

# Raamwerk maatschappelijk herstel Toeslagenaffaire

Voorbij lessen leren:  
transformeren en herstel  
dóen

**Nicole Immler, Niké Wentholt**

26 juni 2024

## Inhoud

Samenvatting .....	4
Inleiding: hoe gebruik je dit raamwerk? .....	6
Waarom maatschappelijk herstel? .....	6
Wat is maatschappelijk herstel?.....	7
Wie is aan zet? .....	9
Transformatieve rechtvaardigheid .....	9
Waarom een raamwerk? .....	11
1.    Draagvlak: bestaande kennis over uitdagingen en herstel in beeld .....	12
2.    Drie transformatieve programma's: concrete startpunten .....	13
A Institutionele transformatie: herstelgericht aanstellings- en <b>personeelsbeleid</b> .....	14
B Dialoog: <b>Kunstprogramma</b> verantwoordelijkheid in beeld.....	16
C Inclusie van kennis(dragers): een <b>Expertisecentrum</b> Herstel .....	17
3.    Waarden en perspectieven .....	20
Perspectiefwissels: de waarden vertalen naar maatschappelijk herstel .....	21
4.    Hindernissen voor herstel .....	23
Te bedrijfsmatige <b>bureaucratie</b> en individualisering.....	24
Starre <b>hiërarchie</b> .....	25
Politieke (tijds) <b>druk</b> .....	25
Institutioneel <b>racisme</b> en ongelijkwaardig burgerschap .....	26
5.    Cultuurverandering: iedereen aan zet voor implementatie .....	27
Reflectievragen voor transformatief herstel .....	28
6.    Taallijst.....	29
Dankwoord.....	30
Bronnen .....	30

## Raamwerk maatschappelijk herstel Toeslagenaffaire

Vorbij lessen leren: transformeren en herstel dóen



Illustratie: Netty van Haarlem

**Nicole Immler** is hoogleraar *Historical Memory and Transformative Justice* aan de Universiteit voor Humanistiek, Utrecht. Ze is projectleider van het interdisciplinaire onderzoeksproject *Dialogics of Justice* (NWO Vici, 2020-2025). Haar onderzoek kenmerkt zich door een interesse in narratief onderzoek, antropologie en vraagstukken van erkenning en *transformative justice*.

**Niké Wentholt** is postdoc-onderzoeker in het onderzoeksproject *Dialogics of Justice* (NWO Vici, 2020-2025) en verbonden aan de Universiteit voor Humanistiek. In haar interdisciplinaire onderzoek richt ze zich op vraagstukken uit *socio-legal studies* en *transformative justice*.

**Dialogics of Justice** onderzoekt wijduiteenlopende casussen van herstel voor en erkenning van onrecht in of door Nederlandse instituties: [dialogicsofjustice.org](http://dialogicsofjustice.org)

## Dit raamwerk als verhaal:

Inleiding

### HOE GEBRUIK JE DIT RAAMWERK?

Dit raamwerk maakt **bestaande wijsheid** zichtbaar, ontwerpt een **kader** en werkt **drie kernonderdelen** van herstel uit

1

Draagvlak

### VEEL KENNIS IS ER AL

De mensen die straks aan de slag gaan met maatschappelijk herstel, weten al veel. Deze **kennis en ambities** vingen wij op en lichten we uit in citaten

Transformatieve programma's

2

### EERST CONCREET...

Hoe doen we herstel? We stellen drie programma's voor. De overheid neemt initiatief, de **samenleving voert uit**

3

Waarden en perspectieven

### ... EN DAN DE LOGICA...

Maatschappelijk herstel gaat over **wie we willen zijn**. We bieden ook drie **perspectiefwissels** voor breder herstel

Hindernissen

4

### ... WANT HIER LIGT DE WINST

Maatschappelijk herstel **mag niet weggijken** van de hindernissen. Herstel gaat om het aanpakken van deze **structurele problemen**

5

Cultuurverandering

### EN NU? IEDEREEN AAN ZET

Herstel is ook: **structurele** verandering. We bieden organisaties reflectievragen voor een herstelgerichte praktijk

Taallijst

6

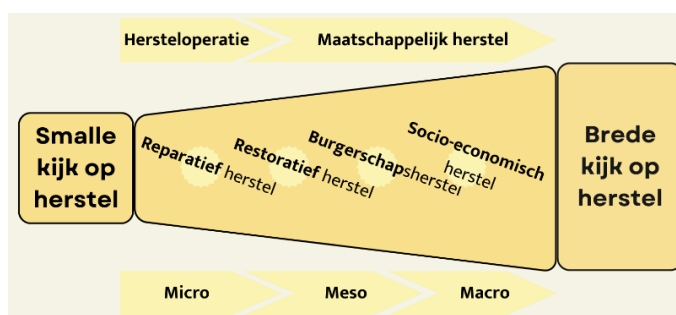
### TAAL DOET ER TOE

Herstelgerichte taal schetst de contouren van rechtvaardigheid. Wij stellen **waardige en inclusieve** woorden voor

## Samenvatting

**Doel:** Dit raamwerk biedt onze wetenschappelijke visie op en uitwerking van maatschappelijk herstel. Het is geen voortschrijvend rapport. In door ons geleide werksessies met professionals binnen de overheid, zagen we dat veel kennis er al is. Het raamwerk helpt, aan de hand van theoretische kaders, bestaande energie en initiatieven te ondersteunen en te verankeren via concrete taal en acties.

**Wat is maatschappelijk herstel:** de samenleving moet in beeld in het gesprek over herstel: ook de relaties met de maatschappij zijn beschadigd. Maatschappelijk herstel transformeert die relaties. Verbreding van maatschappelijk herstel laat zich vatten in een spectrum:



**Maatschappelijk herstel in de kern:** Dit raamwerk brengt drie partijen samen en stelt hun relaties centraal: overheid en uitvoering; samenleving; en ouders en jongeren. Daaruit vloeien drie kernelementen van maatschappelijk herstel:

1. institutionele transformatie – overheid en uitvoering
2. dialoog - samenleving
3. inclusie van kennis(dragers) – ouders en jongeren

**Aan de slag:** Dit is geen stappenplan en geen keuzemenu. Dit is een integraal raamwerk, omdat transformatief herstel een integraal proces is. Elke organisatie kan zelf met dit raamwerk aan de slag.

### DE ZES HOOFDSTUKKEN:

**1. Draagvlak:** de al bestaande kennis over uitdagingen van herstel binnen de overheid in beeld

**2. Transformatieve programma's:** Drie transformatieve programma's vormen een concreet antwoord op de vraag hoe de drie kernelementen van herstel en in de praktijk uitzien.

**A.** Institutionele transformatie: herstelgericht personeelsbeleid:

Iedereen wil graag dat het systeem verandert – maar dat systeem wordt gevormd door mensenwerk. Herstelgericht aanstellings- en promotiebeleid reflecteert waardering van samen- en tegenspraak en conflict. Het helpt reproductie van onrecht te voorkomen. We doen een suggestie voor een herstelgericht functioneringsgesprek.

**B.** Dialoog: kunstprogramma verantwoordelijkheid in beeld

Transformatief herstel gaat over het omdraaien van de logica van onrecht naar de logica van rechtvaardigheid. Institutionele verantwoordelijkheid moet dus telkens weer worden erkend en onderzocht. Een participatief kunstproject brengt deze structuren van onrecht en daarmee de contouren van een rechtvaardige samenleving toegankelijk in beeld.

**C. Inclusie van kennis(dragers): expertisecentrum herstel**

Structureel onrecht brengt naast veel leed, ook veel kennis met zich mee. Expertise van het leed vertaalt zich naar expertise van herstel. Daarom stellen we een expertisecentrum voor, bestaande uit experts met de geleefde ervaring van structureel onrecht en experts met academische en procedurele kennis.

Voor elk programma stellen we alternatieve, bredere maatschappelijke toepassingsmogelijkheden voor.

**3. Waarden en perspectieven:** Het herstelproces is de spiegel van wie we willen zijn. Veel principes van herstel zijn ook principes van goed burgerschap. Maatschappelijk herstel gaat over het samen bepalen van deze principes en waarden. Dit waardenkader, toegepast op het spectrum van herstel, is dus een voorzet voor een maatschappijbreed gesprek over breder herstel.

**4. Hindernissen voor herstel:**

- *Te bedrijfsmatige bureaucratie:* Door overmatige focus op bedrijfsvoering raakt de menselijke maat uit zicht en kan dehumanisering ontstaan. Maatschappelijk herstel helpt humanisering vorm te geven en maakt mens en recht weer zichtbaar.

- *Hiërarchie:* Starre verhoudingen zorgen ervoor dat kritische signalen niet worden opgepikt, terwijl deze juist (reproductie van) onrecht helpen voorkomen. Hierbij past ook een hernieuwde waardering van directe uitvoerders en herstelgerichte cultuurverandering binnen organisaties.

- *Politieke (tijds)druk:* Maatschappelijk herstel als proces gaat over het transformeren van structuren en is misschien wel nooit klaar. Maar individuele stippen op de horizon kunnen wel worden gezet.

Inclusieve, zorgvuldige volgordebepaling helpt helder en voortvarend beleid.

- *Institutioneel racisme:* Wanneer deze structurele oorzaak niet benoemd wordt, zal het proces van maatschappelijk herstel dit onrecht blijven reproduceren. Integraal diversiteits- gelijkwaardigheids- en inclusiebeleid en burgerschapsonderwijs bieden manieren om institutioneel racisme continu te onderzoeken en tegen te gaan.

**5. Cultuurverandering:** De roep om ‘de hele cultuur moet anders’ klinkt abstract, maar cultuur bestaat ook uit de dagelijkse keuzes die we maken. Reflectievragen op drie niveaus van relaties (micro, meso, macro) bieden een startpunt voor elke organisatie om de eigen bijdrage te onderzoeken aan maatschappelijk herstel als een vorm van cultuurverandering.

**6. Taallijst:** Taal doet er toe. Taal kan, via sociale verbeelding, de contouren van rechtvaardigheid schetsen. Deze taallijst doet suggesties voor inclusieve wetenschappelijke en dagelijkse woorden.





## Inleiding: hoe gebruik je dit raamwerk?

Het afgelopen jaar hebben wij, twee onderzoekers van de Universiteit voor Humanistiek, inzichten uit ons overkoepelende project *Dialogics of Justice* vertaald naar de Toeslagenaffaire. Dit deden we via de discussienotitie *Herstel als maatschappelijke opdracht. Zichtbare transformatie van relaties*<sup>1</sup> en interactieve werksessies met partijen die betrokken zijn bij het herstelproces. In de werksessies bleek veel draagvlak en kennis al aanwezig.

Bovendien gebeurt er al veel op het vlak van maatschappelijk herstel, vooral ook door ouders en jongeren<sup>2</sup> zelf. Deze expertisegroepen hebben hun inzichten over maatschappelijk herstel al ruimhartig gedeeld. We hebben voor dit raamwerk daarom een andere insteek gekozen dan die van een ‘voorschrijvend’ rapport: we hoeven immers niet bij het begin te beginnen. Het raamwerk helpt, met theoretische kaders, **bestaande energie en initiatieven te ondersteunen en te verankeren** via concrete taal en acties.

### Waarom maatschappelijk herstel?

De Toeslagenaffaire heeft, gelukkig, gezichten gekregen. We denken aan de verhalen van individuele ouders en jongeren, maar ook aan de woorden van verantwoordelijke politici. We zien een tribune van ouders voor ons, of een rij van hooggeplaatste vertegenwoordigers die verontschuldigend vertellen hoe het toch zo mis heeft kunnen gaan. **Onrecht gaat dus over mensen en daarmee over relaties**, terwijl de meeste mensen nog steeds denken dat herstel vooral over geld gaat. Geld is een instrument, maar vooral de relatie moet worden hersteld.

