



> Retouradres

Nationale Ombudsman
t.a.v. Reinier van Zutphen
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

**DG Digitalisering &
Overheidsorganisatie**
DGDOO-A&O-
Organisatiebeleid
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Datum 3 december 2024
Betreft Kabinetsreactie op NO-rapport Herstel bieden: een vak apart

Onze referentie
2024-0000927374

Uw referentie

Geachte heer Van Zutphen,

In de afgelopen jaren is het pijnlijk duidelijk geworden dat zich situaties hebben voorgedaan waarin de overheid mensen onvoldoende heeft beschermd. Het toeslagenschandaal en de grote problemen rondom de gaswinning in Groningen en Noord-Drenthe zijn in het oog springende voorbeelden hiervan. De overheid had te weinig oog voor de burger, en herstel en perspectief hebben te lang op zich laten wachten. Dat is niet zoals het zou moeten. Mede hierdoor is een grote afstand ontstaan tussen de dagelijkse wereld van mensen en het systeem van de overheid. De hersteltrajecten herhalen te vaak dezelfde fouten, waardoor het vertrouwen in de overheid nog verder is geschaad. Dat gaat dit kabinet aan het hart. De overheid, elke overheid, is er voor de burgers en niet andersom. Herstel van vertrouwen is de grootste prioriteit van dit kabinet. We willen daarbij ook ánders aan herstel werken. Vanuit de basisbeginselen van herstelrecht (internationaal *'restorative justice'* genoemd), zoals die al decennialang zijn doorontwikkeld. Bij herstelrecht gaat het niet alleen om een juridisch oordeel en financiële compensatie, maar ook om de vraag wat alle betrokkenen nodig hebben om door te gaan. Vanuit oog voor de mens luisteren naar behoeften van gedupeerden, aandacht hebben voor hun emoties en bijstaan bij het krijgen van nieuw perspectief. Van de kant van de veroorzaker vraagt het om erkenning van het leed, op een manier die ook echt aankomt bij de ander. Het vraagt ook veranderingen in manieren van doen, in houding en in gedrag, zodat het niet weer gebeurt. Alleen dan kan het onderlinge vertrouwen weer groeien, ook in de bredere samenleving.

Dit kabinet wil werken aan herstel vanuit deze beginselen. Hiertoe combineren we de macht van het systeem met de kracht van mensen. Dit betekent dat wet- en regelgeving ruimte moet bieden voor herstel en dat we het oplossend vermogen van mensen meer moeten ondersteunen in plaats van bemoeilijken. Daarnaast gaan we systematisch leren van wat niet goed is gegaan en verbeteringen doorvoeren in de structuren van wetgeving, beleid en uitvoering. We kijken ook naar verandering in houding en gedrag van de mensen die in de rijksdienst werken. Wat is er nodig aan ambtelijk vakmanschap en leiderschap binnen de overheid om beter te luisteren, eerder signalen te onderkennen, moedig fouten toe te geven en recht te zetten en daadwerkelijk erkenning te geven aan het leed? We voeren beter regie op het contact met gedupeerden en andere belanghebbenden, om alle relevante signalen, behoeften en inzichten in hersteltrajecten te betrekken. Daarbij worden gedupeerden actief betrokken en

zetten we naast herstel ook in op het verbeteren van het lerend vermogen van de overheid. Om toekomstig leed zoveel mogelijk te voorkomen en zo vertrouwen in de overheid te herstellen.

Vanuit deze intentie werken we graag met u samen. U vraagt zeer terecht aandacht voor de kwaliteit van hersteltrajecten. Op 24 oktober 2023 publiceerde u het rapport 'Herstel bieden: een vak apart', een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten. U concludeert in dit rapport dat de huidige structuur en werkwijze van overheidsinstanties een belemmering vormt om voldoende aan te sluiten bij de behoeften van gedupeerden. Ook concludeert u dat overheidsinstanties nauwelijks leren van ervaringen uit eerdere hersteltrajecten en steeds opnieuw het wiel uitvinden.

Namens het kabinet wil ik onze complimenten en dank uitspreken voor dit door u uitgebrachte rapport. Dit rapport wordt nu binnen de overheid al in de praktijk gebruikt en wordt als zeer waardevol ervaren. In deze brief delen wij graag enkele praktijkvoorbeelden met u. Uw aanbevelingen helpen ons bij het leren, om tot een goede kwaliteit van hersteltrajecten te komen. We hanteren de door u gedane aanbevelingen als onderdeel van de werkwijze voor herstelactiviteiten binnen de (rijks)overheid. Met deze brief geef ik namens het kabinet een reactie op uw rapport en uw aanbevelingen.

