is geschetst dat de hersteloperatie voor toeslagenuouders verre van vlekkeloos verloopt. Mensen melden zich ook bij het Instituut voor Publieke Waarden als zij voor hun gevoel vastlopen in de hersteloperatie. Mensen schrijven in hun aanmelding: *“ze werken me tegen”*, *“het duurt gewoon te lang”*, *“ik voel mij niet gehoord”*. Of krijgen geen hulp op basis van (voor hen) vage afwijzingen, zoals *“voorliggende voorzieningen”*, *“geen regiobinding”* of *“valt onder inkomensondersteuning”*. Ook geven mensen aan dat trajecten zonder overleg worden afgesloten en (vermeende) toezeggingen niet worden nagekomen. Mensen lopen dus vast en komen niet verder in hun traject. Het is echter moeilijk om administratieve uitsluiting empirisch vast te stellen op basis van de aanmeldingen, daarvoor is de tekst in de aanmeldingen te summier.

Om antwoord te geven op de vraag of er sprake is van administratieve uitsluiting in de hersteloperatie zijn daarom de interviews geanalyseerd. De interviews laten duidelijk zien wat

er gebeurt als mensen daadwerkelijk de handdoek in de ring gooien (6 van de 7 respondenten). Het stoppen met de hersteloperatie lijkt in sommige gevallen een vrijwillige keuze. Toch wordt duidelijk dat mensen noodgedwongen de hersteloperatie verlaten. Zo zou het tekenen van een vaststellingsovereenkomst (compensatie aanvullende schade, zie ook afbeelding 2) moeten leiden tot financieel en emotioneel herstel en afronding. De praktijk laat echter een ander beeld zien: *“Dus ik teken. Ik wil ervan af zijn. Ik ben er klaar mee, want hier zijn alleen maar verliezers.”*, zegt respondent (R1) hierover. Het tekenen is voor sommigen tot een noodzaak geworden: *“Ja, en de enige manier om eruit te komen, uit die hersteloperatie, was er afscheid van nemen en ons eigen leven weer opbouwen.”*, aldus respondent (R2). Of zoals een respondent (R7) omschrijft: *“Dat ik eigenlijk voor mezelf heb geprobeerd om het beste eruit te kunnen halen, [...] maar of het nou helemaal een voldaan gevoel geeft? Nee, het was te veel strijd, het was te veel...”*

Andere respondenten haken ook af tijdens het lange proces: *“Maar nu denk ik: ik weet niet naar wie ik moet bellen? Maar ik wil ze mailen van: hé gooi die hele dossier maar weg. Dat is nog veel beter voor mij.”* (R6). Respondent (R5) bleek naast kind van een toeslagenouder, ook zelf een toeslagenouder, maar kwam niet in aanmerking voor hulp: *“Alleen ben ik te laat. Ik ben te laat geweest met het doorgeven, omdat ik niet wist dat die regeling ook voor mij was.”* Respondent (R4) zegt over het stopzetten van de brede ondersteuning: *“[In] hele hoge emotie en druk en frustratie heb ik alleen maar gebeld en gezegd, van nou: prima, als jij het niet voor mij kan oppakken, dan hoeft het allemaal niet meer. [...] ik kon echt niet meer.”*

Aan de hand van de bevindingen uit de interviews is vast te stellen dat er in de hersteloperatie Toeslagen sprake is van administratieve uitsluiting.

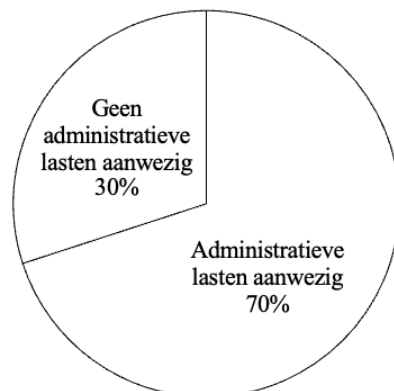
Administratieve Lasten in de Hersteloperatie

Een volgende stap in de analyse is om te kijken in welke mate er sprake is van administratieve lasten in de hersteloperatie. Administratieve lasten zijn in theorie aanwezig wanneer mensen beleidsuitvoering als belastend ervaren in de vorm van leer-, nalevings- en psychologische kosten (Burden et al., 2012; Herd & Moynihan, 2018). Op basis van de steekproef bij de aanmeldingen van IPW is geconstateerd dat er in 70 procent van de aanmeldingen aantoonbaar sprake was van ervaren administratieve lasten. Deze verdeling wordt weergegeven in afbeelding 3.

Afbeelding 3

Aanwezigheid Ervaren Administratieve Lasten in Aanmeldingen bij het IPW

AANWEZIGHEID ADMINISTRATIEVE LASTEN



Een passage uit een willekeurige aanmelding, waarin administratieve lasten naar voren komen, ziet er als volgt uit:

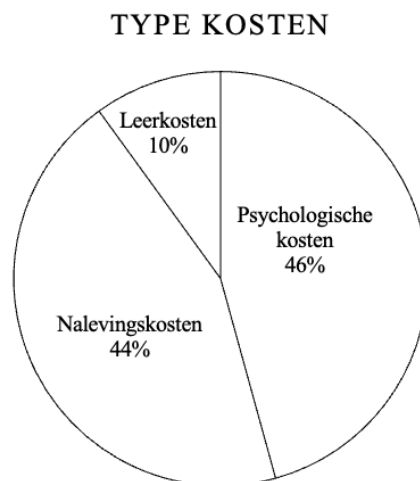
Ik zou graag willen dat mijn gezin weer kan genieten van het leven. Zonder stress en constant moeten bewijzen als we iets nodig hebben. Een echte nieuwe start en niet

overall moeten smeken om hulp. [...] Maar dit lukt op dit moment niet omdat er nog lang geen einde lijkt te komen aan dit proces. (Aanmelding 44)

Hier worden psychologische kosten in de vorm van stress ervaren. De lange duur en het constant moeten bewijzen zijn als nalevingskosten aan te merken. De analyse van de aanmeldingen laat zien dat de verschillende typen kosten (leerkosten, nalevingskosten en psychologische kosten) niet in dezelfde mate voorkomen, zoals afbeelding 4 laat zien.

Afbeelding 4

Typen Kosten Uitgesplitst op Basis van Ervaren Lasten



Hieronder volgt een beschrijving van de belangrijkste bevindingen ten aanzien van deze verschillende kosten. Achtereenvolgens worden de ervaren leer-, nalevings- en psychologische kosten besproken. De nummers in de tekst verwijzen naar de casussen uit de steekproef, waar dit specifieke type van kosten het meest op de voorgrond stond.

