Waardige toekomst

Advies aan de staatssecretaris voor Toeslagen en Douane

11 januari 2022

1. Advies

Inleiding
Dit advies behelst voorstellen om te werken aan het wederom mogelijk maken van een aanvaardbaar toekomstperspectief voor de gedupeerde jongeren en kinderen in de kinderopvangtoeslagaffaire. Alexandra van Huffelen heeft op 20 december 2021 aan roel in 't veld om het advies gevraagd, uit te brengen voor 12 januari 2022.

Het gaat om ongeveer 75.000-95.000 jonge mensen.[1]

Het onderhavige advies heeft kunnen ontstaan, omdat veel betrokkenen bereid waren om tijdens de kerstvakantie gesprekken te voeren. Zelfs bleek het mogelijk om een concept voor commentaar toe te zenden, waarop alle gesprekspartners hebben gereageerd. De adviseur is als enige verantwoordelijk voor de inhoud.

Het advies gaat over wie, wat en hoe. Wie moet handelen, welke inhoud heeft dit handelen, en langs welke weg zijn handelingen verbonden?

De overeengekomen kindregeling, voor zover deze de eenmalige uitkering aan alle betrokken jonge mensen betreft, blijft als voldongen feit in dit advies buiten beschouwing. De overige voorzieningen, in zorg, wonen, hulp aangaande schulden, en ontplooiing waaronder opleiden en werk, vormen juist de materie waarop dit advies betrekking heeft.

Centraal algemeen uitgangspunt is, dat jongeren zelf het best in staat zijn om te beslissen over hun toekomst. Datzelfde geldt voor kinderen in samenhang met ouders[2]. Verschillende overheden dragen medeverantwoordelijkheid om dienstbaar te zijn aan het voornoemde doel, herstel van toekomstperspectief. Het snel vormgeven van adequate onderlinge communicatie tussen deze overheden en organisaties die zorgen voor passende voorzieningen is daarom zeer urgent, omdat de door de overheid toegebrachte schade iedere dag nog toeneemt. Samenwerking dient regel te zijn, uitoefening van hindermacht een doodzonde. Deze urgentie legitimeert ongebruikelijke werkwijzen. Voorschriften, die bedoeld zijn voor uitvoerige controle, en vaak voor veel uitstel zorgen zoals aanbesteding, worden daarom door het rijk aangepast of tijdelijk buiten werking gesteld.

Ter wille van democratische controle is het gewenst om alle vormen van overleg tussen overheden, instellingen en burgers, die betrekking hebben op structuur en uitvoering van maatregelen openbaar te maken, en alle betrokkenen over concrete resultaten te informeren.

Procescondities
Bij inspanningen om aan de gedupeerde kinderen en jongeren een nieuw toekomstperspectief te bieden, verkeren veel verschillende instanties, professionals en andere betrokkenen in de naaste omgeving. Deze zijn niet van nature geordend of op elkaar afgestemd. De grote variëteit binnen de groep kinderen en jongeren sluit standaardrecepten uit. Respect voor individuele soevereiniteit brengt bovendien met zich, dat steeds de

[1] Voor de leesbaarheid refereren we in het vervolg van dit advies aan hen als 'de groep'.
[2] Bij het gebruik van de term ouders zijn tevens voogden bedoeld.

inzichten, voorkeuren en oordelen van iedere jong persoon zelf tenminste mede uitgangspunt zijn voor interventies door alle anderen. De in de zorg nu gangbare normatiek: samen beslissen, geldt hier des te sterker. Dat is dan ook procesconditie 1: niets zonder de betrokkene. Bij kinderen zijn ouders ook (mede)beslissers.

Daaraan verbonden is procesconditie 2: iedere interventie is gebaseerd op een gedegen omvattende analyse van de specifieke positie van deze unieke jonge mens. Dus niet een algemene regel als uitgangspunt met een verbijzondering kiezen, maar voornoemde positie als uitgangspunt voor alles. Dus ook geen tevoren gefixeerd aanbod van een voorziening, maar maatwerk.

De toegebrachte schade heeft vanzelfsprekend diep wantrouwen gewekt jegens de verantwoordelijke overheid. Dit wantrouwen is geen vruchtbare grondslag voor toekomstig leven. Een van de manieren om dit te verzwakken is om te laten zien, dat overheden in onderlinge overeenstemming ook vertrouwenwekkend kunnen handelen. Een van de voorwaarden daarvoor is, dat overheden nimmer meer jegens of aan kinderen en jongeren onderling tegenstrijdige instructies of adviezen geven. Daaruit komt voort procesconditie 3: voor iedere jongere bestaat een enkele mens, die als contactpersoon communiceert en overleg voert over interventies. Hij/zij heet kompaan.

Uit dit drietal procescondities vloeit voort, dat het openbaar bestuur met de daaraan verbonden voorzieningen gaat functioneren als een omgekeerde pyramide. De omringende actoren faciliteren de ontwikkeling van de unieke jongere, ieder vanuit de eigen taakstelling en missie. Iedere relatie moet vertrouwenwekkend zijn vorm gegeven, iedere voorziening van hoge kwaliteit.