Werkwijze en structuur bij hersteltrajecten: behoeften van gedupeerden centraal

U concludeert dat de overheid te vaak reactief en bureaucratisch handelt en te veel gericht is op verantwoording afleggen en controleren. U adviseert de behoeften van gedupeerden centraal te stellen bij het kiezen van de structuur en werkwijze in hersteltrajecten.

In het regeerprogramma dat op 13 september jl. aan de Tweede Kamer is aangeboden, heeft het kabinet aangegeven aantoonbaar meer inzet te willen plegen op het centraal stellen van de mens, het versterken van het ambtelijk vakmanschap, kennis en uitvoering. Herstel van vertrouwen in de overheid betekent werk maken van een transitie naar een overheid die nooit uit het oog verliest dat ze haar werk mét en voor burgers doet. Dat vraagt dat we beter luisteren naar de mensen om wie het gaat. In het bijzonder in erkenning- en hersteltrajecten. Zoals u ook stelt in uw advies: 'Zet de behoeften van gedupeerden centraal bij het kiezen van een structuur en een werkwijze in hersteltrajecten'. Als kabinet zijn we ons hier zeer van bewust.

Bij schendingen, misstanden en onrecht hebben getroffen personen recht op erkenning en herstel. Wat deze erkenning en herstel inhouden en hoe dat er precies uit ziet, verschilt per situatie en zal in afstemming met de mensen die het betreft nadere invulling moeten krijgen. Wat is er gebeurd en hoe heeft het kunnen gebeuren? Hoe kan er recht worden gedaan? Waar is behoefte aan? Wat kan er gedaan worden voor individuen en voor het collectief? Welke materiële en immateriële noden zijn er? Wat dient er hersteld te worden (in en tussen mensen, maatschappelijk, financieel, in de fysieke leefomgeving)? En welke acties en

maatregelen door de overheid en de samenleving zijn van daaruit passend? Hoe geven we die vorm en wie betrekken we daarbij? Wie voert uit? En tot slot: wat kunnen we van deze situatie leren? En wat kunnen we doen om herhaling te voorkomen?

Dat zijn de vragen die de overheid zich heeft te stellen bij het zoeken naar antwoorden en bij het ontwerpen van een passende reactie. Dat is geen eenvoudige opgave. Het vraagt van politici en bestuurders enerzijds daadkracht in het willen, maar anderzijds ook terughoudendheid voor wat betreft het te snel (zelf) doen. Het vraagt om reflectie, maatschappelijke sensitiviteit, toetsen op uitvoerbaarheid, afwegen tussen legitimiteit, rechtmatigheid en proportionaliteit, betrekken en verbinden, en creativiteit bij het ontwerpen. En ook om geduld, empathie, een luisterend oor, verbinding, creativiteit, en communicatie in het uitvoeren. Dit goed doen is, zoals u terecht stelt, een vak apart. Een vak waarin wij willen investeren en dat wij willen leren. Omdat het bijdraagt aan herstel van (geschonden) vertrouwen. Vertrouwen van mensen in zichzelf, vertrouwen tussen mensen onderling, en vertrouwen in de overheid. Omdat de veerkracht aanwakkert bij mensen om wat hen is overkomen, te boven te komen.

De geleerde lessen en ervaringen van eerdere hersteltrajecten nemen we als kabinet mee bij nieuwe (herstel)opgaven. Zo zijn bij de opvolging van de controles op de uitwonendenbeurs de lessen uit eerdere hersteltrajecten betrokken. In lijn met uw advies is de afgelopen periode gesproken met studenten door het hele land, over de impact die de controles op hen hebben gehad. Bij elk gesprek waren medewerkers van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en met name ook van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) aanwezig. Ook de toenmalig minister van OCW is bij één van deze gesprekken aanwezig geweest. De gesprekken waren indringend en hebben aanleiding gegeven om veranderingen aan te brengen in de manier waarop de huisbezoeken plaatsvinden. Daarnaast wegen de gesprekken mee in de afweging die het kabinet heeft gemaakt omtrent de vervolgstappen. De betrokken onderdelen van het ministerie van OCW en DUO werken hierin nauw samen. Hiermee wordt geborgd dat de keuzes die gemaakt worden ook uitvoerbaar zijn. Bij de bespreking van het herstelplan 'Verbeteraanpak - fouten WIA corrigeren en de kwaliteit van sociaal-medische dienstverlening verbeteren' gaf de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan dat gebruik wordt gemaakt van de geleerde lessen uit eerdere hersteltrajecten. Bij het vaststellen van de aard en omvang van de onjuiste vaststellingen staan zorgvuldigheid én de menselijke maat voorop. Fouten moeten worden hersteld en er moet recht gedaan worden aan de mensen die het betreft, want iedereen verdient de uitkering waar hij recht op heeft. Daarbij is snelheid wenselijk. En het is evenzeer van belang dat er voldoende tijd genomen wordt om zorgvuldig te zijn en het in één keer juist te doen. Recent is een leernetwerk gestart van bij hersteloperaties betrokken collega's en partijen, zodat we geleerde lessen niet vrijblijvend, maar gestructureerd ten goede laten komen van toekomstige erkenning- en hersteloperaties. En zo het lerend vermogen van de overheid versterken en structureel borgen. Hierover later in deze brief meer.