Leerkosten

Leerkosten zijn in slechts tien procent van de gevallen aanwezig, in zeven aanmeldingen in totaal. Bij deze groep is er sprake van ervaren leerkosten en dit type kosten is de reden dat zij besluiten zich aan te melden en om hulp te vragen. Hier is, overeenkomstig

de theorie, het onderscheid te maken tussen mensen die het hebben over de toegang en voorwaarden van de voorziening: *“Iedereen wijst naar elkaar: de brede ondersteuning naar het wijkteam en het wijkteam naar de brede ondersteuning”* (38). Of juist niet weten waar de voorziening voor is: *“Ik val onder de kind regeling maar weet niet waar te beginnen.”* (27). Mensen hebben geen overzicht op de vele regelingen van de hersteloperatie, worden van het kastje naar de muur gestuurd (38, 51, 87, 96). In andere gevallen weten mensen überhaupt niet waar ze moeten beginnen, zijn niet goed voorbereid door ontbrekende informatie of missen een deadline om zich aan te melden (25, 27, 37).

Nalevingskosten

Bij 31 meldingen (44 procent) is er sprake van ervaren nalevingskosten. Hier zijn verschillende vormen van nalevingskosten, zoals die in de theorie worden omschreven en die mensen als belastend ervaren, te zien: lange duur, het aanleveren van bewijzen en de tijd en energie die het mensen kost. Soms duurt de oplossing te lang, omdat de problemen op korte termijn erger worden. Mensen hebben dan eenvoudigweg te tijd niet om te wachten, bijvoorbeeld door het uitblijven van compensatie (1, 6, 21, 75, 97). Maar in de meeste gevallen trekken mensen aan de bel, omdat het te lang duurt (13, 20, 23, 55, 63, 72, 73, 74, 88, 92, 95). Vaak na meerdere verzoeken om contact. Nalevingskosten worden dan als volgt omschreven: *“Tot op heden heb ik niets gehoord en ik heb tot nu toe zowat de hele afdeling gesproken.”* (88). Het niet kunnen aanleveren van bewijzen zorgt ervoor dat mensen niet verder komen omdat ze of de bewijzen niet hebben (18, 47, 99): *“Ze vinden mij voor twee jaar gedupeerd. Maar het is veel langer. Inmiddels is de opvang failliet, dus ik ben alle gegevens kwijt.”* (47). Maar ook omdat mensen het aanleveren van bewijzen als belastend ervaren (4, 49). Bij het laatste thema worden in de meeste gevallen de kosten te hoog als mensen telkens hun verhaal weer moeten doen of tijd en energie moeten besteden aan het herhaaldelijk contact zoeken, vaak zonder resultaat (15, 60, 77, 81 85, 89). Zo vraagt iemand

om hulp omdat er sprake is van “*slechte communicatie en [er] telkens een andere medewerker [komt].*” (77).

Psychologische Kosten

Psychologische kosten zijn in bijna even grote mate aanwezig als nalevingskosten. In 46 procent (32 keer) is hier sprake van. Overeenkomstig de theorie zijn stress, frustratie, stigmatisering en schaamte terugkerende thema’s. Stress wordt letterlijk genoemd door mensen (4, 11, 14, 50, 54, 56, 94). Onduidelijkheid (11), “*de gemeente die moeilijk doet*” (14) en niet nagekomen afspraken (94) zorgen voor stress bij mensen. Frustratie wordt opgewekt door het niet nakomen van beloftes en het zich niet gehoord en/of gezien voelen (33, 67). Op deze manier leiden leer- en nalevingskosten tot psychologische kosten. Als mensen het gevoel hebben dat ze als toeslagenouder negatief benaderd worden, ervaren zij stigmatisering (22, 32, 39, 66, 68). Een aanmelder ervaart dat “*er nog steeds onderscheid wordt gemaakt bij gedupeerden, want [de gemeente] had ook een mening over mij, toen ik mij aanmeldde voor schuldhulpverlening.*”. Schaamte onderscheidt zich van de andere thema’s. Alle toeslagenouders die schaamte ervaren geven aan niet door collega’s geholpen te willen worden (42, 59, 70, 80, 86, 90).

Analyse van de data uit de steekproef laat zien dat administratieve lasten in hoge mate aanwezig zijn in de hersteloperatie: in 70 procent van de aanmeldingen was er sprake van ervaren administratieve lasten. Leerkosten kwamen minder voor dan nalevings- en psychologische kosten. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de verschillende typen kosten, zoals die in de interviews naar voren kwamen en de relatie met administratieve uitsluiting. Ook wordt gekeken welk type kosten in meer of mindere mate bijdraagt aan administratieve uitsluiting.

Administratieve Lasten in Relatie tot Administratieve Uitsluiting

Als mensen te hoge kosten ervaren en hierdoor uitvallen kan uitsluiting optreden (Brodkin & Majmundar, 2010; Herd & Moynihan, 2018). Als er sprake is van administratieve uitsluiting in de hersteloperatie en daarnaast ook administratieve lasten worden ervaren, is er in de praktijk van de hersteloperatie dan een verband te ontdekken? In de interviews komen, naast het bestaan van administratieve lasten, ook de mechanismen waardoor deze lasten tot administratieve uitsluiting leiden naar voren. Per type kosten wordt duidelijk gemaakt hoe uitsluiting en lasten zich tot elkaar verhouden. Gekeken wordt naar de aanwezigheid en ervaringen met verschillende kosten en op welke wijze deze vervolgens tot uitsluiting hebben geleid. Om tot slot naar het versterkend effect, de context en de gevolgen van administratieve lasten te kijken.

Leerkosten

Leerkosten worden met name in het begin van de hersteloperatie ervaren (R1, R2, R3, R4 en R5). Als leerkosten (te) hoog worden gaan mensen zelf op zoek naar informatie of schakelen hulp in. De respondenten spreken met name over onduidelijke informatievoorziening en voorwaarden: *“Als je zelf niet weet hoe het werkt, dan vertrouw je op je advocaat. Of je vertrouwt je zaakbehandelaar en je gaat mee met de flow. Ik kan het niet anders uitleggen.”* (R1). Mensen ervaren wel leerkosten, maar dit leidt in de meeste gevallen niet tot uitsluiting: *“...hulplijnen weet je wel, een beetje te googelen, dan kom je er wel achter.”* (R3). Uit de interviews komt wel naar voren dat één iemand ook daadwerkelijk geen toegang meer krijgt omdat zij niet op de hoogte was van een aanmeld-deadline: *“Alleen ben ik te laat. Ben ik te laat geweest met het doorgeven, omdat ik niet wist dat die regeling ook voor mij was.”* (R5). Leerkosten komen wel voor en lijken minder tot uitsluiting te leiden. Maar in een aantoonbaar geval hebben leerkosten wel degelijk tot administratieve uitsluiting geleid.