Voorstellen met betrekking tot het rijk
(ter wille van eenvoud is de formulering van de voorstellen gebiedend gekozen; aan elk werkwoord is toe te voegen: dient te.)

Het rijk draagt verantwoordelijkheid voor het faciliteren en financieren van de noodzakelijke activiteiten van alle overheden en betrokken instellingen en initiatieven. Bovendien is het rijk verantwoordelijk voor die regelgeving, die bijdraagt aan het doel, herstel van toekomstperspectief voor gedupeerde jongeren en kinderen. Het rijk zelf spreekt voor dit onderwerp vanaf nu met één mond. De coördinatie ligt bestuurlijk in handen van de staatsecretaris voor Toeslagen en Douane, en ambtelijk bij de directeur-generaal Herstel van het ministerie van Financiën. Alle communicatie vanuit het rijk verloopt via dit duo van coördinatoren. De minister-president heeft oog voor het bewaren van deze eenheid.

De regelgeving is in het bijzonder gericht op het scheppen van ruimte voor gemeenten om passend te handelen. Minimalisering van red tape is een vereiste. Dit houdt in dat voorafgaand niet in detail wordt voorgeschreven hoe het handelen van de gemeente eruit ziet en ruimte is voor variëteit voor de ondersteuning. Dat is logisch omdat er ook grote variëteit is in de casuïstiek. Daarnaast is de materie deels onbekend en dient leren voorop te staan: wat werkt voor wie. Financieel komt dit neer op uitbreiding van omvang en reikwijdte van de SPUK Brede Hulp (Ministerie van Financiën).

Het rijk is ook verantwoordelijk voor adequate informatievoorziening omtrent het eigen handelen aan de groep betrokken jonge mensen. Het rijk zal de groep steeds zo vroeg mogelijk informeren over toekomstige gebeurtenissen, bijvoorbeeld de komende eenmalige uitkering.

Tevens vindt met de groep over ieder voornemen tot handelen op landelijk niveau intens en breed beraad plaats. Tot de partners behoren verschillende panels, de Zolderkamer @ Number 5 community, en BOinK. Niet bestuurlijke traditie, maar het voornoemde doel en het herstel van vertrouwen van gedupeerden zijn leidend bij rolverdeling en – invulling van betrokken organisaties.

Het rijk gaat een verbinding[3] aan met het Nederlands Jeugdinstituut (NJi) dat zich daartoe bereid heeft verklaard om de onafhankelijke informatievoorziening te vervolmaken over zaken die dit deel van de jeugd aangaan. Bijvoorbeeld overzichten over wie wat doet op dit terrein. Het is verstandig om dit samen met de groep te doen.

Het rijk gaat een verbinding aan met het Nibud dat zich daartoe bereid heeft verklaard om aan de groep op verzoek financiële educatie te verzorgen, voordat betalingen plaats vinden. Ook kompanen kunnen jonge mensen op deze mogelijkheid wijzen.

Het rijk gaat een verbinding aan met de VNG om de twee al bestaande ondersteuningsgroepen (hersteloperatie gemeenten en ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd) ter ondersteuning van gemeenten continuïteit te bieden.

Een mooi voorbeeld van gewenste samenwerking tussen bestuurslagen is het volgende:

De betaling van de eenmalige uitkering dient plaats te vinden in verbinding met inspanningen voor emotioneel herstel van ieder lid van de groep. Daarom gaat aan de uitkering een uitvoerige brief vooraf, waarin de regering de komende uitkering aankondigt en de burgemeester vertelt, welke inspanningen de gemeente waarin de ontvanger woont gaat leveren om bij te dragen aan herstel.

De brief bevat ook het aanbod om desgewenst kosteloos deel te nemen aan onlinetraining in omgang met geld door Nibud, inclusief procedure van aanmelding.

In deze brief is ook een lokaal of regionaal meldpunt met telefoonnummer en emailadres opgenomen, waar ieder vragen kan stellen, etc.

Ten tijde van de verzending van deze brief adverteert het rijk met de mededeling dat ieder jongere die de brief niet heeft ontvangen zich kan melden, indien hij/zij van oordeel is mede een gedupeerde te zijn.

Voorstellen met betrekking tot gemeenten

De hoofdverantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van hoogwaardige relaties met ieder lid van de groep berust logischerwijze bij gemeenten. Ook gemeenten hebben geen onbegrensde mogelijkheden. Gemeenten zullen in dit proces de volgende stappen doorlopen.

[3] De term is gekozen om zowel de bestaande subsidie relaties als contractering daaronder te begrijpen.