Hersteltrajecten: afweging van verschillende publieke waarden

Onze referentie
2024-0000927374

Voor een goed functionerend openbaar bestuur zijn en blijven rechtmatigheid en verantwoording heel belangrijk. In de praktijk blijft er in de belangenafweging echter soms te weinig ruimte over voor andere publieke waarden zoals rechtvaardigheid, morele afwegingen of de menselijke maat. We sluiten ons aan bij uw conclusie dat hersteltrajecten een andere houding van de overheid vragen. De voornaamste ambitie van een hersteltraject zou niet moeten zijn de hoogte van de schade tot achter de komma vast te stellen, maar om met de benadeelde burger om tafel te gaan zitten om een antwoord te vinden op de vraag: 'Wat heeft u nodig om verder te komen?'¹ Bij het beantwoorden van deze vraag lopen we ook tegen dilemma's aan. Deze dilemma's worden ook verwoord door de Raad van State in zijn algemene beschouwing in het jaarverslag over 2022²: *"Er zullen altijd situaties blijven bestaan die als individueel onrecht worden ervaren en die de overheid niet kan herstellen of verhelpen. [...] Dat betekent echter nog niet dat zulke op zichzelf te begrijpen gevoelens altijd moeten leiden tot onverplichte tegemoetkomingen of 'compensaties'. Ook dat schept immers verwachtingen en is op de lange duur niet vol te houden. De overheid kan niet ieder leed of ongenoegen in de samenleving dragen. Bovendien legt zo'n compensatiecultuur een groot beslag op de financiële en personele slagklacht van de overheid."* Het vraagt om een continue weging van niet alleen rechtmatig handelen, maar ook rechtvaardig en naar de menselijke maat, tegen de achtergrond van wat reëel van de overheid verwacht mag worden. Dat blijkt niet altijd makkelijk. Toch dient de overheid hierin de juiste balans te vinden. In ieder geval moet de reflex worden onderdrukt meteen in actie te schieten vanuit bestaande regelingen of organisatiestructuren. We moeten soms een pas op de plaats maken bij de aanvang van een hersteltraject, om op basis van een afweging tussen de behoeften van gedupeerden, de mogelijkheden en moeilijkheden bij de uitvoeringsorganisaties en de rol die de overheid redelijkerwijs kan vervullen de meest geschikte werkwijze te bepalen. Dit kan juist helpen latere teleurstellingen, stagnatie en onnodige kosten te voorkomen. Dit doet een stevig appèl op de politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid, op de politieke besluitvorming, en op het ambtelijk vakmanschap gedurende het gehele proces. In alle gevallen en op alle niveaus moet de afweging van verschillende publieke waarden steeds expliciet terugkomen.

Goed bestuur: Werken vanuit de behoeften van burgers

Goed bestuur betekent hier ook dat de overheid actief de samenleving betreft. Ten aanzien van 'Groningen' is een kanteling in gang gezet, zoals verwoord in de kabinetsreactie 'Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief'³. Het Rijk trekt samen op met de burger én de regio (waaronder regionale overheden, maatschappelijke organisaties en lokale initiatieven). We luisteren daarbij beter naar de mensen om wie het gaat. We werken zo transparant mogelijk, leggen

¹ Zie ook: Rijksuniversiteit Groningen (2023). Naar een responsiever bestuursrecht. Position paper geschreven in opdracht van de regeringscommissaris Informatiehuishouding.

² Raad van State (2023). Jaarverslag 2022.

³ Kamerstuk: Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief

goed uit wat wel en niet kan en nemen belanghebbenden mee in de afwegingen die ten grondslag liggen aan de gemaakte keuzes. Zo stellen we de uitvoerbaarheid en de bewoner centraal en kan er maatwerk geleverd worden waar nodig. We werken hiermee niet alleen aan herstel, maar ook aan het bieden van perspectief en herstel van maatschappelijk vertrouwen.