Nalevingskosten

Nalevingskosten komen in ruime mate aan de orde tijdens de interviews. Het blijkt dat mensen vooral de lange duur van de hersteloperatie, het vragen om bewijzen, het hoge verloop van professionals en de tijd en energie die mensen kwijt zijn, als belastend ervaren. Respondenten (R1, R2, R4 en R5) noemen het wachten ondraaglijk, frustrerend en lang en zenuwslopend. Respondent (R1) omschrijft: *“Ja, het duurde natuurlijk al te lang. Ik had zoiets van... je raakt een beetje ‘toeslagenmoe’.”* Het hoge verloop van gemeentelijke professionals zorgt ook voor een herhaling van gesprekken en lange processen, omdat de hulpverlener zich weer moeten inlezen in het dossier. De beoordeling van dossiers gaat ook gepaard met het vragen om bewijzen. Alle respondenten geven aan dat dergelijke nalevingskosten belastend zijn. Normale gebeurtenissen zoals een niet meer bestaand emailadres of papieren die zijn weggegooid worden een probleem als er om bewijs uit het verleden wordt gevraagd: *“Op zoek gaan naar informatie, dat is natuurlijk wel lastig, want dan hebben we het over periode van 20 jaar geleden. Ik had een hotmail-account. Die is opgeheven.”* (R1)

Men (R2, R3, R4, R5) ervaart ook nalevingskosten bij de brede ondersteuning, met name in de onderbouwing van aanvragen. Het doet wat met mensen als de kosten op hen worden afgewenteld, hoe goed bedoeld misschien ook:

En dat begon al sowieso met allerlei beloftes die gedaan zijn: “Nou, jullie krijgen ondersteuning op [...]” en toen zei ik: “ja, maar als ik naar de gemeente ga, dan moet ik dus weer die hele procedure door. Je zult je kunnen voorstellen dat ik die procedures niet meer aankon. [...] Mezelf verkopen en mezelf verdedigen ten aanzien van een kritische gemeenteambtenaar die dan gaat kijken of ik misschien dan wel of

niet brede ondersteuning krijg, terwijl jullie [belastingdienst en gemeente] onderling niet samenwerken. Daar wil ik niet het slachtoffer van worden. (R2)

Telefoontjes plegen, naar afspraken gaan, klachten indienen, dossiers doorspitten, je verhaal opnieuw doen en documenten opzoeken. Uit de interviews blijkt dat toeslagenouders hun handen vol hebben aan de hersteloperatie, naast hun eigen leven. Voor respondent (R3) is *“het hele herstel [...] bijna een baan erbij [...]”*. De ervaren nalevingskosten vallen mensen zwaar, ook in combinatie met een gezinsleven en hebben gevolgen:

Dag en nacht. Dus je gaat er echt mee slapen en dat slapen, dat is ook weer zoiets: je slaapt niet. Want de meeste energie die ik heb om hieraan te werken, is als iedereen slaapt en er geen last van heeft. En dan ga je pas rond 4, 5 uur s nachts slapen. En dan heb je de volgende dag het gevoel dat je weer gefaald hebt. Want je wordt niet om 7 uur of 8 uur wakker en de kinderen zien je dan nog in bed liggen. (R4)

Naast het bestaan van nalevingskosten laten de interviews ook de mechanismen zien waardoor deze nalevingskosten tot uitsluiting leiden. In de meeste gevallen geven respondenten (R1, R2, R6, R7) letterlijk aan dat het lange wachten hen uiteindelijk opgebroken heeft, waardoor ze tegen hun wil het traject beëindigd hebben. De lange duur van de hersteloperatie zorgt ervoor dat ze eruit stappen volgens respondenten. *“We zijn het er niet mee eens, Maar we willen gewoon door met ons leven. Dit heeft al 17 jaar van ons leven gekost. We gaan ook mediation gewoon eindigen. We gaan gewoon een bod accepteren.”*, zegt respondent (R2). Het wachten zorgt er bij respondent (R6) ook voor dat ze dreigt af te haken:

Ik kreeg iets van 3 verschillende zakenbehandelaars, je moest twee, drie gesprekken doen en daarna werd je erkend. Daarna wordt er zeg maar een jaar niks gedaan en nu sta ik van: weet je wat? Maak gewoon keuze, het boeit me niet. Ik wil het gewoon achter me laten.”

Respondent (R4) ervaart ook de vele wisselingen van professionals als te zwaar en verbreekt het contact. Nalevingskosten komen in alle interviews ter sprake, zijn in allerlei verschijningsvormen aanwezig en dragen op verschillende manieren bij aan uitsluiting. De lange duur van de verschillende processen draagt uiteindelijk het meest bij aan administratieve uitsluiting laten de resultaten zien.

Psychologische kosten

Ook psychologische kosten worden vaak ervaren. Stress, frustratie, verlies van autonomie, stigmatisering en herbeleving komen als belangrijkste thema's naar voren in de interviews. Een aantal respondenten (R2, R4, R7) vertellen letterlijk dat ze aan de hersteloperatie een posttraumatische stress stoornis of burn-out hebben overgehouden. Onbekend is in hoeverre dit daadwerkelijk gediagnosticeerd is, maar dergelijke uitspraken zeggen wat over de mate van ervaren stress. Alle respondenten ervaren vooral veel frustratie. Naast frustratie over lange doorlooptijden, geven de respondenten ook aan gefrustreerd te zijn over het gevoel dat hele proces niet eerlijk en rechtvaardig is verlopen: *“Dat je dan ziet hoe onmenselijk eigenlijk alles was, wat je mee hebt gemaakt. Maar hoe veel erger het is, hoe ze het willen oplossen.”*, constateer respondent (R4). Respondenten (R4, R5, R6, R7) geven aan een verlies van autonomie te ervaren tijdens de hersteloperatie: afhankelijkheid, kaders en het gevoel hebben dat je mening er niet toe doet zijn hier voorbeelden van. Dit raakt het thema stigmatisering. Enkele respondenten geven aan zich vernederd, onbelangrijk en onmenselijk te voelen. Taal speelt daarbij ook een belangrijke rol:

Weet je, en ook de namen die worden gegeven: gedupeerde, slachtoffer. Weet ik veel, geef het beestje een naam. Maar ik vind het wel echt een bezwaar langzamerhand. De reden waarom dit gebeurt, is op de achtergrond geraakt. Dus nu zijn de gedupeerden ineens veeleisende en moeilijke mensen.”, zegt respondent (R1) hierover.