1. Gemeenten zullen allereerst een **persoonlijk contact** met ieder lid van de groep tot stand dienen te brengen. De ervaring leert, dat het niet eenvoudig blijkt daadwerkelijk contact met ieder lid te leggen. Het verdient aanbeveling om daarbij ook ongebruikelijke methoden toe te passen, zoals het inschakelen van vrijwilligersorganisaties, het stimuleren van al wel bekende leden van de groep om via sociale media de overige te stimuleren, en eigen additionele communicatie. Op basis van die contacten is vervolgens maatwerk mogelijk.
2. Dit maatwerk vangt aan met **triage**: niet ieder kind is gebaat met een bijzondere aanpak. Kinderen en de gezinnen waarin zij opgroeien maken veel mee in het leven, ook confronterende en soms ingrijpende gebeurtenissen. Soms is daarvoor specifieke en specialistische ondersteuning nodig, maar in alle gevallen zijn weerbaarheid en veerkracht essentiële aspecten om eventuele negatieve gevolgen van dergelijke gebeurtenissen te overwinnen. Normale, laagdrempelige ondersteuning in de directe omgeving is daarvoor vaak voldoende. En dan is ook geen aparte aanpak nodig.
3. Wie meer nodig heeft dan de reguliere ondersteuning in gezin en door gemeenten en de uitkering via de kindregeling krijgt een **kompaan**. De kompaan biedt allereerst bescherming aan het kind of de jongere. De kompaan is de enige persoon, die is gemandateerd om in overeenstemming met de jonge mens, en wat kinderen betreft met de ouders, beslissingen te nemen die gaan over zijn/haar ondersteuning. Iedere overheid communiceert via de kompaan met een lid van de groep, en niet daarbuiten. De kompaan is een professional in dienst van de gemeente met competenties die het mogelijk maken om te praten met kinderen en jongeren en verbindingen in de organisatie van de gemeente te leggen. De kompaan is toegerust met een mandaat en hoeft binnen de gemeente slechts in beperkte mate verantwoording af te leggen. De gemeente kan de kosten verhalen bij het rijk. Iedere kompaan verantwoordt zich regelmatig in een kring van *peers*.
4. De kompaan is binnen de gemeente ondersteund door een **backoffice** waarin alle noodzakelijke competenties op het niveau van topexpertise aanwezig zijn. Daarnaast bestaan de door de VNG in het leven geroepen ondersteuningsgroepen. Van nature zal de kompaan zich eerst richten tot de backoffice, en zal die zo nodig aankloppen bij een van de ondersteuningsgroepen van de VNG. In de backoffice en deze groepen nemen ook betaalde ervaringsdeskundigen zitting.
5. Iedere jongere heeft het recht om te verzoeken om vervanging van deze specifieke kompaan. In de backofficeorganisatie van de kompaan bevinden zich ook ervaringsdeskundigen; deze treden in dienst van de organisatie en maken daar deel van uit. Het werkproces vangt aan met een uitvoerige **analyse** door kompaan en betrokkene samen over wat nodig is en in welke volgorde. Dit gaat vooraf aan alle daaropvolgende interventies. De jongere staat centraal. Hij/zij beslist samen met de kompaan welke verdere expertise gewenst is om aan de analyse bij te dragen. De analyse leidt tot een besluit over een aantal samenhangende voornemens, wensen en behoeften. Behoeften kunnen zich bevinden in de volgende relevante domeinen: lichamelijke en geestelijke gezondheid, wonen, financiële belasting, en ontplooiing. De eerste drie zijn randvoorwaardelijk ten opzichte van de vierde: zolang die niet op orde zijn, is niet goed aan ontplooiing te werken. Centraal bij ontplooiing van kinderen staat opleiden, bij

jongeren opleiden, werken of een relevant alternatief. Opleiden betekent niet altijd een opleiding volgen, maar kan ook vorm krijgen in training-on-the-job of een jaar betaald verlof om in rust een toekomstperspectief vorm te geven.

6. Na analyse volgt **planvorming,** en daarna **uitvoering**. In de planvorming zijn activiteiten begroot en in tijd geordend. Bij de uitvoering zijn ook tal van organisaties in het geding, die wel verbindingen met gemeenten hebben, maar niet ondergeschikt zijn. De gemeente verricht in de richting van deze organisaties de noodzakelijke activiteiten.

Op lokaal en/of regionaal niveau komen teams van bedoelde jongeren, kinderen en ouders tot stand die een oordeel geven over wat is gepresteerd en voorstellen kunnen doen voor het vervolg. Wij noemen die Toezieners. Het is verstandig, dat gemeenten niet zelf deze groepen van Toezieners optuigt, maar de totstandkoming overlaat aan vertrouwenwekkende professionele intermediairs. Daarvoor komen in het bijzonder in aanmerking:

- Het programma Maatschappelijke Diensttijd (MDT) met zijn partners;

en

- De Number 5 Foundation.

Gemeenten dienen zich – voor zover nog nodig – te equiperen met professionals en methoden die de best mogelijke garantie voor succes bieden. Er is een aantal methoden ontworpen en beproefd die dit succes mogelijk maken. Bij een drietal organisaties is ons verzekerd, dat snelle schaalvergroting mogelijk is. Methoden die gemeenten in staat stellen om bovengenoemde stappen succesvol te doorlopen zijn:

- Doorbraakmethode van het Instituut voor Publieke Waarden;
- Jongeren Perspectief Fonds.

Een methode die ook direct kan bijdragen aan de toekomst van kinderen en jongeren is het programma Maatschappelijke Diensttijd (MDT) van de ministeries van VWS, OCW & SZW.