Via deze en op andere manieren wordt er al actief ingezet op het meer centraal stellen van behoeften van burgers en om ook de belanghebbenden van beleid vroegtijdig en continu te betrekken bij de totstandkoming en uitvoering hiervan. Waar het gaat om het meewegen van de belangen van burgers en het bieden van goede dienstverlening, spelen uitvoeringsorganisaties een belangrijke rol.

Deze organisaties hebben immers veel contact met burgers en zijn daardoor op de hoogte van wat er speelt en wat de uitwerking is van (beleids)keuzes. Oog en oor voor hun signalen is cruciaal. In dit verband wijs ik ook op de ontwikkeling van de Gids ambtelijk vakmanschap en de introductie van het Beleidskompas, die precies dat beogen: het nog meer centraal stellen van de maatschappelijke opgave en daartoe belanghebbenden, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties vroegtijdig en continu te betrekken.⁴

Het lerend vermogen van de overheid

In uw rapport constateert u ook dat de overheid bij hersteloperaties onvoldoende gebruik maakt van bestaande kennis en ervaring. De kennis die evaluaties van hersteltrajecten oplevert, wordt volgens u nog onvoldoende structureel gedeeld en gebruikt. Ook dit beeld herkent het kabinet als een breder fenomeen. Zo wordt in een recent artikel⁵ over het lerend vermogen van de overheid gesteld: "Het gemak waarmee het evaluerende werk van de Algemene Rekenkamer, onderzoeksinstituten en uitvoeringsorganisaties regelmatig terzijde wordt gelegd, stemt [...] niet hoopvol. Dat geldt ook voor de matige implementatie van het Integraal Afwegingskader en de ex post evaluaties."

Het lerend vermogen van de overheid zou ingebakken moeten zijn in het systeem, maar dat is helaas niet altijd het geval. Dit geldt ook voor het leren van

⁴ Andere voorbeelden hiervan zijn:

- het aanpassen van de Algemene wet bestuursrecht om de overheid te stimuleren besluiten voor burgers begrijpelijker te maken, zich bij de uitvoering van taken meer te verplaatsen in de burger en zich minder formeel op te stellen (<https://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b1>);
- het formuleren van afspraken over het ontwerpen van dienstverlening vanuit de behoefte van burgers in het programma 'Werk aan Uitvoering', dat is gericht op een betere overheidsdienstverlening (Wet- en regelgeving | Werk aan Uitvoering);
- het betrekken van burgers bij beleidsontwikkelingen op allerlei terreinen (Burgerparticipatie | Burgerschap | Rijksoverheid.nl).

⁵ De Bree, M., Dees, M., & Scheltema, M. (2023). Ex-durante evaluatie van wetgeving en beleid: Nieuw normaal in turbulente tijden. RegelMaat. Kwartaalblad voor Wetgevingsvraagstukken.

hersteltrajecten. Er bestaat binnen de overheid veel kennisdeling op dit gebied, maar deze initiatieven belichten vaak een specifiek aspect zoals financiële tegemoetkoming, of zijn gericht op het leren van een specifieke hersteloperatie of in een specifieke organisatie. Meer inspanning is gewenst waar het gaat om collectief en over grenzen heen leren in en van herstel. U raadt aan een kennisnetwerk in te stellen waarbij kennis en ervaring op het gebied van hersteltrajecten *structureel* gedeeld en gebruikt kunnen worden, zodat kennisoverdracht niet beperkt blijft tot ad hoc uitwisselingen. Deze aanbeveling sluit goed aan bij het recentelijk gestarte leernetwerk erkenning en herstel. In dit netwerk delen ambtenaren van beleidsdepartementen, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties lessen en vakkennis over het vormgeven van herstel en het bieden van erkenning. De ambitie is om – zoals u ook aanbeveelt – deze lessen breder te trekken naar relevante andere netwerken, doelgroepen en (herstel)opgaven over de grenzen van departementen heen. Versterking is nodig van kennis en vakmanschap waar het gaat om het bieden van erkenning en herstel én de doorwerking daarvan op goed bestuur en maatschappelijk vertrouwen. Hierbij is het van belang dat we kijken naar wat niet goed (genoeg) is gegaan, en ook kijken naar wat wél goed gaat, en hoe we daarvan kunnen leren.