Hier ligt nog een **heel veld dat vaak geen gezicht krijgt: de maatschappij**. Want de **geleefde ervaring van het onrecht** van de toeslagenaffaire bestond niet alleen uit brieven van of telefoontjes naar de Belastingdienst. Het onrecht bestond ook uit het snelle oordeel van de jeugdzorgmedewerker. De strenge rechter. De meewarige blik van de juf. De zoveelste krantenkop over fraudeurs. De relatie tussen maatschappij en burger is beschadigd, dus ook die relatie moet worden hersteld.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> N. Immler en N. Wentholt (2023), *Herstel als maatschappelijke opdracht. Zichtbare transformatie van relaties*. Discussienotitie in opdracht van Ministerie van Financiën.

<sup>2</sup> In dit raamwerk gebruiken we de term ‘ouders en jongeren.’ Sprekend over meer algemeen onrecht, gebruiken we de term ‘getroffenen.’

<sup>3</sup> Niet ‘alleen het vertrouwen in de overheid van deze direct gedupeerden is beschadigd, maar ook van de bredere Nederlandse samenleving,’ stelt ook de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Georgina Kuipers et al (2024), *Vormgeven aan schadebeleid. De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signaleringsvoorziening*, p31.

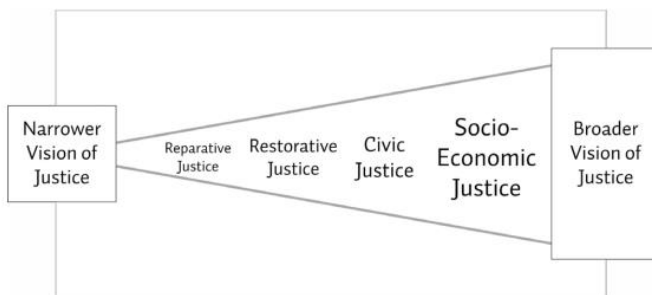
## Wat is maatschappelijk herstel?

Net als onrecht, **gaat herstel om mensen en dus om relaties**. Wij zien maatschappelijk herstel:<sup>4</sup>

*als het proces van transformeren van relaties in de samenleving, zodat alle partijen gelijkwaardig en met vertrouwen kunnen deelnemen aan dialoog over structureel (on)recht.*

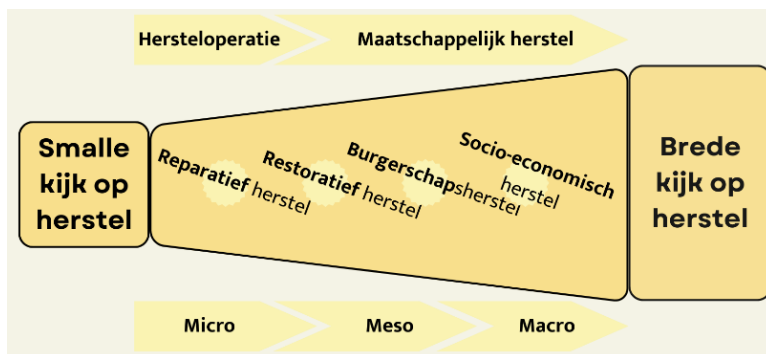
Maatschappelijk herstel is dus geen uitkomst. Het gaat om de weg daarnaartoe. Diegenen die getroffen zijn door onrecht, emanciperen zich in een proces van herstel tot een positie waar ze weer gelijkwaardig zijn aan de verantwoordelijken. Die (on)gelijkwaardigheid is deels een subjectief gevoel.<sup>5</sup> Maar gelijkwaardigheid is naast een ervaring óók een **heel concreet en politiek proces van democratisering en burgerschap**.

Maatschappelijk herstel gaat ook over het stellen van de vraag: wie willen we zijn? De *dialoog* die zo ontstaat over een meer rechtvaardige samenleving, is dus onderdeel van de transformatie in de relatie overheid-burger. Dat is maatschappelijk herstel. Om dit ‘wat er beter kan’ te zien, gebruiken we het idee van **sociale verbeeldingen** (*social imaginaries*): een manier om het onzichtbare (‘wat staat in de weg?’) en alternatieve realiteiten zichtbaar te maken. Om deze **verbreding in het denken over herstel** te verbeelden, gebruiken we het werk van Lisa Laplante (boven). Wij passen haar idee over verbreding van *justice*<sup>6</sup> toe: het spectrum van herstel (onder).



Figuur 1:

Model van Laplante (2015): justice continuum © Cornell International Law Journal



Figuur 2:

Onze bewerking van het model van Laplante (2015):

Het spectrum van herstel

<sup>4</sup> Immler en Wentholt (2023), *Herstel als maatschappelijke opdracht*, p4.

<sup>5</sup> Zoals de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur stelt: ‘het gaat om het gevoel en de ervaring bij de één en (vooral) de ander dat het zo is,’ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Kuipers (2024), *Vormgeven aan schadebeleid*, p32.

<sup>6</sup> L. J. Laplante (2015), ‘Just Repair,’ *Cornell International Law Journal* 48, pp 513-78.



Het **spectrum van herstel** toegelicht:

<b>Laag van herstel</b>	<b>Voorbeeld:</b>
<i>Reparatief herstel:</i> herstel van de directe, meetbare schade in de relatie tussen de verantwoordelijke van het onrecht en de getroffen: de relatie Belastingdienst - ouder of jongere.	Restitutie (teruggave) van het afgenomen geld
<i>Restoratief herstel:</i> herstel van de relatie tussen verantwoordelijke, getroffen, én omliggende gemeenschappen. Hier gaat het dus bijvoorbeeld om vertrouwen.	Luisterend schrijven-project van (Gelijk)Waardig Herstel <sup>7</sup>
<i>Burgerschapsherstel:</i> duurzaam herstel van de relatie tussen overheid en burger, waardoor de burger door inspraak wordt gehoord en gezien en dus deelneemt aan de democratie.	College van Herstelexperts <sup>8</sup> in Almere
<i>Socio-economisch herstel:</i> herstel van structurele sociale en economische ongelijkheden – ook als ze al gevormd waren voor de toeslagenaffaire ontstond. Beleid weegt deze structurele oorzaken mee.	Diversiteits- en inclusiebeleid in organisaties

Het spectrum laat zien dat maatschappelijk herstel meerdere lagen omvat: hoe verder in het spectrum, hoe meer transformatieve potentie. Ook heeft herstel daar een duidelijke politieke dimensie. Het gaat over hoe we willen omgaan met burgerschap en socio-economische vraagstukken als armoedebestrijding en kansengelijkheid. In dit raamwerk nemen wij als onderzoekers geen politieke positie in, maar wel een inhoudelijke en normatieve. Daarvoor baseren we ons op inzichten uit andere casussen van institutioneel onrecht in ons project *Dialogics of Justice*.<sup>9</sup>

Financiële compensatie als onderdeel van de hersteloperatie vindt plaats in de eerste laag: die van reparatief herstel. Maatschappelijk herstel begint pas bij de tweede laag en omvat restoratief, burgerschaps-, en socio-economisch herstel. In dit raamwerk richten we ons dus specifiek niet op ‘de geldvraag,’ tenzij die óók betrekking heeft op bijvoorbeeld restoratieve waarden als het terugkijken van de eigen regie, of burgerschapsherstel omdat het vertrouwen in de overheid bevordert.<sup>10</sup> Zo draagt dit raamwerk bij aan een verbreding van het gesprek over herstel voor de toeslagenaffaire dat vaak op een kwetsende manier wordt gereduceerd tot geld.

Aan het spectrum van herstel gaat nog iets essentieels vooraf: **transformatieve erkenning**. Erkenning kan transformatief zijn, als het de beschadigde en ongelijke machtsrelatie zichtbaar maakt en daarmee de structurele oorzaak van het onrecht benoemt. Zonder erkenning van het structurele onrecht, kan herstel niet beginnen. Tegelijkertijd is erkenning ook een continu proces.

<sup>7</sup> (Gelijk)Waardig Herstel (2024), *Eerste Verslag onafhankelijke herstelroute kindertoeslagaffaire*, <https://www.gelijkwaardigherstel.nl/post/eerste-verslag-onafhankelijke-herstelroute-kindertoeslagaffaire>. Laatste toegang: 9 mei 2024.

<sup>8</sup> Redactie Omroep Almere (2022), ‘College van Almeerse Herstelexperts Kinderopvangtoeslagschandaal kan starten door unanieme steun van de gemeenteraad,’ *Omroep Almere*, 31 januari 2022, <https://omroepalmere.nl/2022/01/college-van-almeerse-herstelexperts-kinderopvangtoeslagschandaal-kan-starten-door-unanieme-steun-van-de-gemeenteraad/>. Laatste toegang: 16 juni 2024.

<sup>9</sup> Zie [dialogicsofjustice.org](http://dialogicsofjustice.org).

<sup>10</sup> (Gelijk)waardig Herstel (2024), *Eerste Verslag*.

In elke laag van herstel moet erkenning opnieuw uitgesproken worden voor het onrecht in de directe schade (reparatief herstel), in de relatie met gemeenschappen (restoratief herstel), de relatie overheid-burger (burgerschapsherstel), en de interactie van dit onrecht met structurele, bestaande ongelijkheden (socio-economisch herstel).

### Wie is aan zet?

In berichtgeving staan vaak twee partijen centraal: de ouders en jongeren enerzijds en instituties (ministeries, Belastingdienst) anderzijds. Maar zoals ons spectrum laat zien, gaat maatschappelijk herstel om **de veelheid van relaties**. Want met elke stap in het spectrum, komen er meer actoren bij: we bewegen van het micro- (individuele relaties), naar het meso- (relaties binnen organisaties) en het macro-niveau (relaties tussen organisaties en groepen) tot uiteindelijk de hele samenleving betrokken is. Onderstaande illustratie maakt zichtbaar hoe wij denken dat óók de gehele Nederlandse samenleving in beeld is. Maatschappelijk herstel raakt en betreft alle partijen in de driehoek: overheid en uitvoering, ouders en jongeren, en samenleving.<sup>11</sup>



Figuur 3:

De driehoek overheid en uitvoering – ouders en jongeren – samenleving.

Illustratie: Netty van Haarlem.

### Transformatieve rechtvaardigheid

Maatschappelijk herstel is dus van ons allemaal en verandert ons allemaal. Het is een zichtbare vorm van **transformatieve rechtvaardigheid** (*transformative justice*).<sup>12</sup> In dit raamwerk presenteren we dus datgene dat herstel ‘transformatief’ maakt in plaats van ‘affirmatief’. Elk herstelproces loopt namelijk het risico de kwalijke machtsrelatie, die aan de basis van het onrecht lag, te bevestigen:<sup>13</sup> bijvoorbeeld als getroffenen herstel ‘ontvangen’ in plaats van zelf mogen vormgeven. Het Ouderpanel Kinderopvangtoeslag heeft hier belangrijke inzichten over gedeeld.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Zie ook: N. Immler (2022), *Oratie: De (Dia)Logics van Erkenning en Herstel. Het belang van geschiedenis voor rechtvaardigheid*, Universiteit voor Humanistiek Utrecht.

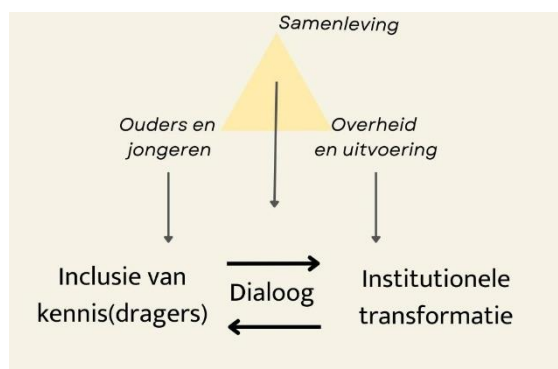
<sup>12</sup> P. Gready & S. Robins (2014), ‘From Transitional to Transformative Justice: A New Agenda for Practice,’ *International Journal of Transitional Justice*, 8(3), pp 339-361.