Het rijk dient toe te zeggen, dat het de kosten van inschakeling van deze drie laatstgenoemde organisaties in ieder geval zal vergoeden.

Een aantal gemeenten is te klein of heeft een te klein aantal leden van de groep als inwoner, om zelf een hoogwaardige organisatie op te tuigen. De aanbeveling luidt om in dit geval een van de goed functionerende regionale samenwerkingsorganisaties hiervoor te benutten, dan wel aan te sluiten bij een centrumgemeente.

Reflecteren en leren

Ieder half jaar verstrekt de gemeente gedetailleerde, maar niet tot individuen te herleiden, informatie over het totaal aan inspanningen voor bedoelde jongeren en kinderen aan de VNG. Daarin is ook het oordeel van de Toezieners opgenomen. Deze informatie is openbaar, en vormt tevens de grondslag voor verantwoording aan de gemeenteraad.

De VNG is vanaf heden ervoor verantwoordelijk, dat deze informatie over Nederland als geheel onverwijld in samengestelde vorm beschikbaar komt voor iedere betrokkene. Daarover organiseert de VNG ook telkenmale een werkconferentie voor kompanen en backoffices, waarin oordeelsvorming kan plaats vinden, en innovaties bespreking kunnen vinden.

Eenmaal per jaar verzorgt het kabinet een rapportage aan het parlement, met voorstellen voor aanpassing van het handelen door het rijk. Zo vindt stapsgewijze desgewenst bijstelling plaats van regelingen voor voorzieningen en voornemens op rijksniveau.

Uit de samengestelde praktijken van gemeenten en daarover gevormde oordelen ontwikkelt zich mogelijkerwijze een nationaal leerproces. Dit ware te ondersteunen door praktijkgericht onderzoek, dat separate financiering van het rijk ontvangt. De uitvoering zal in handen zijn van universiteiten en hogescholen, in het bijzonder een aantal gespecialiseerde lectoren. De coördinatie hiervan berust bij het SCP en het Nederlands Jeugdinstituut (NJi).

Daarnaast is het gewenst een programma te ontwerpen voor meer fundamenteel onderzoek over effectiviteit van interventies voor deze groep, eveneens door het rijk afzonderlijk te financieren, en te ontwerpen en coördineren door ZonMw en het SCP, en uit te voeren door universiteiten en hogescholen.

Na vijf jaar, dus in 2027, vindt een omvattende evaluatie plaats.

2. Toelichting

2.1. De opdracht en interpretatie van de opdracht

Waarom het gaat in dit advies
De opdracht is beperkt tot kinderen en jongeren en gaat dus niet over alle gedupeerden. Het gaat ook niet over de eenmalige uitkering, maar over alle andere vormen van mogelijke ondersteuning. Sommigen hebben deze ondersteuning omschreven als gericht op emotioneel herstel. Ik geef de voorkeur aan de volgende omschrijving: al die ondersteuning, die noodzakelijk is voor het herstel van het eerdere toekomstperspectief voor deze groep. Het leed dat bij deze groep is veroorzaakt is in strijd met het recht en met de eis van rechtvaardige uitvoering van beleid. Dus dient diezelfde overheid, die dienstbaar behoort te zijn aan de samenleving, de veroorzaakte schade te vergoeden.

De aanpak
Op basis van ongeveer 25 gesprekken met een grote groep betrokkenen is een beeld gevormd van de voortgang van het programma, de knelpunten en mogelijke oplossingen. In de bijlage is een overzicht van de gesprekspartners te vinden. KWINK groep heeft gezorgd voor de ondersteuning in dit traject. Daarnaast is een documentstudie uitgevoerd. Het conceptadvies is aan iedere gesprekspartner toegestuurd ter verbetering, aanscherping of nuancering. Het advies dat voorligt is geen gezamenlijk advies, maar bevat mijn voorstel voor de toekomst. Getracht is om ieder voorstel te adresseren. De voorstellen gaan zowel over inhoud als over proces.

Tot nu toe
De Nederlandse samenleving heeft zichzelf keer op keer verminkt bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. Gebrekkige wetgeving leidde tot genadeloze uitvoering, die noch op politiek niveau, noch door de rechterlijke macht werd gecorrigeerd. Daardoor zijn meer dan honderdduizend levens ten onrechte beschadigd, in de vele duizenden ernstige gevallen wellicht deels onherstelbaar.

Tenslotte viel een kabinet. De Belastingdienst werd opgesplitst. In 2020 is een begin gemaakt met herstellen van schade. In de kamerbrief over de herijking van de aanpak hersteloperatie kinderopvangtoeslag[4] staan behoeften en oplossingsrichtingen geschetst voor ouders waar ook kinderen mee geholpen worden. Dit advies sluit goed aan bij dit onderliggende advies.

Het Programma Leven op de Rit richt zich op de kinderen van gedupeerde ouders. Doel van het programma 'Leven op de rit' is het erkennen van het leed van kinderen van gedupeerde ouders en het bijdragen aan een betere toekomst voor deze kinderen. Vijf actielijnen vormen de basis van het programma: passende hulp via gemeenten, financiële tegemoetkoming, community, publicatie en meerjarige onderzoek.