De respondenten ervaren op hun eigen manier verschillende psychologische kosten. Maar hebben psychologische kosten ook een bijdrage geleverd aan administratieve uitsluiting bij de respondenten? De resultaten tonen aan dat stress, frustratie en stigmatisering tot uitsluiting hebben geleid. Zoals respondent (R2) aangeeft:

Maar je zit wel gevangen en er zit heel veel druk op, want je voelt gewoon dat je verrot bent na al die jaren. Je wordt slecht geholpen in hersteloperatie, je probeert je baan vast te houden. [...] We hebben uiteindelijk een compensatie [...] geaccepteerd omdat we er vanaf wilden. We werden er echt ziek van.

Vooraf de druk die ervaren wordt tijdens de hersteloperatie leidt tot opgeven. Dat het stoppen geen vrijwillige keuze is, maar een gevolg van hoge druk en een ziekmakend gevoel wordt hier duidelijk. Ook de relatie tussen frustratie en uitsluiting is aantoonbaar aanwezig. Mensen (R1, R5, R7) zijn gefrustreerd over oneerlijke procedures en haken daardoor ook daadwerkelijk af: *“Het gevoel van rechtvaardigheid, dat ontbreekt nog wel echt. Het is dat ik voor mezelf een keuze wilde maken: ik wil nu door. Ik ben er echt klaar mee.”*. Maar ook wordt duidelijk hoe stigmatisering en stress tot uitsluiting kan leiden. Respondent (R5) geeft aan dat ze uiteindelijk geen vragen meer durft te stellen en regelt vanaf dat moment haar zaken zelf:

Laat maar, ze zitten er zo over te zeiken. Van ja, hun [toeslagenouders die zelf ook voor de gemeente werken] weten de regels, hun weten allemaal wat ze precies kunnen aanvragen, hun weten allemaal precies wat ze kunnen doen: ze profiteren hiervan. Toen ik dat soort signalen eigenlijk te horen kreeg, toen dacht ik van: laat maar, ik heb er geen zin meer in. Dit is echt te veel stress voor mij. Toen durfde ik eigenlijk ook niet meer.

Gelet op bovenstaande resultaten leveren psychologische kosten in de vorm van stress, frustratie en stigmatisering een bijdrage aan administratieve uitsluiting.

Context en Versterkend Effect Kosten

Verschillende typen kosten kunnen een versterkend effect op elkaar hebben. Ook de context waarin administratieve lasten optreden speelt een belangrijke rol in de mate waarin mensen administratieve lasten ervaren (Moynihan et al., 2015; Holler & Tarshish, 2022; Baekgaard & Tankink, 2023; Halling & Baekgaard, 2024). Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat dit versterkend effect vooral invloed heeft op psychologische kosten, overeenkomstig de theorie. Zo beschrijven respondenten dat ze vrije dagen opnemen of zelfs minder gaan werken om mee te kunnen draaien in de hersteloperatie. Deze vorm van nalevingskosten vloeien over in psychologische kosten zoals frustratie. Respondent (R2) omschrijft dit als volgt: *“Ik kom daar op een god vergeten vrije dag, hè? Ik ben het slachtoffer. Ik ben gedupeerd. Ik moet op mijn vrije dag daarvoor komen. Mag ik dan eindelijk mijn zaak daar bespreken en dan zitten zij daar allemaal betaald.”*. Ook andere nalevingskosten, zoals de energie die het kost om je verhaal weer opnieuw te moeten doen, zorgen voor frustratie: *“De momenten met brede ondersteuning heb ik misschien 7*

verschillende coaches voorbij zien komen. En ja, dat was vooral frustrerend dat je steeds opnieuw je verhaal moet vertellen. Steeds opnieuw...”, zo ervaart respondent (R5).

De context van de hersteloperatie en het toeslagenschandaal is ook van invloed op de mate van ervaren lasten. Doordat mensen op zoek moeten gaan naar bewijzen worden zij geconfronteerd met negatieve ervaringen uit het verleden. Nalevingskosten, in de vorm van het aanleveren van bewijsstukken, die voor andere groepen misschien niet als belastend ervaren worden, hebben op toeslagenuouders een heel ander effect. Het zorgt voor herbeleving en psychologische kosten bij respondent (R6): *“Het is toch wel iets wat je weg hebt gestopt, maar je moet dat weer opnieuw herbeleven. Maar ja, je normale leven gaat ook door. Het was wel best wel heftig hoor.”*. Maar ook voor andere emoties, zoals bij respondent (R3) het geval is: *“Dat ik echt bezig was dan met die documenten en mijn tijdlijn. En dat riep gewoon heel veel vermijding op ook, maar ook verdriet en eenzaamheid en weet ik veel wat.”*. Andere respondenten (R1, R4, R7) omschrijven het als heftig, emotioneel en zwaar of ervaren boosheid wanneer ze hun oude papieren weer in moeten duiken.

De herbeleving die mensen ervaren is voor hen belastend en wordt als emotioneel ervaren, maar er zijn geen aanwijzingen te vinden dat deze (vorm van) psychologische kosten in meerdere mate hebben bijgedragen aan administratieve uitsluiting dan andere typen kosten. Psychologische kosten zijn ook nadrukkelijk aanwezig door het versterkend effect van kosten op elkaar. Gedurende de interviews komt veel frustratie over nalevingskosten naar boven. Nalevingskosten in de vorm van het lange wachten en slepende processen lopen over in psychologische kosten zoals frustratie en stress. Beiden typen kosten leiden ook tot uitsluiting. Zo vertelt respondent (R1): *“Maar ik wilde er gewoon klaar mee zijn. Het duurt te lang en ik heb niet de indruk dat de hele hersteloperatie ook iets bijdraagt in mijn welzijn.”*. De meeste respondenten (R1, R2, R6, R7) omschrijven een mengeling van frustratie, stress en lange processen, die uiteindelijk tot uitsluiting leidt. Het is op basis van de interviews alleen

niet vast te stellen dat psychologische kosten meer hebben bijgedragen aan uitsluiting dan nalevingskosten, hoewel ze allebei wel degelijk van invloed zijn op uitsluiting.