<sup>13</sup> Immler en Wentholt, *Herstel als maatschappelijke opdracht*, p5. Zie ook N. Fraser (1995), ‘From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a ‘Postsocialist’ Age,’ *New Left Review* I (212), pp 68-93.

<sup>14</sup> Ouderpanel (2021) Ongevraagd advies herijking, 2021.11.08\_ouderpanel\_kritiekenadviezen\_herijking.pdf (toeslagen.nl).

*Transformatief* herstel voor de toeslagenaffaire bestaat daarom uit **drie kernonderdelen**, die samenhangen met de drie partijen in de driehoek:

- **INSTITUTIONELE TRANSFORMATIE:** binnen alle *overheids- en uitvoeringsinstanties*, waardoor (herhaling van) het onrecht voorkomen wordt
- **DIALOOG:** binnen de *samenleving*, over het onrecht én over rechtvaardigheid
- **INCLUSIE VAN KENNIS(DRAGERS):** met name van *ouders en jongeren*, die de expertise van de geleefde ervaring van onrecht en herstel meebrengen



Figuur 4

De drie kernelementen van herstel in relatie tot de driehoek overheid en uitvoering - ouders en jongeren - samenleving

Transformatieve rechtvaardigheid gaat dus om het **omdraaien van de logica van onrecht, naar de logica van rechtvaardigheid**. Hiervoor zijn alle drie de kernonderdelen nodig: *institutionele transformatie* verandert de structuren van onrecht; op basis van *dialoog* in de samenleving; en *inclusie van kennis(dragers)* waardoor expertise over herstel wordt gewaarborgd. In deze **integrale benadering** verschilt transformatieve rechtvaardigheid ook van andere (ook belangrijke!) vormen van rechtvaardigheid, zoals procedurele of distributieve rechtvaardigheid – die gaan over een specifiek onderdeel van onrecht.<sup>15</sup>

Dat betekent ook dat de verschillende lagen op het spectrum samenwerken. De beweging gaat niet alleen van links naar rechts, maar kan soms ook van rechts naar links gaan: bij burgerschapsherstel horen bijvoorbeeld ook vaak reparatieve elementen, zoals goed uitgevoerde financiële compensatie. Daarom is er ook een wisselwerking tussen de micro-, meso-, en macro-niveaus: voor de burger kan een positief contact met een ambtenaar (micro) de relatie met de overheid (meso en macro) beïnvloeden. Ook individueel en collectief herstel hangen samen: elke burger is immers ook lid van een familie, gemeenschap, en (soms gemarginaliseerde) bevolkingsgroep.

*Institutionele transformatie* brengt ons bij wat de Verenigde Naties **garantees of non-repetition** noemen: het onrecht mag zich niet herhalen.<sup>16</sup> Ook ouders en jongeren leggen hier de nadruk op.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> A. Brenninkmeijer (2011), 'Soorten rechtvaardigheid en hun invloed op een mediation,' *Tijdschrift Conflictmanagement* 4, p24.

<sup>16</sup> Een van de vijf elementen van herstel volgens de Verenigde Naties (VN). United Nations General Assembly (2005), *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, A/RES/60/147.

<sup>17</sup> Dit stelt ook de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur: het gaat vooral ook om 'voorkomen van herhaling'. Dat [men weet] dat het niet alleen henzelf, maar ook anderen, en misschien wel hun kinderen

Toch concludeerde de parlementaire enquetecommissie dat het ‘morgen weer kan gebeuren’.<sup>18</sup> In het proces van herstel kunnen juist deze structurele oorzaken worden getransformeerd. Maar omdat dat niet van de ene op de andere dag gebeurt, **kan ook het herstelproces het onrecht reproduceren** (*secondary victimisation*). *Transformatieve rechtvaardigheid, garanties of non-repetition* en alertheid op *reproductie van onrecht* moeten dus hand in hand gaan, wil het onrecht echt stoppen: tijdens het herstelproces en structureel, ook in andere overheidsinstanties.

### Waarom een raamwerk?

Maatschappelijk herstel klinkt als een brede opdracht aan ons allemaal. Maar dat betekent niet dat de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke herstel ook primair bij de samenleving ligt. Nee, zoals ouders duidelijk hebben laten weten: **de betrokken instanties moeten het initiatief nemen**.<sup>19</sup> Dit raamwerk helpt allereerst de overheid om te bepalen wat die kan doen om deze verantwoordelijkheid te nemen en daarbij de maatschappij te faciliteren en te mobiliseren. Daarvoor vertalen we onze visie op herstel in meerdere handvatten en kaders voor herstel.

We gebruiken de term ‘raamwerk’ om te laten zien dat dit een groot proces omvat: we hebben het echt over het maatschappijbrede herstel dat nodig is. Tegelijkertijd benadrukt het woord raamwerk dat elke organisatie en elk departement ook zelf aan de slag moet om deze ideeën toe te passen op de eigen context. Dit raamwerk biedt, achtereenvolgens, inzicht in de beschikbare kennis en het bestaande draagvlak, drie concrete transformatieve programma’s op basis van de drie kernelementen, een waardenkader, een analyse van de hindernissen, startpunten voor cultuurverandering, en een taallijst. Elk hoofdstuk koppelen we aan het spectrum van herstel.

Maar **dit raamwerk is geen stappenplan**. Om die reden presenteren we dit raamwerk ook niet lineair: de hoofdstukken kunnen niet los van elkaar gelezen worden. Elk van de delen verwijst naar inzichten uit andere hoofdstukken. Gezamenlijk vormen ze een integraal raamwerk. Hopelijk wordt dit raamwerk daarmee niet een rapport dat in een laatje verdwijnt, maar een levend document: het startpunt van een gesprek in allerlei organisaties - misschien op basis van instemming, maar misschien ook juist op basis van de kritiek die het losmaakt. **Met dit raamwerk kan elke organisatie de eigen rol in het maatschappelijk herstelproces bepalen.**

---

*niet weer gebeurt* Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Kuipers (2024), *Vormgeven aan schadebeleid*, p29.

<sup>18</sup> Parlementaire enquetecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (2024), *Blind voor mens en recht*, <https://files.tweedekamer.nl/sites/default/files/2024-02/Rapport%20PEFD%20Blind%20voor%20mens%20en%20recht%2026022024.pdf>. Laatste toegang: 29 mei 2024, p20.

<sup>19</sup> NWM2 (2024), *Denk Mee. Maatschappelijk herstel. Eindverslag co-creatie bijeenkomsten*. 19 juni 2024, p64.

## 1. Draagvlak: bestaande kennis over uitdagingen en herstel in beeld

# Dit is wat wij hoorden:

**Blijvende erkenning** is nodig: van alle instanties waar je je steeds weer moet bewijzen

Dat is wel de kracht van het ambtelijk apparaat. De politieke druk geeft snelheid, maar het ambtenarenapparaat werkt als **vertragende sluis**. Daardoor wordt ook de schade beperkt

Beleid maakt vaak lijstjes: dit mag wel, dit mag niet. Terwijl je wil dat uitvoerders en mensen **zelf de ruimte** vinden om te bepalen wat nodig is

Het gaat om kleur maar ook om **klasse**. Mensen hadden heel hard gewerkt om een kwartje te worden en werden nu in één klap weer een dubbeltje. Dat is ook **intergenerationeel**

De regel kan zijn: alleen mensen die het **huishouden hebben gezien** mogen iets zeggen over dat gezin

Zo ingewikkeld is het niet, het gaat over **luisteren** en aandacht geven. Maar dat is niet de gewoonte bij de overheid. Die les probeer ik verder te brengen

Het is een **illusie** dat je je professie en persoonlijke ervaring als een jas aan en uit kan trekken

Ik heb gezien dat de organisatie erg is veranderd: van productie gaan we naar centraal zetten van **ouderbeleving**

Het begint bij een **loket** waar iemand zit die jou ziet

We weten al hoe het zit, **waarom doen we het niet gewoon**

Regelgeving wordt gemaakt voor een standaardpersoon of standaardgezin. Maar eigenlijk **niemand is die standaard**

Laten we het **ongemak** wat meer opzoeken. Ik denk dat dat de oorzaak is waarom het misgaat, we praten niet meer met elkaar

Wanneer houdt ophalen van informatie op? Ouders zeggen: we zijn **helemaal leeg**

Ik mis de term **institutioneel racisme** vandaag

We doen alsof gedupeerden **van een andere planeet** komen, maar ze zijn ook tussen ons

De totaliteit van de schade, daar **word je stil** van. Het is zo groot dat het nauwelijks te vatten is

Wat me opviel bij mijn nieuwe werkplek: er hangen hier alleen maar **statistieken aan de muur**, schema's en cijfers. Wat zegt dat eigenlijk?



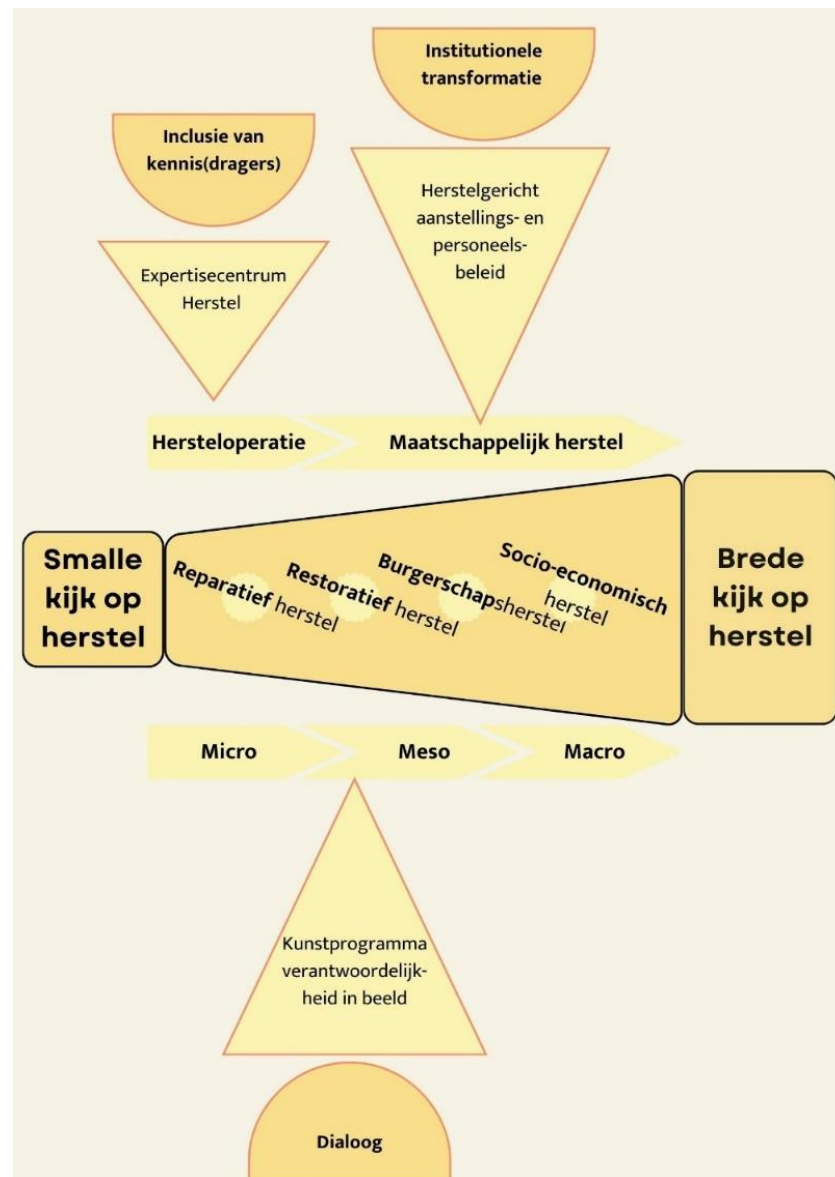
## 2. Drie transformatieve programma's: concrete startpunten

Maatschappelijk herstel klinkt complex, maar is vooral **een concrete praktijk**. Daarom beginnen we dit raamwerk met drie transformatie programma's. Zij zijn ons antwoord op de drie partijen en de bijbehorende kernonderdelen van maatschappelijk herstel:

**A** Herstelgericht aanstellings- en personeelsbeleid, gericht op *overheid en uitvoering* – institutionele transformatie

**B** Kunstprogramma verantwoordelijkheid in beeld, gericht op de *samenleving* – dialoog

**C** Expertisecentrum Herstel, gericht op *ouders en jongeren* – inclusie van kennis(dragers)



Figuur 5:

De drie transformatieve programma's op het spectrum van herstel

Deze programma's vormen, net als het raamwerk, **geen stappenplan en geen keuzemenu. Elk van de drie kernonderdelen vereist actie en elk moet alsnog worden uitgewerkt** door mensen met de beschikbare institutionele kennis en expertise van de geleefde ervaring. Als onderzoekers bieden wij met deze programma's een **sociale verbeelding** van de kernonderdelen van herstel. We laten zien welke waarden in het spel zijn. **Voor elk programma doen we ook voorstellen voor bredere toepassing** door andere maatschappelijke organisaties.