[4] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/03/kamerbrief-over-opbrengsten-herijking-aanpak-hersteloperatie-kinderopvangtoeslag.

Voor de financiële aspecten van de tegemoetkoming is medio 2021 de kindregeling opgesteld. De uitvoering van de kindregeling bestaat uit drie onderdelen: 1. De ambtshalve verstrekking van een geldbedrag dat is gekoppeld aan de leeftijd van het kind van een gedupeerde ouder, bij voorkeur over te maken op rekening van het kind; 2. De individuele toetsing van aanvragen van kinderen die zichzelf als gedupeerde melden; 3. Brede ondersteuning, maatwerk naar de behoefte per kind op bijvoorbeeld zorg, financieel advies en opleiding.

Bij de herstelvoorbereiding zijn veel verschillende overheidsorganisaties betrokken. Het ministerie van Financiën overlegt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en gemeenten. Ook de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Justitie en Veiligheid (JenV) zijn intensief betrokken. In diverse werkgroepen, een ambtelijke stuurgroep, een Bestuurlijk Overleg en de Ministeriële Commissie Toeslagen Herstel werken rijk en gemeenten samen. Binnen de Belastingdienst is de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) opgericht.

Binnen het ministerie van Financiën is inmiddels een Directoraat-Generaal (DG) Herstel in oprichting. Dit programma DG zal vanuit een coördinerende rol de opgavegerichte en domeinoverstijgende aanpak van de hersteloperatie aansturen.

Het ministerie van JenV werkt aan een aanpak voor de uithuisplaatsingen van kinderen van gedupeerde ouders. Ondersteuning wat betreft de uithuisplaatsing zal worden ingevuld door een landelijk onafhankelijk Ondersteuningsteam (OT), georganiseerd door het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd (OZJ). Het OZJ opereert los van de bestaande organisaties in de jeugdbescherming en kan daarom vanuit een onafhankelijke positie naast ouders en kinderen staan. Het OZJ is onderdeel van het programma Zorg voor de Jeugd van de VNG.

Gemeenten zijn aangewezen om vanaf het moment dat een ouder zich bij UHT meldt, (mogelijk) gedupeerde ouders op de leefgebieden van financiën, wonen, zorg, gezin en werk te ondersteunen.

In november zijn in de Staatscourant de Specifieke Uitkeringen (SPUKs) aan gemeenten gepubliceerd. De nieuwe SPUKs geven gemeenten meer inzicht in welke kosten vergoed worden en hoe het vergoedingsproces eruitziet. Het gaat om kosten die gemeenten maken bij de uitvoering van de hersteloperatie. Er zijn drie SPUKs: 1. Specifieke uitkering SZW over kwijtschelden publieke schulden; 2. Specifieke uitkering Financiën over vergoeding kosten brede hulp; 3. Specifieke uitkering BZK over kwijtschelden gemeentelijke belastingen.

Vanuit een groep ouders, jongeren en kinderen, de Zolderkamer @ Number 5 community, is een omvattend rapport opgesteld, geheten (Gelijk)waardig herstel, dat veel wensen en voorkeuren, maar ook aanwijzingen voor vertrouwenwekkend gedrag bevat.

Wat wij waarnamen

Ondanks alle goede voornemens aan overheidszijde is het tempo van realisatie laag. Dat valt ook niet te verwonderen, want reageren op een crisis met reorganisaties vertraagt in het algemeen.

Bovendien is het uitkeren van een eenmalig bedrag aan een groot aantal jongeren en kinderen ingewikkelder dan het lijkt. Het uitwerken van de financiële regeling heeft prioriteit gekregen boven het opzetten van brede ondersteuning.

Vooral echter is een klimaat ontstaan, waarin onzekerheid toeneemt over wat aanvaardbaar zal zijn. Verschillende representaties van ouderen en kinderen betwisten elkaars legitimiteit, en daarop reageert de overheid nerveus. Sommige politici kiezen daarin partij. Dit geldt met name de bestuurlijke vormgeving van voorzieningen voor herstel in de aangeduide domeinen. Procedures zijn gevoelig. Zelfs hebben parlement en representaties van de betrokken groep zich uitgelaten over de vraag, welke instantie de eenmalige uitkering zou moeten verzorgen. De staatsrechtelijke situatie maakte het bovendien moeilijk knopen door te hakken. Ook het naast elkaar ontwikkelen van plannen en initiatieven zonder duidelijke overkoepelende sturing heeft vertragend gewerkt.

Dit advies is erop gericht om een mogelijk eind aan de onzekerheid te maken door het ontwerpen van een heldere structuur voor de komende operatie die tegemoetkomt aan de noodzakelijk urgentie.

2.2. Overwegingen

Op de achtergrond speelt een aantal kwesties, waarover ik heb nagedacht. Hier volgen de overwegingen, waarvan de neerslag in het advies is te vinden.