Conclusie

In dit onderzoek is gekeken in welke mate administratieve lasten, die toeslagenouders ervaren, een verklaring bieden voor administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen. Allereerst wordt de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord en vervolgens worden de hypothesen getoetst aan de hand van de bevindingen uit de analyse. De onderzoeksvraag van het onderzoek luidde: *in welke mate bieden administratieve lasten, zoals die door toeslagenouders worden ervaren, een verklaring voor administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen?* Op basis van de bevindingen van het onderzoek is de conclusie dat ervaren administratieve lasten door toeslagenouders in belangrijke mate een verklaring bieden voor administratieve uitsluiting in de hersteloperatie. De relatie tussen de twee variabelen komt duidelijk naar voren in de analyse van de interviews.

Administratieve uitsluiting ontstaat wanneer de kosten voor mensen te hoog oplopen. Mensen haken dan af ondanks formele rechten of op basis van een vrijwillige keuze (Brodkin & Majmundar, 2010). Uit het onderzoek blijkt dat mensen stoppen met (onderdelen van) de hersteloperatie, omdat zij niet verder *kunnen*. Hoewel zij het inhoudelijk niet met beslissingen eens zijn, gooien ze de handdoek in de ring: ze geven het op. Hoewel dit gezien kan worden als een eigen keuze, laten de resultaten zien dat mensen zich genoodzaakt voelen om te stoppen. De bevindingen uit de kwalitatieve interviews tonen aan dat er sprake is van administratieve uitsluiting in de hersteloperatie.

Wanneer beleidsuitvoering als belastend wordt ervaren dan is er sprake van administratieve lasten, in de vorm leer-, nalevings- en psychologische kosten. (Burden et al., 2012; Herd & Moynihan, 2018). Uit de aanmeldingen bij het Instituut voor Publieke Waarden blijkt dat toeslagenouders leer-, nalevings- en psychologische kosten ervaren op het moment dat zij besluiten hulp in te schakelen omdat zij niet verder komen in de hersteloperatie. De verschillende typen kosten komen alleen niet in gelijke mate voor.

Leerkosten komen verreweg het minste voor. De verhouding tussen nalevingskosten en psychologische kosten is nagenoeg gelijk.

In het onderzoek staat de *relatie* tussen administratieve lasten en uitsluiting centraal. Op basis van de resultaten wordt geconstateerd dat zowel leerkosten, nalevingskosten als psychologische kosten een bijdrage hebben geleverd aan administratieve uitsluiting in de hersteloperatie. De mate van de bijdrage verschilt echter wel per type kosten, maar niet zoals op basis van de theorie te verwachten was. De relatie is onderzocht aan de hand van een viertal hypotheses.

Hypothese 1: *Leerkosten hebben een bijdrage geleverd aan administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen.* Duidelijk wordt dat leerkosten hebben bijgedragen aan administratieve uitsluiting, zij het in mindere mate dan nalevings- en psychologische kosten. Leerkosten zijn aanwezig en komen in zowel de aanmeldingen als de interviews naar voren. Leerkosten worden dus wel ervaren, maar leiden in mindere mate tot uitsluiting. Omdat in één van de interviews duidelijk naar voren kwam dat leerkosten wél tot administratieve uitsluiting hebben geleid wordt de eerste hypothese aangenomen: leerkosten hebben een bijdrage geleverd aan uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen.

Hypothese 2: *nalevingskosten hebben een bijdrage geleverd aan administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen.* Ook is te concluderen dat nalevingskosten hebben bijgedragen aan administratieve uitsluiting. Dit type kosten wordt als meer belastend ervaren dan leerkosten. Mensen geven aan veel tijd kwijt te zijn aan de hersteloperatie. Ook de vele wisselingen van betrokken professionals met als gevolg dat mensen telkens weer hun verhaal moeten doen wordt als belastend ervaren, evenals het moeten aanleveren van bewijzen, die vaak in de loop der jaren verloren zijn gegaan. Toch wordt duidelijk dat vooral de langdurige, slepende processen in de hersteloperatie eraan bijdragen dat mensen het opgeven en er sprake is van administratieve uitsluiting. Met deze constatering wordt hypothese 2 eveneens

aangenomen: nalevingskosten hebben een bijdrage geleverd aan administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen

Hypothese 3: *psychologische kosten hebben een bijdrage hebben geleverd aan administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen.* Oplopende frustratie is een van de belangrijkste verschijningsvormen van psychologische kosten blijkt uit de interviews. Gevoelens van stress, stigmatisering, verlies van autonomie en frustratie zijn andere vormen van psychologische kosten die optreden, zoals te verwachten was op basis van de theorie. Met betrekking tot de bijdrage van psychologische kosten aan administratieve uitsluiting ontstaat het volgende beeld: oplopende stress, frustratie en stigmatisering hebben bijgedragen aan administratieve uitsluiting. Doordat de psychologische kosten te hoog worden, gooien mensen de handdoek in de ring. Op basis van deze resultaten wordt ook hypothese 3 aangenomen: psychologische kosten hebben een bijdrage hebben geleverd aan uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen.

Hypothese 4: *psychologische kosten hebben in meerdere mate een bijdrage geleverd aan administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen dan leer- en nalevingskosten.* De aanwezigheid van verschillende typen kosten in de aanmeldingen laat een bijna gelijke verdeling nalevings- en psychologische kosten zien. Er is geconstateerd dat zowel nalevings- als psychologische kosten een grotere bijdrage hebben geleverd aan administratieve uitsluiting dan leerkosten. De resultaten laten zien dat nalevingskosten een versterkend effect op psychologische kosten hebben. Psychologische kosten zoals stress en frustratie vloeien voort uit nalevingskosten in de vorm van langdurige processen en het aanleveren van bewijzen. Het aanleveren van bewijzen zorgt bij toeslagenouders eveneens voor een toename van psychologische kosten gezien de context van het Toeslagenschandaal, waar zij allen eerder slachtoffer van waren. Het is alleen niet vast te stellen dat psychologische kosten door deze context en het versterkend effect *meer* bijdragen aan administratieve uitsluiting dan

nalevingskosten, blijkt uit de resultaten. Op basis hiervan wordt, tegen de theoretische verwachting in, hypothese 4 deels verworpen: psychologische kosten hebben wel in meerdere mate een bijdrage geleverd aan administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen dan leerkosten. Het is echter niet vast te stellen dat psychologische kosten ook meer hebben bijgedragen aan administratieve uitsluiting dan nalevingskosten.