## A Institutionele transformatie: herstelgericht aanstellings- en personeelsbeleid

### *Welke kennis en initiatieven zijn er al?*

Beleid en uitvoering zijn mensenwerk. Meer inclusief, gelijkwaardig, en divers aanstellings- en personeelsbeleid is dus een voorwaarde voor goed herstel. Veel organisaties zijn hier al mee bezig (zoals de gemeentes Amsterdam en Almere). Wat we hier voorstellen, dient als mogelijke richtlijn voor structurele verankering.

### *Initiatief vanuit de overheid*

Iedereen wil graag dat **het systeem verandert** – maar dat systeem wordt uiteindelijk gevormd door mensen. En daarom kunnen, zoals ook *Blind voor mens en recht* laat zien, ‘moedige mensen op het juiste moment hun nek [uitsteken]’ het verschil maken.<sup>20</sup> Maar kritiek en conflict worden in de hersteloperatie en de dagelijks praktijk vaak met angst tegemoet getreden. Goed personeelsbeleid **faciliteert juist samen- en tegenspraak en onenigheid** als onmisbare en nuttige kennis. **Tegenspraak is dan een vorm van sociale verbeelding** die hindernissen en mogelijke alternatieven laat zien. Aanstellings- en personeelsbeleid dat deze diversiteit aan gezichtspunten stimuleert, wordt daarmee onderdeel van maatschappelijk herstel. De eigen mensen kunnen dan (reproductie van) onrecht eerder herkennen én verbeteringen aandragen.

#### Hoe? Een voorbeeld: een herstelgericht functioneringsgesprek

Meer herstelgericht personeelsbeleid kan **concreet beginnen**: een *herstructurering van het functioneringsgesprek*, bijvoorbeeld.

Een *herstelgericht functioneringsgesprek* bevat in elk geval de volgende vragen gericht op **samen- en tegenspraak en conflicttransformatie**:

- 1) Hoe heb je samen- en tegenspraak en conflict gefaciliteerd binnen je team?
- 2) Hoe heb je binnen je team veiligheid gewaarborgd in het uiten van kritiek?
- 3) Hoe heb je collega's geholpen om verschillende belangen uit te spreken, om daarmee het conflict te erkennen en te transformeren (in plaats van: 'op te lossen' door het af te doen)?
- 4) Hoe heb je, bij contact met getroffen en van onrecht, geleerd van hun expertise? Welke kennis over herstel heb je hier opgedaan? Hoe bracht je dit in de praktijk?
- 5) Hoe help je onrecht in beleid en uitvoering te signaleren? Wat heb je het afgelopen jaar gesignaleerd?

---

<sup>20</sup> Parlementaire onderzoekscommissie, *Blind voor mens en recht*, p19.

- 6) Hoe heb je bijgedragen aan het nemen van, of aanspreken op, verantwoordelijkheid voor de oorzaken van structureel onrecht?

Deze vragen laten zich ook vertalen naar de **hoogste leidinggevende niveaus**. Juist managers hebben een belangrijke taak in het faciliteren van tegenspraak.

#### Wie?

Herstelgericht personeelsbeleid is waardevol voor alle overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties – en wellicht zelfs voor commerciële ondernemingen. Sociale veiligheids- en **diversiteits-, gelijkwaardigheids- en inclusiebeleid** is hier in elk geval integraal onderdeel van. Hieronder valt ook het verbreden van de beschikbare kennis: expertise van de geleefde ervaring in alle lagen van de organisatie leidt, naast de al aanwezige bestuurlijke en technische expertise, tot **hoge kwaliteit aan samen- en tegenspraak**. Dit helpt maatschappelijk herstel.

#### Wanneer?

Herstelgericht aanstellings- en personeelsbeleid is altijd zinvol, maar vooral in de latere lagen van herstel: het verankert lessen in eerdere lagen van het spectrum. Het is onderdeel van wat soms een **garantie of non-repetition** wordt genoemd: de transformaties die kunnen borgen dat dit onrecht zich niet meer herhaalt.

#### *Cultuurverandering: bredere toepasbaarheid voor de samenleving*

- *Politieke partijen en bestuurlijke organisaties:* **Moedig onenigheid in de vorm van discussie** binnen de eigen organisatie **aan**, juist over onderwerpen die daar ‘te spannend’ voor aanvoelen. Geef daar ook openheid over: het is niet erg als er conflict was en is over bepaalde beslissingen, maar wel als dat wordt weggemoffeld. Stel mensen aan op een portefeuille die juist met onrecht op dat onderwerp te maken hebben gehad. Organiseer kritiek binnen de eigen organisatie.
  - *Relevante waarden:* luisteren, deskundigheid, ontmoeten, integriteit, veiligheid, transparantie
- *Uitvoeringsorganisaties:* Stel een **herstelgerichte ‘spijtregel’** in: uitvoerders, zowel in hun reguliere activiteiten als in het hersteltraject, mogen fouten maken door ‘te ruimhartig’ te zijn: dit wordt niet gezien als zwakte, maar als onoverkomelijk onderdeel van uitvoering gebaseerd op vertrouwen en rechtvaardigheid. Bijvoorbeeld: de leidinggevende accepteert dat een uitvoerder in 20% van de gehonoreerde aanvragen vanuit burgers, achteraf gezien, te ruimhartig heeft gehandeld.
  - *Relevante waarden:* dienstbaarheid, empathie, lef, zorgzaamheid, vertrouwen, zien, ruimte om de weg te buigen, menselijkheid, menselijke maat
- *Rechtswezen:* Organiseer een **regulier moreel beraad**, geleid door een professional van buitenaf, om uitspraken te bespreken waar onenigheid over bestaat. Beloon deelname aan deze en andersoortige kritische uitwisselingen.
  - *Relevante waarden:* nieuwsgierigheid, deskundigheid, contact, luisteren, ontmoeten, waardigheid, gelijkwaardigheid, menselijkheid



## B Dialoog: Kunstprogramma verantwoordelijkheid in beeld

### *Welke kennis en initiatieven zijn er al?*

Verschillende kunstenaars hebben de toeslagenaffaire gevat in theater, literatuur, en beeld. Dit is belangrijk om recht te kunnen doen aan de *verscheidenheid van het onrecht*. Daarom kan kunst ook onderdeel zijn van de *verscheidenheid in herstel*. Zo is er de theatervoorstelling *Verloren Jeugd*, gemaakt op basis van interviews met twaalf ‘toeslagenkinderen’<sup>21</sup> en hebben meerdere ouders het plan een boek te schrijven. Zo een beweging vanuit expertise van de geleefde ervaring naar kunst en cultuur stellen wij ook hier voor: specifiek gericht op verantwoordelijkheid.

### *Initiatief vanuit de overheid*

Het is begrijpelijk dat we het onrecht een gezicht willen geven door te zoeken naar individuele schulddragers, maar **anonimiteit is deel van de logica van structureel onrecht**. Deze **structurele en institutionele verantwoordelijkheid** moet zichtbaar worden. Dat kan naast de geijkte rapporten ook juist via een participatief kunstprogramma dat deze institutionele verantwoordelijkheid op een meer toegankelijke manier onderzoekt en in beeld brengt.

### **Hoe? Cultuurmakers maken verantwoordelijkheid en rechtvaardigheid zichtbaar**

Het kunstprogramma doet onderzoek naar verantwoordelijkheid ‘toen’ en kijkt naar de betekenis van rechtvaardigheid ‘nu’: het verbindt verleden en toekomst. Cultuurmakers (kunstenaars) kunnen de logica van het onrecht omdraaien tot de logica van rechtvaardigheid. Kunst raakt omdat het een beroep doet op andere ‘taal’ en expertise dan we gewend zijn: bijvoorbeeld belichaamde kennis. Het programma voldoet aan:

1. Cultuurmakers gaan in gesprek met kennisdragers van het systematische onrecht: academici, politici, ambtenaren, ouders en jongeren. Zo onderzoeken ze hoe institutionele verantwoordelijkheid voor onrecht ‘werkt(e)’
2. Het betreft verschillende kunstvormen en zowel permanente kunst als performances: bijvoorbeeld spoken word, beeldende kunst, muziek
3. Cultuurmakers worden betaald voor hun onderzoek en de kunst die ze maken
4. Cultuurmakers vertegenwoordigen een doorsnede van de samenleving, zodat institutionele verantwoordelijkheid in de gehele breedte zichtbaar wordt
5. Het kunst programma wordt wijd verspreid en gaat ‘op reis’ door het land
6. Het programma laat het onrecht zien én **visualiseert rechtvaardigheid**: het maakt in beide gevallen het onzichtbare, zichtbaar
7. Het project eindigt niet met de kunst: uit de cultuurmakers worden experts geselecteerd (die wellicht in dienst komen van het expertisecentrum), die meekijken met en adviseren over het verdere functioneren van het instituut
8. Het kunstprogramma kan onderdeel worden van burgerschapsonderwijs, omdat het de breedte van humanisering van instituties en de publieke sector in beeld brengt

---

<sup>21</sup> M. de Ruiter (2024), ‘Kinderen over het leed door de toeslagenaffaire: ‘Mijn leven had dus niet zo hoeven lopen’, *de Volkskrant*, 7 juni 2024, <https://www.volkskrant.nl/binnenland/kinderen-over-het-leed-door-de-toeslagenaffaire-mijn-leven-had-dus-niet-zo-hoeven-lopen~bf9ee0b1/>. Laatste toegang: 16 juni 2024.

### Wie?

De overheid en specifiek de Belastingdienst zetten hun deuren open voor cultuurmakers om hun systeem te onderzoeken. Zij financieren ook het project als geheel. Maar ze laten de uitkomst en het proces los, want woede, verdriet, ruzie: het mag allemaal bij kunst. Systemisch onrecht kan onzichtbaar blijven omdat het systeem anoniem, emotioneel, en harmonieus lijkt. Juist **een kunstprogramma kan de ‘neutraliteit’ en ‘objectiviteit’ van het systeem ontmantelen** en de scherpe randen van het onrecht zichtbaar maken. Cultuurmakers toelaten de institutionele verantwoordelijkheid te onderzoeken is dus spannend, maar ook nuttig om te zien hoe het beter kan.

### Wanneer?

Een kunstprogramma kan belangrijke pijlers van maatschappelijk herstel zichtbaar maken. Terwijl kunst vaak wordt gezien als afsluiting, kan het dus juist in de laag van restauratief herstel veel kennis over het verleden en een betere toekomst opleveren, waardoor de relaties tussen burgers, overheid en gemeenschappen worden hersteld.

