

Aan de Staatssecretaris van Financiën – Herstel Toeslagen mw. Sandra Palmen
Utrecht 10-05-2026

Geachte mevrouw Palmen,

Op 13 maart 2026 heeft u de Oudercommissie gevraagd advies uit te brengen over het wetsvoorstel Wet introductie data en termijnen brede ondersteuning hersteloperatie toeslagen.

Sinds 2020 bieden gemeenten brede ondersteuning aan ouders aanvullend op het financieel herstel waarvoor uw departement verantwoordelijk is. Het belang van brede ondersteuning is helder: het heeft als doel om gedupeerden te helpen bij het weer oppakken van hun leven. Daarvoor ontvangen zij ondersteuning op vijf leefgebieden: financiën, wonen, zorg, gezin en werk. Gemeenten kunnen, als meest nabije overheid, daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan emotioneel herstel én herstel van vertrouwen. En daarmee een nieuwe start mogelijk maken.

In uw adviesverzoek refereert u aan eerdere aanpassingen in de wet (wetswijziging van 1 januari 2025) die met zich meebrachten dat een termijn van zes maanden is ingesteld voor materiële verstrekkingen en een termijn van twee jaar om een plan van aanpak volledig te maken voor brede ondersteuning.
Bij de wetswijziging van 1 januari 2025 is geen uiterste aanmelddatum vastgesteld, naar uw zeggen omdat er nog veel onduidelijk was over de resterende looptijd van de brede ondersteuning. Ook is destijds besloten om geen termijnen te stellen voor de ondersteuning door Radaradvies voor ouders in het buitenland. Omdat u de introductie van een einddatum toch wenselijk acht, wordt met het voorliggende wetsvoorstel dergelijke termijnen geïntroduceerd. Voor aanmelding voor de brede ondersteuning wenst u de einddatum te introduceren van 1 september 2027.

Context
In december 2025 heeft uw departement bestuurlijke afspraken gemaakt met de VNG over een redelijke uiterste aanmelddatum voor brede ondersteuning en de duur van de SPUK. Om tot deze bestuurlijke afspraken te komen heeft u advies gevraagd aan de bestuurlijk regisseur. De bestuurlijk regisseur heeft in zijn advies aangegeven dat gezien het aflopen van de SPUK per 1 januari 2027, het wenselijk is op de kortst mogelijke termijn bestuurlijke afspraken te

maken over de route naar een *zorgvuldige* beëindiging van de toegang tot de brede ondersteuning en de financiering hiervan.
De overwegingen die de bestuurlijk regisseur in het advies heeft opgenomen, geven nader duiding aan wat er kan worden verstaan onder ‘zorgvuldig’. Zo geeft de bestuurlijk regisseur aan dat ouders en jongeren voldoende in de gelegenheid moeten worden gesteld om zich aan te melden bij gemeenten. Daarnaast moeten het ministerie van Financiën en gemeenten voldoende tijd nemen om ouders en jongeren afdoende te informeren over een aanmeldtermijn.

De bestuurlijk regisseur acht een uiterste aanmelddatum voor brede ondersteuning van 1 september 2027 bovendien alleen *redelijk en haalbaar* als wordt voldaan aan een aantal randvoorwaarden, waaronder:

- Het ministerie van Financiën en gemeenten dragen zorg voor adequate communicatie over de uiterste aanmelddatum voor brede ondersteuning. Ze stemmen daarbij zorgvuldig af wat wanneer door wie wordt gecommuniceerd.
- De gemeenten spannen zich in voor een extra impuls op het wegwerken van de wachtlijsten in 2026.
- Speciale aandacht zal worden gegeven aan de positie van jongeren in de brede ondersteuning. Hiertoe zullen aanvullende afspraken worden gemaakt.
- Mede gezien het gegeven dat de Integrale Beoordeling (IB) van gedupeerden naar verwachting in 2025 is afgerond en de bezwaren op de IB in 2026, spant de VNG zich richting haar leden in te benadrukken dat de noodzaak van het toekennen van materiële voorzieningen (WHT artikel 2.21) zal afnemen naarmate sprake is van afronding van het financieel herstel. Dit laat onverlet dat wanneer toekenning in individuele gevallen door het college noodzakelijk wordt geacht het wetsartikel van kracht blijft.
- Het ministerie van Financiën spant zich ervoor in dat door opschaling in 2026 en 2027 de twee routes voor aanvullende schade (SGH en Mijn Herstel) eind 2027 zo ver als mogelijk zijn afgerond.