Administratieve lasten bieden dus in belangrijke mate een verklaring voor administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen. Nalevingskosten hebben, net als psychologische kosten, tot administratieve uitsluiting geleid. Het effect van leerkosten op uitsluiting was minder zichtbaar, maar wel aanwezig. Op basis van theoretische verwachtingen werd verondersteld dat psychologische kosten een grotere bijdrage zouden leveren aan uitsluiting dan leer- en nalevingskosten. Psychologische kosten hebben wel een grotere bijdrage geleverd aan administratieve uitsluiting dan leerkosten. Dat psychologische kosten een grotere bijdrage aan uitsluiting hebben geleverd dan nalevingskosten is niet empirisch vast te stellen op basis van de resultaten.

Discussie

Dit onderzoek kijkt naar de ervaren administratieve lasten van toeslagenouders en stelt de vraag in welke mate deze lasten een verklaring bieden voor administratieve uitsluiting in de hersteloperatie Toeslagen. De theoretische concepten die gebruikt zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag richten zich voornamelijk op de ervaringen van toeslagenouders. Aangetoond is dat administratieve lasten die toeslagenouders ervaren leiden tot administratieve uitsluiting.

Administratieve lasten hoeven niet altijd als negatief beschouwd te worden (Herd & Moynihan, 2018). Maar wanneer administratieve lasten leiden tot uitsluiting is dit problematisch. Door het optreden van uitsluiting neemt ook het vertrouwen in de overheid af (Lipsky, 1984; Brodtkin & Majmundar 2010; Herd & Moynihan, 2018). Afnemend vertrouwen in de overheid in zijn geheel is problematisch en dient hersteld te worden (Van Der Meer, 2021b). In dit licht is het zorgwekkend te noemen dat de toeslagenouders die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn in ieder geval voor de tweede keer hun vertrouwen in de overheid lijken te zijn verloren. Het onderzoek heeft aangetoond dat administratieve lasten, met name in de vorm van nalevings- en psychologische kosten, in de praktijk wel degelijk negatief zijn wanneer ze daadwerkelijk tot uitsluiting leiden.

Met de constatering dat er relatief beperkt empirisch onderzoek is gedaan naar hoe mensen administratieve lasten in de praktijk ervaren (Burden, 2012; Moynihan et al., 2015; Halling & Baakgaard, 2024) doet het onderzoek bovendien een belangrijke toevoeging aan het wetenschappelijk debat. Op basis van Halling en Bækgaard (2024) en Moynihan et al. (2015) was te verwachten dat de context waarin de lasten ervaren werden ervoor zou zorgen dat psychologische kosten in meerdere mate een bijdrage leverden aan uitsluiting. Dit blijkt niet het geval te zijn. In een “most likely-case” als het toeslagenschandaal en de hersteloperatie was het de verwachting dat, op basis van de theorie, eerdere ervaringen met

administratieve lasten ertoe leiden dat ogenschijnlijk lichte lasten als relatief zwaar ervaren kunnen worden. Dit is echter niet aangetoond. Mogelijk zijn, ten aanzien van hoe mensen administratieve lasten ervaren, andere factoren meer van belang zoals persoonlijkheidskenmerken en bureaucratische competentie van mensen (Van Der Meer, 2021a; Halling & Bækgaard, 2024).

Een ander thema waar het onderzoek een bijdrage aan levert is het onderscheid tussen directe resultaten versus effecten van beleid. Betekent het gegeven dat beleid negatief ervaren wordt ook daadwerkelijk dat het beleid niet goed in elkaar zit? Deze vraag sluit aan bij het wetenschappelijk debat over dit thema. Winter (2012) ziet dat studies die zich richten op de implementatie van beleid meer georiënteerd zijn op het bestuderen van de *output* van beleid in de vorm van directe, meetbare resultaten en roept op tot meer *outcome* gerichte studies die de effecten van beleid in de maatschappij besturen. Hill & Hupe (2022) leggen daarentegen de focus op het bestuderen van de zogenaamde *output* van beleid om te kijken of beleidsuitvoering effectief is, om pas later naar *outcome* te kijken. Outcome is volgens Hill en Hupe (2022) lastiger te meten, omdat die vaak contextafhankelijk is en nauw verwant met governance-modellen. De opzet van het onderzoek naar administratieve lasten en uitsluiting sluit aan bij de oproep van Winter (2012). Administratieve uitsluiting en administratieve lasten vinden vaak onder de radar plaats en zijn daardoor moeilijk te controleren (Lipsky, 1984; Brodtkin & Majmundar, 2010; Herd & Moynihan, 2018). Het onderzoek brengt juist de negatieve impact op burgers in beeld brengt door gebruik te maken van persoonlijke ervaringen. Iets wat minder duidelijk wordt als men naar de directe resultaten van de hersteloperatie kijkt. De laatste voortgangsrapportage over de hersteloperatie van het Ministerie van Financiën richt zich bijvoorbeeld voornamelijk op cijfers en resultaten en laat een positief beeld van de hersteloperatie zien (Ministerie van Financiën, 2025). Beide inzichten (ervaringen en cijfers) kunnen echter aanvullend op elkaar zijn.

Het onderzoek naar administratieve lasten en uitsluiting toont echter ook beperkingen doordat het zich uitsluitend richt op de lasten die burgers ervaren. Er zijn namelijk nog andere verschijnselen die verklaren op welke wijze beleid vorm krijgt in de uitvoering. De mate van tolerantie voor administratieve lasten bepaalt of beleidsmakers administratieve lasten accepteren of opleggen. Onder andere deservingness is van belang bij het in stand houden of opleggen van administratieve lasten (Bækgaard et al., 2021). Deservingness raakt eerder onderzoek van Schmidt et al. (2025) over individuele eigenschappen van hulpvragers, die bepalend kunnen zijn voor de mate waarin uitvoerende professionals hun discretionaire ruimte benutten en zo beleid in de praktijk vormgeven. Op het gebied van administratieve lasten werkt deservingness als volgt: hoge mate van deservingness laat een grote bereidheid zien om minder lasten op te leggen en vice versa (Bækgaard et al., 2021). Maar ook identiteit en morele oordeelsvorming van uitvoerende ambtenaren spelen een belangrijke rol in beleidsuitvoering (Manyard-Moody & Musheno, 2003; Zacka, 2017). Verder onderzoek naar de relatie tussen discretionaire ruimte, houding en gedrag bij uitvoerende ambtenaren enerzijds en de tolerantie van uitvoerende ambtenaren voor administratieve lasten anderzijds zou inzicht kunnen geven op welke wijze uitvoerende professionals omgaan met administratieve lasten en/of deze kunnen helpen verminderen.