### *Cultuurverandering: bredere toepasbaarheid voor de samenleving*

- *Onderwijs:* laat kinderen die onrecht hebben meegemaakt, hier tekeningen of toneelstukken over maken. Ga daarna als leerkracht ook het gesprek aan: wat kan er beter? Wie kunnen daar verantwoordelijkheid voor nemen en op welke manier?
  - *Relevante waarden:* nieuwsgierigheid, ruimte voor rouw, zichtbaarheid, zien, menselijkheid, gelijkwaardigheid
- *Uitvoeringsorganisaties:* bezoek met medewerkers een theatervoorstelling over de toeslagenaffaire en bespreek deze na in termen van: hoe werkt het onrecht, en hoe ziet rechtvaardigheid eruit - en beschouw deze tijd als werkuren. Vertaal deze lessen naar de eigen institutionele context.
  - *Relevante waarden:* dienstbaarheid, respect, zien, waardigheid, ontmoeten, kansengelijkheid, transparantie
- *Kunstinstellingen:* investeer in of geef een platform aan kunst die voortkomt uit de geleefde ervaring van structureel onrecht.
  - *Relevante waarden:* empathie, zichtbaarheid, ruimte voor rouw, waardigheid, zien, menselijkheid

## C Inclusie van kennis(dragers): een **Expertisecentrum Herstel**

### *Welke kennis en initiatieven zijn er al?*

De toeslagenaffaire heeft voor velen duidelijk gemaakt dat de kennis over onrecht en herstel vooral bij ouders en jongeren ligt. Deze kennis moet beter gewaardeerd worden. Het College van Herstelexperts in Almere, het Herstelhuis in Amsterdam en soortgelijke *communities* van ouders op andere plekken, belichamen deze principes. Wij stellen daarom een expertisecentrum voor dat verder bijdraagt aan het in de praktijk brengen van deze ideeën op overkoepelend niveau.

### *Initiatief vanuit de overheid*

Structureel onrecht brengt naast veel leed, ook veel kennis met zich mee. Expertise van het leed vertaalt zich vaak naar expertise van herstel. Daarom stellen we voor: een *permanent* en betaald

Expertisecentrum Herstel bestaande uit **experts met de geleefde ervaring van structureel onrecht** en **experts met academische en procedurele kennis**. Het centrum adviseert overheidsinstanties over het herstelproces toelagen én andere hersteltrajecten, die helaas ook voor de toekomst mogen worden verwacht.

De experts zijn dus ouders en jongeren, maar wellicht in de toekomst ook getroffen van ander structureel onrecht, die advies geven over lopende en toekomstige hersteltrajecten. Het centrum draagt bij aan maatschappijbrede bewustwording over expertise van de geleefde ervaring als theoretische kennis van hoe rechtvaardig herstel eruit ziet. Andere experts zijn academici en ervaren ambtenaren, zodat de kennis altijd goed kan worden vertaald naar de specifieke context waar advies nodig is. Dit casusoverstijgende expertisecentrum helpt voorkomen dat elk volgend onrecht als losstaand ‘foutje’ wordt geduid en gaat daarmee de ‘incidentregelreflex’ tegen.<sup>22</sup>

### Hoe?

Een expertisecentrum moet in elk geval het volgende bieden:

- 1) financiële vergoeding voor betrokken experts
- 2) alle experts hebben **geleefde ervaring** van structureel onrecht
- 3) goede, brede vertegenwoordiging van de groep. Principes van **intersectionaliteit** kunnen hier houvast geven
- 4) diensten van kennisdeling en advies aan allerlei overheidsinstanties die betrokken zijn bij herstel. Bij elk volgend hersteltraject kan betrokkenheid en advies van het expertisecentrum een **standaard onderdeel zijn**
- 5) **inspraak** van experts en mogelijkheden tot bijsturing tijdens het hersteltraject, als hun kennis en adviezen onvoldoende worden toegepast
- 6) heldere verantwoording en **eerlijke leiderschapsstructuren**, uit te werken in een systeem van medezeggenschap door de experts zelf
- 7) facilitering van conflict en onenigheid binnen het centrum

### Wie?

De overheid dient **financieel en logistiek** zorg te dragen voor de oprichting van het expertisecentrum. Eerdergenoemde expertise-organisaties van ouders en jongeren kunnen hier wellicht advies geven.

### Wanneer?

Kennisdeling en advies vanuit het expertisecentrum kan in alle lagen van het spectrum zinvol zijn. Vooral nog **voor het officiële begin** van een herstelproces is het advies van een expertisecentrum waardevol, omdat juist dan de schaal en doelstellingen worden bepaald. Waar uitvoerders van deze hersteltrajecten vaak denken in die fase ‘in het donker te tasten,’ kunnen juist experts met de geleefde ervaring van structureel onrecht dan

---

<sup>22</sup> Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), *Klem tussen Balie en Beleid*. [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225\\_eindrapport\\_tijdelijke\\_commissie\\_uitvoeringsorganisaties.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf), p13. Laatste toegang: 26 april 2024.

**kennis en richting bieden** – zij kennen immers de situatie al. Daarmee hoeft niet steeds opnieuw het wiel uitgevonden te worden, wat vaak gebeurt en veel energie kost.

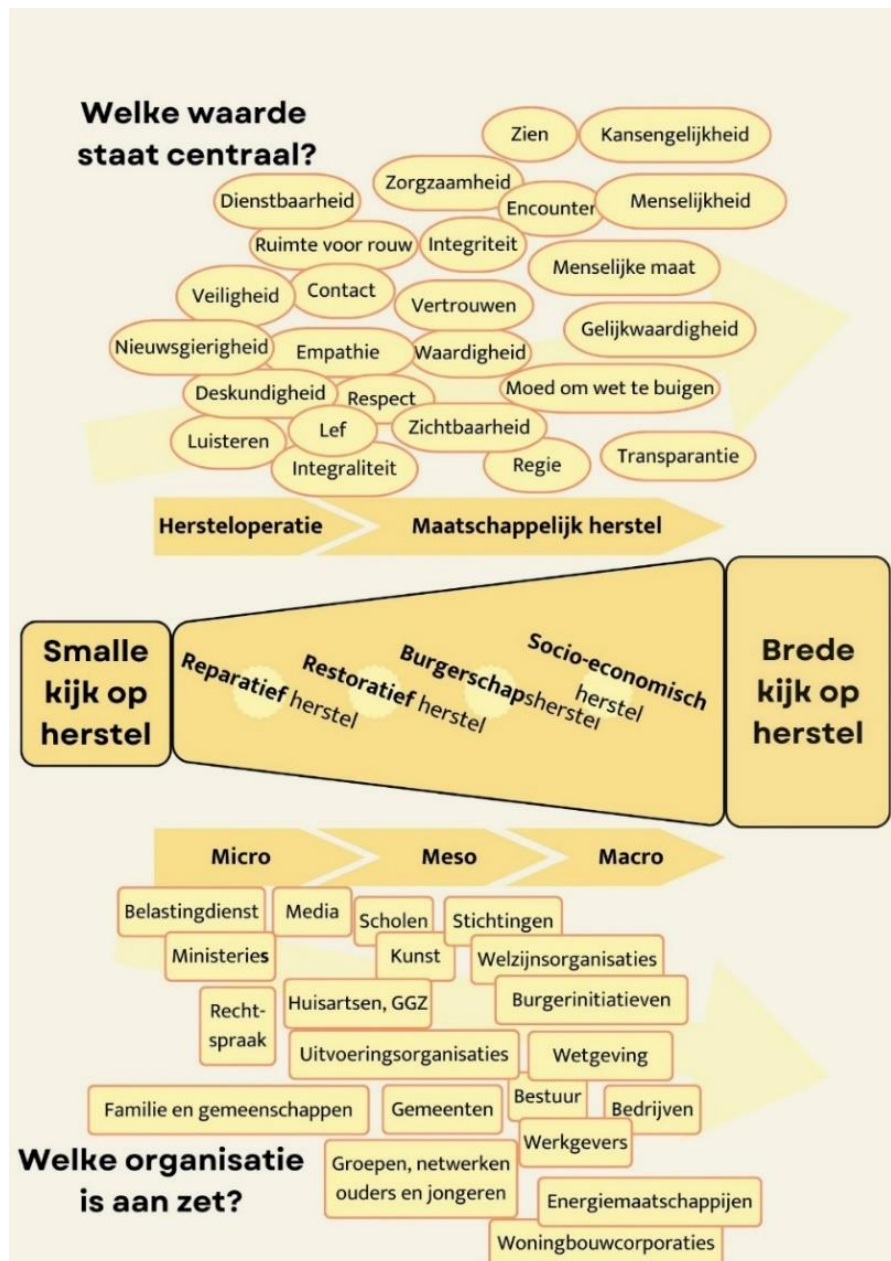
*Cultuurverandering: bredere toepasbaarheid voor de samenleving*

- *Onderwijs:* organiseer binnen de **medezeggenschap óók kennisdeling** over structureel onrecht. Waardeer expertise van ouders met de geleefde ervaring van onrecht.
  - *Relevante waarden:* deskundigheid, luisteren, veiligheid, ruimte voor rouw, vertrouwen, regie, zorgzaamheid, integriteit, ontmoeten, transparantie
- *Journalistiek:* werf actief collega's onder groepen met geleefde ervaring, of zet freelance-opdrachten uit onder deze experts. Schrijf vanuit deze expertise niet alleen over herstel en het onrecht, maar ook over hoe een **rechtvaardige samenleving** eruit kan zien.
  - *Relevante waarden:* deskundigheid, zichtbaarheid, vertrouwen, gelijkwaardigheid, kansengelijkheid
- *Woningbouwcorporaties:* vraag (voormalige) klanten die je organisatie in het verleden onrechtmatig tegemoet is getreden, om je te voorzien van advies in hoe dit in het vervolg te voorkomen. Compenseer ze voor dit advies.
  - *Relevante waarden:* deskundigheid, dienstbaarheid, lef, integriteit, ontmoeting, menselijke maat, kansengelijkheid
- *Bedrijven en organisaties:* **als een expertisecentrum te groot klinkt, start dan eens met een tandemproject:** koppel managers aan mensen uit je doelgroep, met expertise van de geleefde ervaring. Laat die een paar dagen betaald meelopen, om te wijzen op de concrete effecten van lastige procedures. Vraag ze om advies hoe het beter kan.
  - *Relevante waarden:* deskundigheid, dienstbaarheid, vertrouwen, integriteit, ontmoeten, regie, moed om wet te buigen, menselijke maat, menselijkheid



### 3. Waarden en perspectieven

Maatschappelijk herstel reflecteert de waarden die we als samenleving belangrijk achten. In die zin **is het herstelproces de spiegel van wie we willen zijn. Veel principes van herstel zijn ook principes van goed burgerschap.** Wij zijn dit proces van het samen bepalen van deze waarden al begonnen in de werksessies: dit waardenkader is dus een voorzet voor een verder maatschappijbreed gesprek. Hieronder zijn die waarden verbonden aan het spectrum van herstel. Omdat waarden alleen zinvol zijn wanneer duidelijk is wie verantwoordelijk is, hebben we ook de relevante organisaties weergegeven.



Figuur 6: Waarden en organisaties op het spectrum van herstel

Elke waarde en organisatie op links doet ook nog steeds mee op rechts: **het aantal relevante waarden en organisaties neemt met elke stap naar**

**rechts en met elke laag van herstel dus verder toe.** De Belastingdienst en betrokken ministeries, bijvoorbeeld, komen als directe veroorzaker van het onrecht direct bij reparatief herstel al in beeld. Ook bij socio-economisch herstel zijn zij nog steeds aan zet. Bedrijven, aan de andere kant, hoeven bij reparatief herstel nog niet in beeld. Zij hebben immers weinig van doen met de directe beschadiging in de relatie overheid-burger. Toch hebben zij ook een verantwoordelijkheid als het op socio-economisch maatschappelijk herstel aankomt: dat gaat immers ook over structurele armoedebestrijding en *kansengelijkheid*, waar de toeslagenregeling eigenlijk ook voor bedoeld is maar niet in slaagt. Een divers en inclusief personeelsbeleid, dito stagestructuur, en een goede klokkenluidersregeling – om een aantal concrete voorbeelden te noemen - horen dus óók bij de mogelijke bijdragen van bedrijven aan maatschappelijk herstel.