Het kabinet zegt daarom toe gezamenlijk eraan te werken om lessen uit herstel(operaties) op te halen en structureel en breed toegankelijk te maken, zodat we het lerend vermogen van de overheid versterken en structureel borgen, en erkenning in het hart van ons werk plaatsen. Het kabinet draagt daartoe zorg voor de totstandkoming van een leernetwerk met niet vrijblijvende *feedback loops*, waarbij het geleerde en geconstateerde uit de praktijk van herstelopgaven teruggebracht wordt richting politiek, beleid en uitvoering. De lessen zijn gericht zowel op verbetering van wet- en regelgeving, beleid en uitvoering (structuur), als op houding en gedrag (cultuur). Voor het leren in erkenning en herstel brengen we beschikbare kennis bijeen en benutten deze opbrengst. Daarmee organiseren we paraatheid (ondersteuning bij toekomstige hersteltrajecten), zodat we een volgende keer beter handelen. Hierbij worden verschillende perspectieven meegenomen: van de gedupeerden (wat hebben zij nodig?), van de mensen die werken in hersteloperaties (wat hebben zij nodig?), maar ook van ervaringsdeskundigen, decentraal bestuur, de wetenschap, uitvoeringsorganisaties, inspecties, de politiek en de samenleving in brede zin.

Door het leren van erkenning en herstel, dragen we bij aan een lerende overheid, willen we toekomstige misstanden voorkomen en het maatschappelijk vertrouwen in de overheid vergroten.

Zoals aangegeven willen we de geleerde lessen terugbrengen in structurele en institutionele verbeteringen in het systeem. Dat kan gaan om in kaderstelling, beleid, organisatie, procesinrichting en uitvoering. In dit proces betrekken we de optie van kaderwetgeving, waartoe de motie van het Kamerlid Van Vroonhoven oproept (Kamerstuk 31066, nr. 1363). Ik zal diverse wetenschappers (waaronder herstelrechtvaarders en veranderkundigen) en kennisinstituten vragen om vanuit een onafhankelijke blik systeemknelpunten te identificeren, om uit de geleerde lessen ook systemische verbeteringen te formuleren en deze te verankeren. Bij dat verankeren zal ook aandacht moeten zijn voor het bestuurlijke niveau waarop

de overheid optreedt: centraal dan wel decentraal. We gaan de vrijblijvendheid voorbij, door verantwoording af te leggen over wat er is geleerd en over de wijze waarop de overheid daarmee is omgegaan.

Onze referentie
2024-0000927374

Tot slot

De focus en prioriteiten voor het leernetwerk voor erkenning en herstel inventariseren we samen met mensen van binnen en buiten de overheid. In het voorjaar van 2025 organiseren we een eerste conferentie waar we samen met betrokken partijen - ambtenaren, de politiek, de wetenschap, ervaringsdeskundigen en andere betrokkenen - de werkagenda voor het leernetwerk en de *feedback loops* vormgeven. Met u is besproken dat u als Nationale Ombudsman vanuit uw kennis en ervaring met hersteltrajecten een bijdrage zal kunnen leveren aan deze conferentie. De conferentie zal de aftrap vormen van een meerjarige uitwisseling tussen politiek, bestuur en mensen in de samenleving over hoe de overheid het bij erkenning en hersteloperaties echt beter kan doen. Door het leren in en van erkenning en herstel goed in te bedden, leren we als overheid beter beleid te maken en leren we signalen vroegtijdig te herkennen. Hierdoor kunnen we eerder interveniëren. Fouten zijn nooit te voorkomen. Fouten toegeven, erkennen en herstellen, kan systeemfalen en grote hersteloperaties voorkomen.

Namens het kabinet dank ik u nogmaals voor uw rapport en de door u gedane aanbevelingen. Ik kan u verzekeren dat de kwaliteit van de hersteloperaties, het leren erkenning te geven en de impact daarvan op beter bestuur, én het vakmanschap dat voor het adequaat bieden van erkenning en herstel nodig is, mijn volle aandacht hebben. In deze brief heb ik geschetst hoe wij als (rijks)overheid aan de slag gaan met uw aanbevelingen. Ik maak graag gebruik van uw aanbod om ook in de opvolging van uw advies samen op te trekken. Om de mensen die gedupeerd zijn (beter) te helpen, om te leren van wat niet goed (genoeg) gegaan is en van wat wel goed gegaan is; om erkenning in het hart van ons werken te brengen, zodat burgers zich gezien en gehoord voelen en ervaren dat de overheid er voor hen is.

Een afschrift van deze brief stuur ik aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.J.M. Uitermark