1. Urgentie

Waarneming van wat tot op heden is gebeurd leidt tot de indruk, dat veel publieke besluitvormers van oordeel zijn, dat het gebruikelijke tempo van het openbaar bestuur hoog genoeg is om maatregelen te nemen ten bate van de betrokken kinderen en jongeren. Mijns inziens is dit een ernstige misvatting. Een deel van de groep is ten prooi aan ontreddering en geestelijke ontwrichting. Voor hen geldt, dat zonder hulp de schade iedere dag nog toeneemt. Momenteel weten we zelfs niet, om wie het hierbij precies gaat. Tal van leden melden zich immers niet bij hulpverleners, uit wantrouwen of informatiegebrek of angst. De wat straffe toon in het advies is gekozen om te verduidelijken, dat het niet gaat om gebruikelijke casuïstiek. Een zeer hoog tempo van besluitvoering en uitvoering is naar mijn overtuiging hoogst noodzakelijk.

2. Vertegenwoordiging

In het advies staan twee uitgangspunten centraal:

- Op alle niveaus betrekken van de groep jongeren en kinderen bij beslissingen.
- Het zo vorm geven van maatregelen, dat iedere betrokkenen als een uniek mens is beschouwd.

De groep gedupeerden is zeer gevarieerd. Dit geldt ook voor omvang en aard van de toegebrachte schade. Voor jongeren en kinderen is besloten tot eenmalige toekenning van een bedrag. Daarenboven is steun toegezegd op een aantal terreinen. Het inzicht is gerijpt,

mede uit lezing van het mooie rapport (Gelijk)waardig herstel[5], dat de betrokkenen hoofdrollen dienen te spelen bij beslissingen over de uitwerking hiervan. Door de doelgroep te betrekken is de kans op aansluiting bij de wensen en behoeften van kinderen en jongeren groter. Ervaringskennis helpt professionals en beleidsmakers om hun werk en beleid te verbeteren.[6] Daarnaast kan de betrokkenheid een helende werking hebben. De inzet door de doelgroep verdient ook financiële vergoeding voor het werk.

In de gedachtegang die dit advies domineert is een klein aantal beslissingen op nationaal niveau te nemen en een groot aantal op lokaal c.q. regionaal niveau. Op beide niveaus dient de stem van betrokkenen goed te zijn ontwikkeld en hoorbaar te zijn.

Op nationaal niveau zijn verschillende stemmen ontwikkeld: onder meer het Ouderpanel, het Kindpanel en de Number 5 community. Het is mijns inziens helemaal niet nodig te streven naar enkelvoudige vertegenwoordiging bij het tot stand brengen van co-creatie voor adequate maatregelen. Het beraad dient een gedaante te krijgen, waarin iedere goed ontwikkelde stem is te horen, en is gehoord. Openheid en transparantie zijn daarom noodzakelijke voorwaarden. Steeds moet toetreding van ontwikkelde stemmen mogelijk blijven. Aanvaarding van dit beginsel kan ook veel spanning die recent bestond uit de lucht halen.

Op lokaal en regionaal niveau bevat het advies een voorstel om Toezieners in het leven te roepen die de gesprekspartners van gemeente of regio zijn voor te nemen collectieve beslissingen en toe zien op de juiste uitvoering voor iedere individuele betrokkene. Geschikte professionele onafhankelijke organisaties zullen de totstandkoming van die groepen begeleiden.

3. Proportionaliteit

Onder betrokkenen is het besef levend, dat een te extreem begunstigende behandeling zou kunnen leiden tot jaloezie en rancune bij andere maatschappelijke groeperingen. Dit bewonderenswaardige bewustzijn rechtvaardigt echter niet om minder dan volledige hulp te bieden. Het risico van extreme begunstiging is in dit geval niet afwezig, omdat met name de rijksoverheid zich zeer bewust is van de eigen schuld aan het gebeurde. In het advies is daarom als centraal doel van de operatie gekozen het teruggeven van het toekomstperspectief aan kinderen en jongeren.

[5] Het rapport (Gelijk)waardig herstel is opgesteld vanuit een groep ouders, jongeren en kinderen, de Zolderkamer @ Number 5 community.
[6] Zie ook: https://www.nji.nl/ervaringskennis.

2.3. Niet in het advies opgenomen suggesties

Gedurende de gevoerde gesprekken zijn voorstellen geformuleerd, waarover we hebben nagedacht, maar ze uiteindelijk niet in het advies opgenomen. Graag verantwoord ik, waarom.

1. Buddies

Er is geopperd, dat het aanbeveling verdient om iedere betrokken jongere of kind desgewenst een buddy te geven uit de zeer omvangrijke groep gepensioneerde Nederlanders, op basis van vrijwilligheid. Het voordeel zou zijn, dat niet de overheid, maar de samenleving dicht in de buurt hulp biedt.

Aan uitvoering is echter een omvangrijk selectieprobleem verbonden: niet iedere gepensioneerde is geschikt om die rol te vervullen. Het is daarom wellicht verstandiger om het idee van een buddy te reserveren voor ondersteuning van een betrokkene in een van de levensdomeinen, en dit vorm te geven op lokaal c.q. regionaal niveau. Ter bestrijding van problematische schulden zijn bijvoorbeeld competente vrijwilligersorganisaties aanwezig zoals Schuldhulpmaatje, Humanitas en Het Leger des Heils. Voor zorgondersteuning bestaan eveneens competente organisaties met senioren als vrijwilligers.