Zo zien we ook dat de waarden met elke stap van links naar rechts eigenlijk uitbreiden en aan inhoud toenemen. In de directe relatie overheid-burger, bijvoorbeeld, zijn *luisteren*, *contact*, en *tijd en ruimte* al essentiële waarden voor reparatief herstel. De burger die een luisterende ambtenaar treft, kan zo het directe stukje leed herstellen dat eerder is toegebracht omdat de burger alleen een blinde muur trof. Maar meer op rechts zijn luisteren en contact niet genoeg. **Als we echt over burgerschapsherstel willen spreken, komt de ontmoeting (*encounter*) als waarde in beeld:** het moment dat beide partijen, overheid en burgers, door het contact ook echt veranderen en elkaar zien en horen. Hetzelfde geldt voor *waardigheid*: nuttig voor herstel van directe relaties tussen burger en overheid en gemeenschappen (reparatief en restoratief herstel), maar voor burgerschaps- en socio-economisch herstel is *gelijkwaardigheid* nodig.

Naast de formele maatschappelijke organisaties, moeten ook **families en gemeenschappen meer in beeld. Individueel herstel lijkt eigenlijk niet te bestaan, omdat herstel altijd relationeel is:** van de overheid, tot het eigen gezin of de burens. De toeslagenaffaire heeft ook familierelaties geschaad. In het herstelproces wordt dit onrecht soms gereproduceerd. Zoals de jongere Giliano stelt: ‘Mijn jeugd is me afgenomen, en daarmee alles wat ik had kunnen zijn [...] En ik voel me ook schuldig, want ik ben zo lang boos geweest op mijn moeder omdat ik dacht dat zij haar zaakjes niet op orde had. Nu weet ik dat ik boos had moeten zijn op de overheid.’<sup>23</sup> Bovendien is familie vaak groter dan het kerngezin. Dit betekent dat bij het maken van beleid en ook herstelregelingen ook oog zou moeten zijn voor andere familieconstellaties.

Wij moedigen **elke maatschappelijke organisatie aan om zelf te onderzoeken hoe zij zich, in hun verschillende activiteiten, verhouden tot die vier lagen van herstel en elk van de waarden.** Organisaties die al op het spectrum zijn aangegeven, kunnen een verticale lijn trekken en precies zien welke waarden voor hun belangrijk zijn (alles rondom en links van de lijn). Het bepalen van relevante waarden kan een nuttige stap zijn in het ontwerpen, toetsen en bijsturen van projecten en programma’s. Bij de drie transformatieve programma’s hebben wij voor deze ‘methode’ al een voorzet gegeven door telkens de relevante waarden te benoemen.

## Perspectiefwissels: de waarden vertalen naar maatschappelijk herstel

In het voorgaande kader hebben we relevante waarden en organisaties op het spectrum samengebracht, zodat duidelijk wordt *wie wanneer* aan zet is om die *waarden* in de praktijk te

---

<sup>23</sup> De Ruiter (2024), ‘Kinderen over het leed door de toeslagenaffaire.’

brengen. We presenteren drie perspectiefwissels die ons helpen om, op basis van deze waarden, te zien **wat nodig is voor een bredere praktijk van maatschappelijk herstel**.<sup>24</sup>

### 1. Waardering van **emotie** en **onenigheid**

Conflict en emoties worden vaak met argusogen tegemoet getreden. Maar conflict en emoties zijn vormen van kennis. Onenigheid binnen de groep(en) ouders en jongeren is eerder een teken van succes dan falen: ouders en jongeren voelen zich burgers die terug kunnen praten – emancipatie als onderdeel van herstel. De rol van overheid en samenleving is niet om verdeeldheid tegen elkaar uit te spelen, maar **om een platform te bieden voor emotie en conflict als vorm van dialoog die tot herstel leidt**.

*Welke waarden spelen hier?* Als mensen niet worden gezien in hun (terechte) emoties als een vorm van kennis, worden ze niet gezien in hun volledigheid. Het waarderen van woede, emoties en onenigheid is een vorm van *encounter* – een daadwerkelijke ontmoeting. Dit draagt daarom bij aan *menselijkheid* en, met name als ook het conflict goed wordt gefaciliteerd in plaats van weg-gemanaged, tot *waardigheid*.

### 2. Erkenning van het **structurele onrecht**

Erkenning van een ‘foutje’ is ontkenning van structureel onrecht. De hersteloperatie toeslagen erkent dit onrecht, maar andere overheidsinstanties doen onrecht in hun domein toch af als exces of incident: overheidsbreed is er dus nog steeds sprake van ontkenning.

*Welke waarden spelen hier?* Als wel de oorzaken van het onrecht worden benoemd en erkend, draagt dat direct bij aan de waardes *vertrouwen* en *menselijkheid*. Als die structurele oorzaken ook worden aangepakt, draagt dat bij aan een overheid die *zorgzamer* is, waardoor burgers weer *regie* ervaren, en aan maatschappijbrede *kansengelijkheid*.

### 3. Participatie van ouders en jongeren als **experts in herstel** en inclusie van **kennis**

Ouders en jongeren zijn experts in leed én herstel. Participatie is niet reactief maar een continu proces. Ook voor andere maatschappelijke actoren in het maatschappijbrede herstel is het doel structurele inclusie en participatie en waardering van alle vormen van kennis: **kennisrechtvaardigheid**. Nuttig is hier ook het nu veelgehoorde pleidooi voor **praktische wijsheid**.<sup>25</sup>

*Welke waarden spelen hier?* Het includeren van alle vormen van kennis in maatschappelijk herstel, en met name de expertise van getroffenenen, maakt dat *luisteren* ook echt verwordt tot *contact*: de kennis wordt ook *gehoord*. Dat wordt zichtbaar en voelbaar als deze kennis terugkomt in beleid en praktijk. Voor deze uitwisseling en waardering van verschillende vormen van kennis is *tijd en ruimte* nodig om uiteindelijk te leiden tot *gelijkwaardigheid*.

<sup>24</sup> Een meer uitgebreide beschrijving per perspectiefwissel staat in de openbaar gemaakte discussienotitie Immler en Wentholt (2023), *Herstel als maatschappelijke opdracht*.

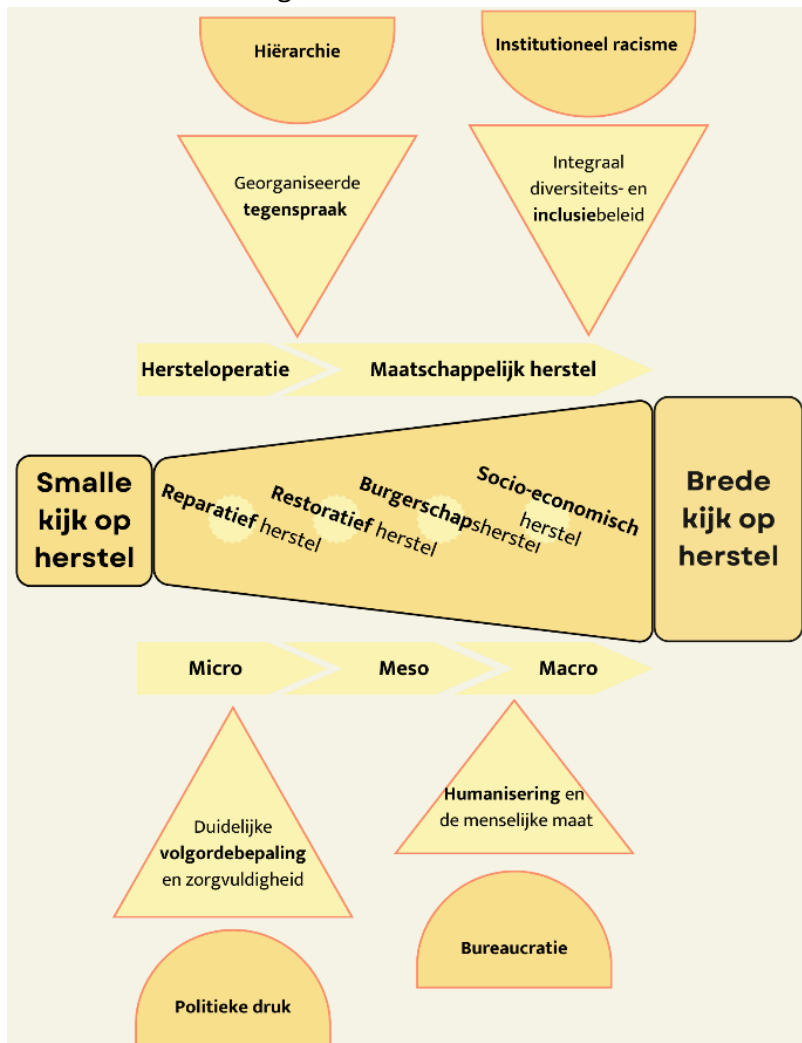
<sup>25</sup> S. Albers en A. Jan Kruiter (2020), ‘Pleidooi voor praktische wijsheid in het sociale domein,’ *Sociale vraagstukken*, <https://www.socialevraagstukken.nl/pleidooi-voor-praktische-wijsheid-in-het-sociale-domein/>. Laatste toegang: 4 april 2024.



## 4. Hindernissen voor herstel

We merken dat het praten over herstel en oplossingen altijd gepaard gaat met praten over hindernissen en het onrecht zelf. Dat voelt soms als een stap terug en kan ook belastend zijn voor getroffensten. En toch is het ook belangrijk. Transformatieve rechtvaardigheid gaat immers om het **omdraaien van de structurele oorzaken van onrecht naar structurele waarborgen voor een beter systeem**. Herstel vindt plaats tijdens dit proces.

Daarom bespreken we hier deze structuren die zowel oorzaken van onrecht zijn als hindernissen voor herstel. Deze structuren hebben te maken met organisatie ('zo werkt het hier nou eenmaal') en met zelfbeeld ('we bedoelen het goed'). Sommige medewerkers voelen zich binnen de organisatie in hun ambities tot herstel niet volledig gesteund. Hier kunnen we dus direct over zijn: **dit raamwerk dient ook als manier om collectief als organisatie een commitment uit te spreken aan maatschappelijk herstel**. Het steunt degenen die de dragers willen zijn van het transformatieproces. Hier schetsen we de contouren voor transformatie: door de logica van de hindernis om te draaien naar de logica van herstel en rechtvaardigheid.



Figuur 7:

Hindernissen op het spectrum van herstel



## Te bedrijfsmatige **bureaucratie** en individualisering

Bureaucratie en efficiëntie hebben belangrijke functies in bestuur, politiek, en uitvoering. Maar die komen pas echt tot hun recht binnen een systeem gebouwd rond de waarden van de publieke zaak en rechtsstaat. Juist dit ontbreekt, zo concludeert ook het rapport *Klem tussen balie en beleid*. ‘Er is geen leidende sturingsfilosofie voor de overheid als geheel – terwijl inmiddels wel breed erkend wordt dat de bedrijfsmatige aanpak (de filosofie van New Public Management) te ver is doorgeschoten.’<sup>26</sup> ‘Regimekeepers’ verdedigen, misschien onbewust, wat ze denken dat hun hoofddoel is geworden: bedrijfsvoering. Zij **zullen zich dus alleen scharen achter herstel zolang dit terugkeer naar de oude situatie en oude waarden betekent**. Dit verklaart ook waarom het toch zo moeilijk blijkt om te leren. Alle kennis is er, maar deze kennis lijkt niet te worden verankerd. Onze kijk op maatschappelijk herstel is gericht op die verankering: **namelijk duurzame transformatie van het systeem zodat de oorzaken van het onrecht worden aangepakt**.

Dat betekent dat de eigen mensen **niet langer moeten worden afgerekend op efficiëntie en productie, maar op responsiviteit jegens de behoeften van de burger**. Deze prestatie- en tijdsdruk raakt namelijk als eerste de meest kwetsbare burger, aangezien diens dossier misschien moeilijk binnen de hokjes van de standaardregelgeving te passen is. Dit gaat hand in hand met het verdwijnen van het loket: het ‘verlies aan persoonlijk contact’.<sup>27</sup> Een te strikte en top-down opgelegde uitvoering smooit maatwerk en noodzakelijke correctiemechanismen in de kiem. **Zo raakt de menselijke maat uit zicht en kan dehumanisering ontstaan**.