Eerder advies Oudercommissie naar aanleiding van het onderzoek van Significant
In oktober 2025 heeft de Oudercommissie, op verzoek van de VNG, schriftelijk advies uitgebracht n.a.v. het onderzoek van Significant.
De Oudercommissie benadrukte in haar schriftelijke reactie dat brede ondersteuning voor gedupeerden van de toeslagenaffaire voorlopig noodzakelijk blijft, omdat duizenden ouders ondanks afgeronde integrale beoordelingen nog wachten op afhandeling van aanvullende schade. Volgens de Oudercommissie kan pas over een einddatum worden gesproken wanneer alle herstelprocedures zijn afgerond én er een toegankelijke plek beschikbaar blijft voor psychosociale ondersteuning.

Financieel herstel en emotioneel herstel hangen nauw samen: veel gedupeerden kunnen pas werken aan emotioneel herstel en een nieuwe start, zodra financiële onzekerheid is weggenomen. Daarnaast zorgen het trauma van de toeslagenaffaire en de impact van het financiële herstelproces ervoor dat sommige ouders en jongeren nog niet klaar zijn voor aanvullende ondersteuning. De commissie gaf daarom aan dat de wens om processen te versnellen er niet toe mag leiden dat ouders en kinderen onvoldoende ondersteuning krijgen bij het maken van een nieuwe start. Een flexibele (in plaats van een harde) deadline, met hardheidsclausule, vond de Oudercommissie daarom ook een redelijk vertrekpunt.

Aanvullend op het bovenstaande is specifiek aandacht gevraagd voor de positie van jongeren. Voor kinderen van gedupeerde ouders moet het mogelijk zijn om op een later moment in hun leven een beroep te doen op ondersteuning. Er is niet voor gekozen om kinderen van gedupeerden zelfstandig toegang te verlenen tot een schaderegeling. Tegelijkertijd geven gedupeerde ouders aan dat hun kinderen de gevolgen van de toeslagenaffaire in veel gevallen nog sterker (hebben) ervaren dan zijzelf. Ook is er het besef dat veel kinderen van gedupeerden nog niet op een punt in hun leven zijn gekomen dat zij zich nu al bij gemeenten vervoegen voor ondersteuning. De inschatting is dat dit op een later moment mogelijk wel nodig en wenselijk zal zijn. Het antwoord van de overheid dient op het moment dat zij alsnog aankloppen niet te zijn dat de termijnen zijn verstreken. Herstel laat zich niet afdwingen binnen vaste beleidsmatige termijnen.

Tot slot is in het schriftelijke advies woorden gegeven aan de zorg die bij veel ouders leeft dat met de logica van de bestaande regelingen in het sociaal domein ("de bril van de Participatiewet"), naar gedupeerde ouders wordt gekeken door gemeenten. Toeslagenouders zijn slachtoffers van overheidsfalen. Ze zijn niet tekortgeschoten in hun verplichtingen, maar juist onterecht benadeeld door het handelen van de overheid zelf. Vanuit moreel en bestuurlijk perspectief vraagt dat om herstel, erkenning en vertrouwen. Veel gedupeerden vrezen (opnieuw) geconfronteerd te zullen worden met bureaucratische regels en stigmatisering. Terwijl een herstelgerichte, menswaardige benadering nodig is.