2. Een waarheids- en verzoeningscommissie

Verzoening en een begin van herstel van vertrouwen zouden wellicht zijn gebaat bij het functioneren van een waarheids- en verzoeningscommissie, zoals met name in een aantal Afrikaanse landen eerder is beproefd. Dit is te meer van belang, omdat de aanstaande parlementaire enquête een ongelukkige structuur heeft, doordat een van de hoofdschuldigen, het parlement, als aanklager en onderzoeker gaat optreden. Het zou ook heel goed mogelijk zijn om zo'n commissie te doen uitgaan van de in ons land aanwezige ombudsmannen. Dat het voorstel niet in het advies is opgenomen, vindt zijn oorzaak in de waarneming, dat in een aantal landen het resultaat niet aan de verwachtingen beantwoordde, en dat met name de mate van verzoening teleurstelde. Bovendien is opgemerkt, dat een dergelijke commissie door sommigen zou worden gezien als een symbolische daad, die de inspanningen om tot werkelijk herstel van het toekomstperspectief van betrokkenen zou verzwakken.

2.4. Bouwstenen voor structuur en proces van de operatie

Om wie het gaat
Omdat het gaat om de kinderopvangtoeslag, bestaat de gedupeerde groep per definitie mede uit kinderen en jongeren. De omvang van de groep kinderen en jongeren van ouders, die financiële tegemoetkoming ontvangen, is op dit ogenblik nog niet precies bekend, maar ligt tussen de 75.000 en 95.000 jonge mensen. De groep kinderen en jongeren is zeer gevarieerd:

- De grootste groep bestaat uit hen, die ten tijde van het onheil bij hun ouders of een van de ouders woonden en toen minderjarig waren;
- Daarnaast waren op dat moment in de gezinnen ook jongeren (meerderjarigen) aanwezig;
- Daarnaast is een groep uit de betrokken gezinnen naar voogden of pleegouders gemigreerd.

De schade kan bestaan uit een aantasting van fysieke en geestelijke gezondheid, maar ook uit een onderbreking van het opleidingstraject, of uit een mindere opleiding dan die welke correspondeert met het talent. Ook kunnen schulden door de kinderen en jongeren zijn gemaakt.

Maatwerk
De totale omvang van de groep kinderen en jongeren is logischerwijze bepaald door de uitkering die zij zullen ontvangen volgens de tot stand gebrachte kindregeling. Er zijn verschillen in de mate van schade binnen deze groep. Enerzijds afhankelijk van wat het gezin is aangedaan, maar anderzijds ook van de verwerking binnen het gezin en door de kinderen en jongeren zelf.

Er is dus maatwerk nodig. Voor op dit moment nog thuiswonende, minderjarige kinderen geldt dat zij ondersteuning krijgen vanuit de het herstelproces zoals dat is ingericht voor de ouders. Dit proces is ingericht op een wijze die overeenkomsten kent met het proces zoals wij dat voorstellen voor jongeren. Wel voegen we hieraan toe dat niet alleen naar het gezin als geheel wordt gekeken, maar dat er specifieke aandacht is voor het kind of de jongere, waarbij samen met de jongere wordt bepaald wat zij nodig heeft voor een waardige toekomst.

Voor de jongeren (dus boven de 18) is mogelijk een separaat herstelproces nodig. Ook binnen deze groep geldt weer dat jongeren verschillende soorten hulp nodig hebben en niet iedere jongere heeft even intensieve hulp nodig. Wat wel voor iedere jongere met schulden geldt is dat het zeer urgent is hun eventuele schulden te bevriezen (zoals ook bij de ouders is gebeurd). Voorts is het van belang om de jongeren met de meeste problemen éérst te helpen. Hiervoor is nodig dat eerst triage plaatsvindt: het per jongere bepalen van de urgentie en de benodigde vervolgstappen. Zo'n triage kan zijn gebaseerd op een combinatie van kenmerken (leeftijd, onderwijsniveau), prevalentie in zorgtrajecten (jeugdzorg, mentale gezondheid), hoogte van oorspronkelijke vorderingen op ouders, urgentie (acute problemen). Maar nooit mag statistiek werkelijke specifieke gezamenlijke analyse vervangen. Aan zo'n triagemodel kan meteen een aantal handelingsperspectieven zijn

verbonden waarmee 'kompanen' aan de slag kunnen en waartoe zij automatisch het mandaat hebben om dat te regelen.

De verwachting is dat uit triage zal blijken dat het niet nodig is dat iedere jongere een eigen kompaan heeft. Een eerste inschatting van het Instituut voor Publieke Waarden is dat 10 tot 15 procent van de gedupeerden méér nodig heeft dan de reguliere ondersteuning door gemeenten en de uitkering via de kindregeling om weer een waardige toekomst op te kunnen bouwen. Dat zou betekenen dat er voor zo'n 10.000 jongeren kompanen nodig zijn.