De samenleving is bovendien ontzettend complex geworden. Veel onderdelen van beleid en bestuur zijn ‘verjuridiseerd,’ waardoor snel naar juridische ‘oplossingen’ wordt gegrepen bij problemen die eigenlijk maatschappelijk zijn. Burgers raken daardoor snel in de knel. Dergelijke uitvoering houdt dus onvoldoende rekening met het ‘doenvermogen’: ‘burgers [moeten] niet alleen de wet kennen, maar hem ook ‘kunnen’: ernaar kunnen handelen.’<sup>28</sup> Het is goed dat het mogelijk is om bezwaar te maken, maar niet elke burger heeft toegang tot die optie.

Dit doenvermogen helpt ons ook te zien dat de samenleving en gemeenschappen weer in beeld moeten. Met de bureaucratische hyperfocus op het individu, zien we onvoldoende dat zelfredzaamheid eigenlijk gaat om **relationele verantwoordelijkheid**. Veerkracht van de burger is een relationeel proces en wordt bepaald door de *community resources* waar iemand toegang toe heeft. **De sociale context is centraal voor herstel**.

Het is dus aan ons allemaal om de bureaucratie weer dienend te maken aan de publieke zaak, die recht doet aan al deze sociale relaties.<sup>29</sup> In andere woorden: **de bureaucratie heeft behoefte aan een visie op menswaardigheid: humanisering**. Gelukkig kan **maatschappelijk herstel als**

<sup>26</sup> Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), *Klem tussen balie en beleid*, p11.

<sup>27</sup> Ibidem, p13.

<sup>28</sup> Ibidem, p21.

<sup>29</sup> Hier ligt ook een belangrijke link met de rechtsstaat en het gezond functioneren van de democratie en rechtsorde, die helaas te ver voert om hier te bespreken. Voor een inzichtelijke bespreking van dit onderwerp, ook in historisch perspectief, zie: H. T. Willink (2023), *Het tij tegen. De democratische rechtsorde als fundament*, Uitgeverij Prometheus.

**proces humanisering helpen vormen** - precies waar het bij de toeslagenaffaire misging. Zoals de parlementaire enquêtecommissie heeft geconcludeerd, was de overheid

‘blind [voor] mens en recht. Blind voor de gevolgen voor de mensen om wie dit ging. Blind voor de rechten van deze mensen. Blind voor het eigen falen waardoor dit jaren heeft kunnen voortduren. Blind voor de signalen die werden afgegeven. Van binnenuit en van buitenaf. Alle staatsmachten zijn blind geweest voor mens en recht’.<sup>30</sup>

Transformatief maatschappelijk herstel maakt **mens en recht weer zichtbaar**.

## Starre hiërarchie

Net als bureaucratie, heeft ook hiërarchie een belangrijke functie. Het schept helderheid in positie en verantwoordelijkheden. We zien in gesprekken echter dat die hiërarchie bevordert dat de organisatie wegstijgt van verantwoordelijkheid, of mensen tegenhoudt verantwoordelijkheid te nemen. Ook *Klem tussen balie en beleid* concludeert:

‘Binnen uitvoeringsorganisaties komt het voor dat medewerkers zich niet veilig voelen om knelpunten in hun werk te melden bij hun leidinggevend. Ook komt het voor dat als ze dit wel doen, ze niets meer horen van de melding. Het ontbreekt leidinggevend regelmatig aan ‘doorzettingsmacht’ om het gesignaleerde probleem op te lossen. Zeker in grote uitvoeringsorganisaties moet een signaal soms een leemlaag aan managers door voordat iemand een besluit kan nemen.’<sup>31</sup>

Hiërarchie leidt in deze situaties dus tot het externaliseren van verantwoordelijkheid: juist in de hoogste posities voelen weinigen zich geroepen in te grijpen, omdat het signaal te sterk contrasteert met hun zelfbeeld van een goede organisatie en hun beeld van herstel, of omdat de afstand tot de praktijk te groot is geworden. Tegenspraak is vaak niet goed georganiseerd: medewerkers voelen zich niet veilig om zich kritisch uit te laten. Daardoor wordt belangrijke kennis, zoals de expertise van de geleefde ervaring, niet gezien. De beeldvorming van een ‘goede’ ambtenaar of uitvoerder is verstoord geraakt: want juist die kritische signaalfunctie, meer nog dan efficiëntie, heeft transformatieve potentie en dient het publieke belang. **In zekere zin is waardering van samen- en tegenspraak de kern van herstel.**

De kennis die uit de toeslagenaffaire is voortgekomen, wijst ons op een **hernieuwde waardering van de rol van directe uitvoerders**. Zij zijn vaak de eerste die directe signalen over onrecht oppikken, maar ook degenen die zelfs dan die onrechtvaardige structuren toch moeten uitvoeren. In het maken en bijstellen van beleid, zouden uitvoerders een centralere rol moeten innemen. Binnen organisaties gaat dit ook over het integreren van klachtenregelingen en *feedback loops*.

## Politieke (tijds)druk

Ons idee van maatschappelijk herstel gaat over het proces in plaats van de uitkomst – terwijl de politiek vaak juist geïnteresseerd is in die laatste. Maar deze politieke tijdsdruk hoeft daadkrachtig herstel niet uit te sluiten: ook voor getroffen en zijn voortvarendheid<sup>32</sup> en duidelijkheid<sup>33</sup> van

<sup>30</sup> Parlementaire enquêtecommissie (2024), *Blind voor mens en recht*, p18.

<sup>31</sup> Ibidem, p21.

<sup>32</sup> Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Kuipers (2024), *Vormgeven aan schadebeleid*, p32.

<sup>33</sup> De Nationale Ombudsman (2023), *Herstel bieden: een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten*. Rapport 2023/157.

belang. Voortvarende, ruimhartige, collectieve restitutie van directe schade is nodig om het leven weer op te kunnen pakken. Individuele compensatie van indirecte schade duurt inderdaad langer, maar staat daarmee niet in contrast: restitutie komt sowieso vóór compensatie. Dit noemen we vaak **volgordebepaling** (*sequencing*): de volgorde van herstelmaatregelen doet ertoe.

**Maatschappelijk herstel is misschien ‘nooit’ klaar: het gaat immers om het transformeren van structuren.** Het is daarom belangrijk dat de uitvoerders van herstel alert zijn op versimpeling. Vanaf het begin moet het hele spectrum van herstel in beeld. Ook in de laag van reparatief herstel in de hersteloperatie, wordt maatschappelijk herstel al vormgegeven. En middenin die lagen van maatschappelijk herstel, zullen momenten van reparatief herstel terugkomen. Volgordebepaling betekent dus juist niet het maken van een starre planning, maar het ontwerpen van een tijdlijn van herstel waaraan je juist nieuwe *feedback loops* toe kan voegen.

Bewustzijn van dit grotere geheel betekent ook juist aandacht voor kleinere stappen. Die individuele stippen op de horizon kunnen wel worden gezet en afgerond. Dit vraagt om zorgvuldige communicatie en eerlijkheid. Ouders vinden het bijvoorbeeld ‘verdacht’ dat de overheid nu inzet op maatschappelijk herstel, terwijl de hersteloperatie (individueel, reparatief herstel) zo moeizaam verloopt.<sup>34</sup> Hier schuilt een duidelijke wijsheid: voortvarendheid in de hersteloperatie is essentieel. Tegelijkertijd geldt ook dat juist door maatschappelijk herstel vorm te geven, nieuwe inzichten over reparatief herstel kunnen worden geïntegreerd in de hersteloperatie. Beleid en uitvoering heeft daarom de, inderdaad lastige maar ook zeer zinvolle, taak om de politiek te laten zien waar snel handelen geboden is, en waar een integrale, zorgvuldige aanpak.

## Institutioneel **racisme** en ongelijkwaardig burgerschap

Velen zijn bereid om de structurele oorzaken van de toeslagenaffaire tegen het licht te houden, maar toch blijkt het lastig institutioneel racisme te erkennen. Als deze structurele oorzaak niet wordt benoemd, wordt dit onrecht in het herstelproces gereproduceerd. Bovendien **verkijken we dan de kans op transformatieve rechtvaardigheid als onderdeel van herstel**. Diversiteit, gelijkwaardigheid en inclusie zouden ook daarom integraal onderdeel van organisatiebeleid moeten zijn.

Bij **erkenning van institutioneel racisme hoort ook: ruimte geven aan diversiteit binnen herstel**. Verschillende gemeenschappen in Nederland zullen verschillende wensen en behoeftes hebben. Het is onderdeel van het herstel van institutioneel racisme om deze sociale ruimte aan culturele diversiteit te bieden én dit gebruiken als vorm van kennis. Burgerschapsonderwijs kan hier een belangrijke rol spelen. De toeslagenaffaire wordt dan voor leerlingen en studenten een casus op school om te leren hoe onrecht kan gebeuren en wat herstel inhoudt. Daarna kunnen ze samen nadenken over burgerschap: welke waarden en veranderingen zorgen er samen voor dat dit soort onrecht niet meer plaats kan vinden (*guarantee of non-repetition*)?

---

[https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Herstel%20bieden\\_eeen%20vak%20apart.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Herstel%20bieden_eeen%20vak%20apart.pdf).  
Laatste toegang: 16 april 2024, p17.

<sup>34</sup> MWM2 (2024), *Denk Mee*, p33.

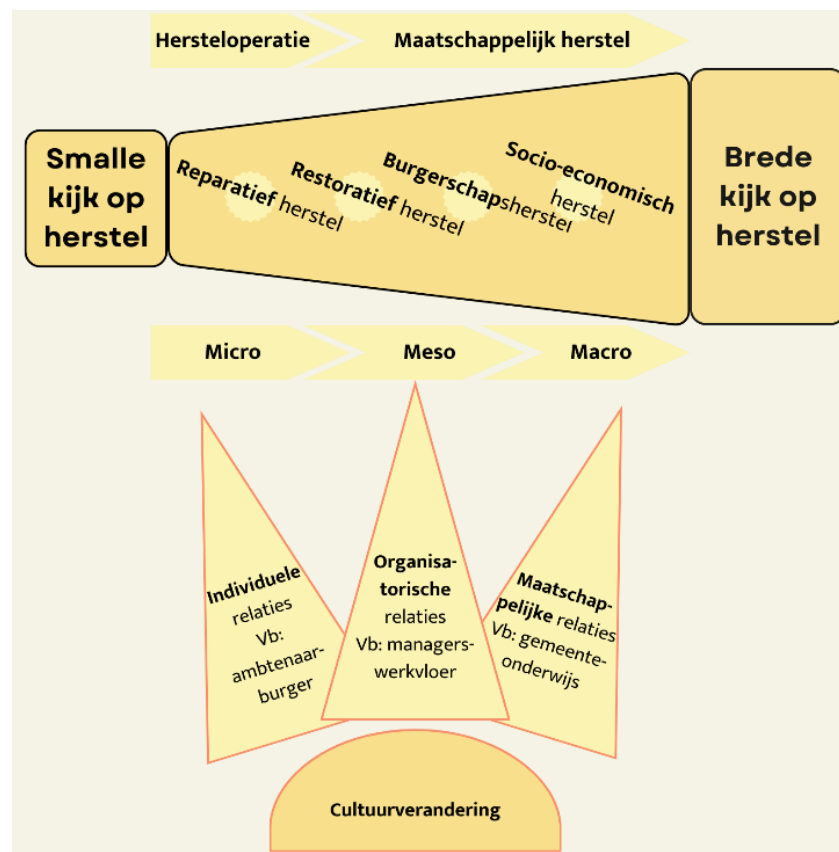


## 5. Cultuurverandering: iedereen aan zet voor implementatie

We horen het vaak als we het hebben over maatschappelijk herstel: de hele cultuur moet anders. Cultuurverandering is tegelijkertijd heel abstract én heel concreet. **Cultuur bestaat immers ook uit de dagelijkse keuzes die we maken.** Om een voorbeeld te geven: Een **mensenrechtencultuur** is een samenleving waarin de **waarden, normen en gedragingen die mensenrechten bevorderen en beschermen, diep geworteld zijn in de dagelijkse praktijk en het bewustzijn van de mensen.** Het doel: een samenleving waarin iedereen zich veilig, gerespecteerd en gewaardeerd voelt, en waar de rechten van elke persoon worden erkend en beschermd. Het vereist continue inspanning.