Tot slot volgen naar aanleiding van het onderzoek nog twee aanbevelingen. Ten eerste: gelet op het verschil tussen output en outcome van beleid (Winter, 2012; Hill & Hupe, 2022) en de geconstateerde relatie tussen administratieve lasten en uitsluiting in dit onderzoek, is het aan te bevelen om een bredere, wetenschappelijke survey over administratieve lasten in relatie tot uitsluiting onder alle toeslagenouders uit te voeren. Om op deze manier een vollediger beeld van de effecten van de hersteloperatie Toeslagen te schetsen aan de hand van de ervaringen van toeslagenouders. Aanvullend op concrete cijfers en

kritische prestatie indicatoren die in diverse voortgangsrapportages door de overheid naar buiten worden gebracht.

De tweede aanbeveling is meer algemeen van aard. De problemen bij het UWV, falende jeugdzorg, wachtlijsten bij de GGZ, de schadeafhandeling van de gaswinning in Groningen en overstromingsschade in Limburg zijn enkele voorbeelden van recente of nabije uitvoeringscrises (Algemene Rekenkamer, 2020, 2023, 2025; NOS, 2023; Dijkstra & Van Der Meer, 2024). Dit recente verleden en nabije toekomst wekt de verwachting dat de Nederlandse overheid voorlopig niet klaar is met hersteloperaties. In toekomstige hersteloperaties verdient het daarom de aanbeveling om naar de rol van administratieve lasten te kijken. En specifiek op welke wijze administratieve lasten het behalen van beleidsdoelen in de weg kunnen zitten. Dit onderzoek heeft aangetoond dat administratieve lasten een belangrijke bijdrage leveren aan administratieve uitsluiting en zo bepalend zijn voor de totstandkoming van beleid in de praktijk. Administratieve uitsluiting en administratieve lasten zijn ook onzichtbaar en spelen zich vaak onder de radar af (Herd & Moynihan, 2018). Daarom is het van belang het bestaan en de gevolgen van administratieve lasten te erkennen wanneer beleid gemaakt en uitgevoerd wordt. Op deze manier kan voorkomen worden dat wanneer het beleid wordt uitgevoerd deze administratieve lasten onzichtbare en ongewenste effecten voortbrengen, die moeilijk te controleren zijn. Ten einde te voorkomen dat we in de toekomst wederom van een (toeslagen)schandaal naar een (herstel)hel gaan.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2020). *Geen plek voor grote problemen: Aanpak van wachttijden in de specialistische ggz*. Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Algemene Rekenkamer (2023). *Georganiseerde onmacht: over de rol van de rijksoverheid bij de jeugdbescherming*. Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Algemene Rekenkamer (2025). *Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt*. Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Bækgaard, M., Moynihan, D., & Thomsen, M. K. (2021). Why do policymakers support administrative burdens? The roles of deservingness, political ideology and personal experience. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4318526>
- Bækgaard, M., & Tankink, T. (2023). Administrative burden: Untangling a bowl of \ conceptual spaghetti. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4318568>
- Baicker, K., Congdon, W. J., & Mullainathan, S. (2012). Health insurance coverage and take-up: lessons from behavioral economics. *The Milbank quarterly*, 90(1), 107–134. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2011.00656.x>
- Bartlett, S., Burstein, N., & Hamilton, W. (2004). *Food Stamp Program Access Study*. Washington: U.S. Department of Agriculture: Economic Research Service. Geraadpleegd op 19 december van <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details?pubid=43407>
- Bernards, B.J.T.H. (2023). Do visionary and servant leaders reduce cognitive uncertainty of professionals? A study of team-based settings in public organizations. *Public Management Review*, 1-23. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2005326>
- Binnenlands Bestuur (2024). *“Gemeenten hanteren bijstandsregels voor*

- toeslagenslachtoffers*". Geraadpleegd op 3 april 2025 van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/gemeenten-hanteren-soms-bijstandsregels-bij-toekennen-hulp-slachtoffers-toeslagenaffaire>
- Brodkin, E. Z., & Majmundar, M. (2010). Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 827–848. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup046>
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(Supplement 2), 253-277. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq093>
- Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies: Evidence from election administration. *Public Administration Review*, 72(5), 741-751. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02600>.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). Sage.
- De Jong J, & Rizvi G (2008) *The state of access*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Deci, E., & Ryan, R. (1985). *Self-determination*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Dijkstra, G. S. A., & Van der Meer, F.M. (2024). *Van euforie tot misère: wat valt er te leren uit 'affaires'?*. Geraadpleegd op 24 oktober 2025 van https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2024/09/SvdULeren-uit-Affaires-overheidsbeleid_DEF.pdf
- Fontana, A., & Frey, J. H. (2000). The interview: From structured questions to negotiated text. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (2nd ed., 645–672). Sage.

- Halling, A., & Baekgaard, M. (2024). Administrative burden in citizen–state interactions: A systematic literature review. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(2), 180-195. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad023>
- Herd, P., & Moynihan, D. (2018) *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. New York: Russel Sage Foundation.
- Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2022). *Implementing public policy: An introduction to the Study of Operational Governance*. Londen: Sage.
- Holler, R., & Tarshish, N. (2022). Administrative Burden in Citizen-State Encounters: The Role of Waiting, Communication Breakdowns and Administrative Errors. *Social Policy and Society*, 23. doi:10.1017/S1474746422000355
- Hsieh, H.F., & Shannon, S.E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15, 1277-1288.
- Huissteden, J. (2025). *Hersteloperatie Toeslagen en de rol van gemeenten: Hoe loopt dat?* Geraadpleegd op 4 november 2025 van <https://www.divosa.nl/sites/default/files/2025-09/Divosa%20zoekt%20uit%20%20Hersteloperatie%20toeslagen%20bij%20gemeenten.pdf>
- Instituut voor Publieke Waarden (2025a). Website Instituut voor Publieke Waarden geraadpleegd op 11 januari 2026 van <https://publiekewaarden.nl/info/hersteloperatie-toeslagen>
- Instituut voor Publieke Waarden (2025b). Tussenrapportage Integraal Herstel. Eigen archief.
- Leiniger, L., Friedsam, D., Voskuil, K., & Deleire, T. (2011). *The Target Efficiency of Online Medicaid/CHIP Enrollment: An Evaluation of Wisconsin's ACCES Internet Portal*. Princeton, N.J.: Robert Wood Johnson Foundation State Health Access Reform Evaluation.
- Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York:

Plenum.

Lineberry, L. (1977). *American Public Policy: What Government Does and What Difference It Makes*. New York: Harper & Row.