De andere jongeren krijgen ondersteuning via de reguliere wegen bij gemeenten. In het algemeen is bekend dat weerbaarheid en veerkracht essentiële aspecten zijn om negatieve gevolgen van gebeurtenissen te overwinnen. Hiervoor kan laagdrempelige ondersteuning in de directe omgeving voldoende zijn.

Randvoorwaarden scheppen
Wanneer de overheid verder werkt aan het herstel voor de kinderen van gedupeerden door de toeslagenaffaire is een aantal punten belangrijk. De overheid kan niet de ideale wereld realiseren. Maar de overheid kan wél randvoorwaarden scheppen voor een zo optimaal mogelijk toekomstperspectief. Deze randvoorwaarden liggen op het vlak van financiën (waaronder ook hulp bij schulden) en ondersteuning op de gebieden gezondheid, werk of dagbesteding, onderwijs en nog andere vormen van ontplooiing, gezin en wonen.

2.5. Toekomstige organisatiecapaciteit

In de hoofdlijn van het advies en in voorafgaande paragrafen zijn de karakteristieken van de in mijn ogen noodzakelijke toekomstige organisatie reeds aangeduid:

- Maatwerk dat vertrekt uit en culmineert in de relatie tussen kompaan en gedupeerde;
- Organische samenwerking tussen bestuurslagen op grond van een heldere rolverdeling met als doel om gemeenten veel ruimte bieden, maar wel toe te zien op resultaten;
- Strakke coördinatie ter wille van tempo;
- Co-creatie tussen gedupeerden en overheden bij alle te nemen collectieve beslissingen.

Natuurlijk doet zich in de praktijk de vraag voor, of de voorgestelde organisatie ook is te bemensen. Het aantal casus is immers ontzagwekkend. Snelle triage beperkt de intensiteit van dit vraagstuk. Voor veel kinderen zal gelden, dat herintegratie in het ouderlijk milieu onder aanvaardbare condities de voorkeur verdient. Daardoor zal het aantal casus waarvoor langdurige intense aandacht nodig is, wellicht zijn te reduceren tot ongeveer 10.000. Nemen we aan, dat een kompaan 20 cases tegelijk kan behandelen, dan zijn dus na de triagefase 500 kompanen nodig. Tussen hen is intensieve communicatie broodnodig, alsmede naadloze aansluiting bij de backoffices.

Bijlage 1. Overzicht gesprekspartners

1. Aanjaagteam Programma Leven op de rit (vml tot en met 31-12-2021)
2. Aanjaagteam Programma Leven op de rit & Kindpanel – voorzitter
3. Belastingdienst/Toeslagen – Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen
4. BOinK – voorzitter
5. Gemeente Haarlemmermeer
6. Gemeente Rotterdam
7. Kinderombudsman
8. Instituut voor Publieke Waarden
9. Ministerie van Financiën – (vml) Staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane
10. Ministerie van Financiën – Hoofd Herstelbeleid
11. Ministerie van Financiën – (vml) Programmamanager Herstelbeleid
12. Ministerie van Financiën - beleidsadviseur
13. Ministerie van Financiën – Programma-directeur-generaal Ketenregie
14. Ministerie van Financiën – Programmamanager emotioneel herstel
15. Ministerie van Justitie & Veiligheid – Programmamanager uithuisplaatsingen gedupeerden KOT
16. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid- (vml) voorzitter Stuurgroep
17. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport - programmadirecteur maatschappelijke diensttijd
18. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport – directie Jeugd
19. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport – directie Zorgverzekeringen
20. Missing Chapter Foundation/Number5 Foundation
21. Nederlands Jeugd Instituut – directie
22. Nibud – directeur-bestuurder
23. Ouderpanel – voorzitter
24. Ouderpanel – leden
25. Stichting Jongeren Perspectief Fonds – voorzitter
26. Vereniging van Nederlandse Gemeenten - Programmamanager Hersteloperatie gemeenten
27. Youngworks – partner
28. Zolderkamer (community van ouders, kinderen en jongeren)

Bijlage 2. Aanbiedingsbrief

Aan de staatsecretaris voor toeslagen en douane

A. De Vries

Den Haag, 11-01-2022

Excellentie,

Uw ambtsvoorganger heeft mij op 20 december 2021 verzocht om uiterlijk heden een spoedadvies uit te brengen over het wenselijke vervolg van de inspanningen om het toekomstperspectief van gedupeerde jongeren en kinderen in de toeslagaffaire te herstellen. Het advies treft U hierbij aan. Uiteraard ben ik graag bereid het toe te lichten. Mijn verzoek is, dat U het advies in enigerlei vorm snel openbaar maakt. Alle gevraagde gesprekspartners, meer dan dertig personen, zijn bereid geweest rond kerst en nieuwjaar met mij van gedachten te wisselen. Zij beschikken ook over een eerste concept van de hoofdlijn. Spoedige openbaarmaking van het daarna nog aanzienlijk aangepaste advies kan verhinderen, dat dysfunctionele informatie de ronde doet.

Ik ontvang graag een bericht op het moment dat het advies openbaar is, zodat wij onze gesprekspartners op de hoogte kunnen stellen.

Met gevoelens van hoge achting,

roel in 't veld