Op drie niveaus is voor deze cultuurverandering zelfonderzoek nodig naar de onbewuste ervaringen, mensbeeld, en onzichtbare structuren in dagelijkse keuzes en interacties:

- Micro: individuele relaties, bijvoorbeeld ambtenaar - burger
- Meso: organisatorische relaties, bijvoorbeeld uitvoerders - management
- Macro: relaties tussen organisatie en de maatschappij



Figuur 8:

Cultuurverandering op het spectrum van herstel

De drie perspectiefwissels vormen de basis voor deze reflectievragen. Hoe kunnen maatschappelijke actoren bijdragen aan zowel een transformatieve hersteloperatie voor de toeslagen (vraag 1) als aan maatschappijbreed herstel (vraag 2)? **Elke maatschappelijke organisatie kan met de vragen aan de slag.**

## Reflectievragen voor transformatief herstel

	1. Erkenning onrecht	2. Expertise en participatie	3. Emoties en onenigheid
<b>Micro</b>	<p>1) Welke training hebben onze medewerkers (ook hogerop) nodig om in contact met ouders en jongeren het structurele onrecht te erkennen en niet af te doen als fout of incident?</p> <p>2) Welke veilige mogelijkheden biedt onze organisatie de eigen medewerkers om elementen van onrecht en ontkenning aan het licht te brengen?</p>	<p>1) Welke training helpt individuele medewerkers (ook hogerop) om expertise van ouders en jongeren te erkennen, te stimuleren én als leidraad te kunnen nemen?</p> <p>2) Hoe kunnen medewerkers meer de kans krijgen hun expertise uit geleefde ervaring in te brengen op beleidsniveau en daarmee in het functioneren van onze organisatie?</p>	<p>1) Welke training helpt onze medewerkers om in contact met ouders en jongeren ruimte te maken voor emotie, woede en onenigheid – zowel van de ouders en jongeren en henzelf?</p> <p>2) Hoe zorgen we dat onze medewerkers zich welkom voelen om emoties en onenigheid te uiten binnen de organisatie?</p>
<b>Meso</b>	<p>1) Hoe draagt onze organisatie bij aan het doorbreken van de cycli van ontkenning in het herstelproces en aan de continue erkenning van structureel onrecht?</p> <p>2) Hoe garandeert onze organisatie dat ingebrachte kennis van de werkvloer wordt verwerkt tot meer rechtvaardige praktijken en beleid?</p>	<p>1) Hoe beweegt de hersteloperatie van losse momenten van consultatie en feedback naar structurele (betaalde) integratie van geleefde ervaringen?</p> <p>2) Hoe verankert ons instituut participatie en inclusie in de organisatiecultuur als geheel? Welke geleefde ervaringen en <i>tacit knowledge</i> (impliciete kennis) zijn belangrijk voor rechtvaardig dagelijks functioneren en ontbreken nu in de organisatie?</p>	<p>1) Welke <i>feedback loops</i>, met inclusieve participatie van betrokkenen, kan onze organisatie inbouwen in het herstelproces om momenten van emotie, kritiek en onenigheid te waarderen als 'gratis advies' en informatie voor (her)ontwerp?</p> <p>2) Hoe implementeert onze organisatie principes van conflicttransformatie om ingebrachte emoties en onenigheid te vertalen naar duurzaam beleid?</p>
<b>Macro</b>	<p>1) Hoe draagt onze organisatie bij aan een gezamenlijke manifestatie van de ontstane erkenning van het structurele onrecht in de publieke ruimte?</p> <p>2) Wat zijn onze samenwerkingsverbanden voor deze blijvende, zichtbare erkenning?</p>	<p>1) Hoe kan onze organisatie, ook in contacten met media en onderwijs, resterend maatschappelijk stigma bestrijden door ouders en jongeren te omarmen als experts?</p> <p>2) Hoe stimuleren wij samen met andere organisaties de maatschappijbrede waardering van diverse kennisdragers en -vormen (inclusief geleefde ervaring)?</p>	<p>1) Welke rol speelt onze organisatie in het stimuleren van het emancipatieproces van ouders en jongeren en andere gemarginaliseerde groepen?</p> <p>2) Hoe draagt onze organisatie, ook via bv media en onderwijs, bij aan waardering van onenigheid als uiting van burgerschap en versteviging van de relatie burger-overheid?</p>



## 6. Taallijst

Taal doet er toe. Taal kan onrecht in zich dragen, maar ook via sociale verbeelding de **contouren van rechtvaardigheid schetsen**. In dit raamwerk hebben we dat op twee manieren ter harte genomen: we hebben inclusieve wetenschappelijke termen dikgedrukt geïntroduceerd en we gepoogd waardige ‘dagelijkse’ taal te gebruiken voor onrecht en rechtvaardigheid. Hieronder presenteren we beide categorieën tegenover woorden die gangbaar zijn in wetenschap en media, maar die wij als minder inclusief zien en dus hebben doorgestreept.

### Wetenschappelijke taal voor herstel:

Transformatieve rechtvaardigheid ( <i>Transformative justice</i> )	<i>Transitional justice</i>
Transformatief herstel	Affirmatief herstel
Erkenning structurele onrecht	Affirmatieve erkenning
Geleefde ervaring van het onrecht	Slachtofferperspectief
Guarantees of non-repetition	Hervormingen en herzieningen
Reproductie van het onrecht	Nieuw onrecht
Structurele en institutionele verantwoordelijkheid	Individuele schuld
Intersectionaliteit	Identiteitspolitiek
Kennisrechtvaardigheid	Hierarchie in kennis
Relationele verantwoordelijkheid	Individuele verantwoordelijkheid
Mensenrechtencultuur	Verjuridisering

### Dagelijkse taal voor herstel:

Ouders en jongeren	Gedupeerden
Getroffenen	Slachtoffers
Experts (van de geleefde ervaring)	Ervaringsdeskundige
Structureel onrecht	Incident, fout
Herstel is een praktijk, je kan direct beginnen	Herstel is heel complex
Overheid en burger moeten in een gelijkwaardige dialoog komen	Het vertrouwen in de overheid moet terug
Herstel is een proces	Herstel is een uitkomst
Herstel is altijd relationeel (familie, gemeenschappen, collectief)	Maatwerk als ultieme oplossing

## Dankwoord

We willen onze dank uitspreken aan alle professionals die deelnamen aan de werksessies: wij zijn onder de indruk van jullie kennis en jullie inzet voor maatschappelijk herstel. Ook danken wij de ouders die gul hun expertise hebben gedeeld en hebben willen toepassen op dit raamwerk. Kawthar danken wij voor haar toewijding en onmisbare hulp bij het organiseren van dit proces. Ina, Dennis en collega's bij het DG Herstel danken we voor hun betrokkenheid bij dit proces.

## Bronnen

Albers, S. en A. Jan Kruijer (2020), 'Pleidooi voor praktische wijsheid in het sociale domein,' *Sociale vraagstukken*, <https://www.socialevraagstukken.nl/pleidooi-voor-praktische-wijsheid-in-het-sociale-domein/>. Laatste toegang: 4 april 2024.

Brenninkmeijer, A. (2011), Soorten rechtvaardigheid en hun invloed op een mediation, *Tijdschrift Conflicthantering* 4, pp 23-25.

De Nationale Ombudsman (2023), *Herstel bieden: een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten*. Rapport 2023/157. [https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Herstel%20bieden\\_een%20vak%20a%20part.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Herstel%20bieden_een%20vak%20a%20part.pdf). Laatste toegang: 16 april 2024.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>. Laatste toegang: 2 mei 2024.

De Zolderkamer @ Number 5, Gelijkwaardig herstel (2021), *Rapport (Gelijk)waardig herstel. Inzichten en aanbevelingen van kinderen, jongeren en ouders zélf ten dienste van de landelijke en lokale aanpak van de kinderopvangtoeslagaffaire*, [https://www.gelijkwaardigherstel.nl/\\_files/ugd/ed9330\\_30afc653e7214719978fadf2e7480d93.pdf](https://www.gelijkwaardigherstel.nl/_files/ugd/ed9330_30afc653e7214719978fadf2e7480d93.pdf). Laatste toegang: 12 oktober 2023.

Fraser, N. (1995), From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Age. *New Left Review* I (212), 68-93.

Gready, P. & S. Robins (2014), 'From Transitional to Transformative Justice: A New Agenda for Practice,' *International Journal of Transitional Justice*, 8(3), 339-361.

(Gelijk)Waardig Herstel (2024), *Eerste Verslag onafhankelijke herstelroute kindertoeslagaffaire*, <https://www.gelijkwaardigherstel.nl/post/eerste-verslag-onafhankelijke-herstelroute-kindertoeslagaffaire>. Laatste toegang: 9 mei 2024.

Immler, N. (2022), *Oratie: De (Dia)Logics van Erkenning en Herstel. Het belang van geschiedenis voor rechtvaardigheid*. Universiteit voor Humanistiek Utrecht.

Immler, N. en N. Wentholt (2023), *Herstel als maatschappelijke opdracht. Zichtbare transformatie van relaties*, Discussienotitie in opdracht van Ministerie van Financiën,

<https://dialogicsofjustice.org/2023/10/25/herstel-als-maatschappelijke-opdracht/> Laatste toegang: 4 juni 2024.

Laplante (2015), L.J., 'Just Repair,' *Cornell International Law Journal* 48, 513-78.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Georgina Kuipers et al (2024), *Vormgeven aan schadebeleid. De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening*.

NWM2 (2024), *Denk Mee. Maatschappelijk herstel. Eindverslag co-creatie bijeenkomsten*. 19 juni 2024, p64.

Ouderpanel (2021) Ongevraagd advies herijking, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-90dd4aaa-989b-4576-9501-70d06e26a9da/pdf>. Laatste toegang: 4 juni 2024.

Parlementaire enquetecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (2024), *Blind voor mens en recht*, <https://files.tweedekamer.nl/sites/default/files/2024-02/Rapport%20PEFD%20Blind%20voor%20mens%20en%20recht%206022024.pdf>. Laatste toegang: 29 mei 2024.

Redactie Omroep Almere (2022), 'College van Almeerse Herstelexperts Kinderopvangtoeslagschandaal kan starten door unanieme steun van de gemeenteraad,' *Omroep Almere*, 31 januari 2022, <https://omroepalmere.nl/2022/01/college-van-almeerse-herstelexperts-kinderopvangtoeslagschandaal-kan-starten-door-unanieme-steun-van-de-gemeenteraad/>. Laatste toegang: 16 juni 2024.

Ruiter, M. de (2024), 'Kinderen over het leed door de toeslagenaffaire: 'Mijn leven had dus niet zo hoeven lopen', de Volkskrant, 7 juni 2024, <https://www.volkskrant.nl/binnenland/kinderen-over-het-leed-door-de-toeslagenaffaire-mijn-leven-had-dus-niet-zo-hoeven-lopen~bf9ee0b1/>. Laatste toegang: 16 juni 2024.

Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), *Klem tussen Balie en Beleid*. [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225\\_eindrapport\\_tijdelijke\\_commissie\\_uitvoeringsorganisaties.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf). Laatste toegang: 26 april 2024.

United Nations General Assembly (2005), *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, A/RES/60/147.

Willink, H. T. (2023), *Het tij tegen. De democratische rechtsorde als fundament*, Uitgeverij Prometheus.