Lipsky, M. (1984). Bureaucratic disempowerment in social welfare programs, *Social Service Review*, 58(1), 3–27

Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York: Russell Sage Foundation

KNAW, NFU, NWO, TO2-federatie, Vereniging Hogescholen, & VSNU (2018).

Nederlandse richtlijn voor wetenschappelijke integriteit. Geraadpleegd op 23 november 2025 van

<https://www.organisatiegids.universiteit leiden.nl/binaries/content/assets/ul2staff/reglementen/onderzoek/nederlandse-gedragscode-wetenschappelijke-integriteit-2018-nl.pdf>

Matland, R.E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. (1995). *Journal of Public Administration Research and Theory*. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>

Mayan, M. J. (2023). *Essentials of qualitative inquiry* (Second edition). Routledge.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). *Toeslagenaffaire trof vooral eenoudergezinnen*.

Geraadpleegd op 19 december 2025 van [https://www.inspectie-](https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2022/06/28/toeslagenaffaire-trof-vooral-eeuoudergezinnen)

[jenv.nl/actueel/nieuws/2022/06/28/toeslagenaffaire-trof-vooral-eeuoudergezinnen](https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2022/06/28/toeslagenaffaire-trof-vooral-eeuoudergezinnen)

Nationale ombudsman (2022). *Wachten op Herstel Hoe Lang Nog? 3e rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen*. Den Haag: Nationale Ombudsman

Nationale ombudsman (2025). *Notitie verbetervoorstellen voor de hersteloperatie toeslagen vanuit het perspectief van ouders*. Geraadpleegd op 7 december 2025 van

<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/20250221%20Notitie%20verbetervoorstellen%20voor%20de%20hersteloperatie%20toeslagen%20vanuit%20het%20perspectief%20van%20ouders.pdf>

Neuman, W. L. (2014). *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches* (Seventh edition, Pearson new international edition). Pearson.

NOS (2023). *Gedupeerden overstromingen Limburg teleurgesteld over schadeafhandeling*. Geraadpleegd op 7 januari 2026 van <https://nos.nl/artikel/2467796-gedupeerden-overstromingen-limburg-teleurgesteld-over-schadeafhandeling>

NPO (2024). *De herstel-hel*. NPO Start. Geraadpleegd op 20 december 2025 van <https://npo.nl/start/serie/powdoc/afleveringen/seizoen-1>

NRC (2023). *Hersteloperatie toeslagen niet eerder klaar dan eind 2026*. Geraadpleegd 9 januari 2026 van <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/02/03/hersteloperatie-toeslagen-niet-eerder-klaar-dan-eind-2026-a4156147>

Pointer, (2024). *Onrust onder toeslagenslachtoffers*. Geraadpleegd op 3 april 2024 van <https://pointer.kro-ncrv.nl/onrust-onder-toeslagenslachtoffers>

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How Great Expectations in \ Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. Berkeley, CA: University of California Press

Ratcliffe, C., McKernan, S., & Finegold, K. (2008). Effects of Food Stamps and TANF Policies on Food Stamps Receipt. *Social Service Review* 82(1), 281-334.

Rijksoverheid, (2024a). *Wet Hersteloperatie Toeslagen*. Geraadpleegd op 30 oktober 2025 van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047436/2023-10-01>

Rijksoverheid, (2024b). *Memorie van Toelichting Wet Hersteloperatie Toeslagen*. Geraadpleegd op 30 oktober 2025 van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5086eafd3be28d1736f1fffeec21807bdded4b95/pdf>

- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
<https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>
- Schmidt, J. E. T., Bernards, B. J. T. H., & Pas, S. van der. (2025). Breaking the rules, but for whom?: How client characteristics affect frontline professionals' prosocial rule-breaking behavior. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 35(3), 367–381. doi:10.1093/jopart/muaf010
- SCP, (2025). *Rapport Sociale en Culturele Ontwikkelingen*. Geraadpleegd op 23 oktober 2025 van <https://www.scp.nl/documenten/2025/02/18/sociale-en-culturele-ontwikkelingen-2025>
- Tweede Kamer, (2020a). Eindverslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020, *Ongekend Onrecht*. Geraadpleegd op 23 oktober 2025 van https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf
- Tweede Kamer, (2020b). Brief van de staatssecretarissen van financiën en sociale zaken en werkgelegenheid. Geraadpleegd op 7 december 2025 van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z25679&did=2020D53976
- Tweede Kamer, (2021). Eindrapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen Balie en Beleid*. Geraadpleegd op 1 november 2025 van https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf
- Tweede Kamer, (2024a). Eindverslag Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en

- Dienstverlening 2024, *Blind voor Mens en Recht*. Geraadpleegd op 24 oktober 2025 van https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf
- Tweede Kamer, (2024b). Kamerbrief kabinetsreactie rapport Blind voor Mens en Recht. Geraadpleegd op 20 september 2025 van <https://open.overheid.nl/documenten/8701b4d5-27d3-44ce-a23b-ee07f786b3ca/file>
- Tyler, T. R., & Lind, E. A. (2001). Procedural justice. In J. Sanders & V. L. Hamilton (Eds.), *Handbook of justice research in law*, 65–92. Kluwer Academic Publishers.
- Van Dam, C., Dortmans, C., & Sibma, S. (2025). *Minder beloven, meer doen. Adviesrapport van de spoedadviescommissie voortgang hersteloperatie toeslagen*. Geraadpleegd op 4 november 2025 van <https://open.overheid.nl/documenten/5f5e7ae7-7c9c-4db0-94f9-841d70a2f83c/file>
- Van der Meer, F. M. (2021a), *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem*. Publicatierreeks overheid & arbeid nr. 51. Den Haag: CAOP.
- Van der Meer F. M. (2021b). Is het erg dat burgers minder vertrouwen in de overheid hebben? In L. Hodemaekers (ed.) *Bouwen aan Vertrouwen*. Den Haag: CAOP.
- Volkscrant, (2024). ‘Gemeenten voelen zich soms een pinautomaat voor de wensen van toeslagenouders’. Geraadpleegd op 7 april 2024 van <https://archive.is/nim8E>
- Winter, S. (2012). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In B.G. Peters & J. Pierre (Eds.) *The SAGE Handbook of Public Administration*, 237 – 250. Sage.
- Wolfe, B., & Scrivner, S. (2005). The devil may be in the details. *Journal of policy analysis and management* 24(3), 499–522. <https://doi.org/10.1002/pam.20112>
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: public service and moral agency*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard Univ. press.

Zuurmond, A. (2025). *Dwars door de orde: een onorthodoxe route naar een responsieve overheid*. Zwaag: Pumbo.