Advies

In het verlengde van het advies van de bestuurlijk regisseur van december 2025, meent de Oudercommissie dat gekozen dient te worden voor een redelijke en haalbare einddatum. Daarom is het van belang dat aan de genoemde randvoorwaarden wordt voldaan. Bovendien is het van belang dat voldoende perspectief (op blijvende ondersteuning) voor gedupeerden is gecreëerd na afloop van de brede ondersteuning. Niet in de laatste plaats voor kinderen van gedupeerden. Dat vraagt zowel om uitwerking van specifieke voorzieningen die beschikbaar blijven voor deze doelgroep na afloop van de brede ondersteuning, als om een uiterst zorgvuldige overgang naar het reguliere sociaal domein. Simpelweg overdragen naar het reguliere sociaal domein, met een verwijzing naar de zorgplicht van gemeenten, is in de ogen van de Oudercommissie een ontkenning van de impact en gevolgen die de toeslagenaffaire heeft gehad op de levens van gedupeerden.

1. **Hanteer een redelijke en haalbare einddatum voor brede ondersteuning**
   De Oudercommissie is bezorgd dat de datum van 1 september 2027 te snel komt, omdat onzeker is of het financieel herstel daadwerkelijk in 2027 zal zijn afgerond. Uw inzet is dat de financiële hersteloperatie ultimo 2027 afgerond kan worden. Van de 43000 erkend gedupeerden hebben er zo'n 19.000 aangegeven een beroep te willen doen op een aanvullende schaderoute (inclusief de ca. 3.000 mensen die inmiddels zijn afgerond). Dat betekent dat er in de komende 1,5 jaar nog zo'n 16.000 mensen een aanvullende schaderoute (SGH of MijnHerstel) dienen te doorlopen, nog los van eventuele individuele berekeningen voor complexe schades. Er bestaat momenteel onvoldoende zekerheid dat dit tijdig en zorgvuldig gerealiseerd kan worden.
   Conform onze eerdere adviezen en in lijn met de door de bestuurlijk regisseur geformuleerde randvoorwaarden, acht de Oudercommissie het van belang dat pas dan van afbouw sprake is als ouders voldoende gelegenheid hebben gehad hun financieel herstel af te ronden. Er dient immers rekening mee gehouden te worden dat veel gedupeerden pas kunnen werken aan emotioneel herstel en een nieuwe start als hun

financiële herstel volledig is afgerond. Beleidskeuzes en termijnen dienen daarop aan te sluiten. De Oudercommissie is van mening dat er geen strikte aanmelddatum gehanteerd zou moeten worden zolang niet alle herstelprocedures, waaronder aanvullende schadeafhandeling, zijn afgerond. De Oudercommissie adviseert daarom om bij het bepalen van een uiterste aanmelddatum voor brede ondersteuning een redelijke overbruggingstermijn te hanteren ná afronding van het financieel herstel, zodat ouders en jongeren voldoende gelegenheid behouden om, aansluitend op hun herstelproces, alsnog ondersteuning te vragen. Een termijn van bijvoorbeeld één kwartaal na de verwachte afronding van het financieel herstel acht de Oudercommissie daarbij meer passend dan de nu voorgestelde datum van 1 september 2027.

2. **Geef jongeren een zelfstandige en langdurige positie binnen de ondersteuning**
   De Oudercommissie acht het van belang dat aanvullende afspraken worden gemaakt over de positie van jongeren in de brede ondersteuning, zoals afgesproken in het bestuurlijk akkoord met de bestuurlijk regisseur en de VNG.
   De impact van de toeslagenaffaire is generatie-overstijgend en heeft kinderen ernstig en langdurig geraakt. Bijna 117.000 kinderen hebben inmiddels een beschikking ontvangen op grond van de kindregeling. De inschatting is dat een groot aantal van hen geraakt is door armoede, stress en instabiele thuissituaties als gevolg van de toeslagenaffaire.
   We vinden het van belang dat kinderen van gedupeerde ouders (jongeren) ook op latere momenten in hun leven toegang kunnen krijgen tot ondersteuning, omdat de gevolgen van de toeslagenaffaire zich vaak pas later manifesteren. Problemen openbaren zich vaak pas bij studie, werk, gezinsvorming of psychische belasting op latere leeftijd.
   Bovendien weten we dat jongeren nog onvoldoende de weg weten te vinden of drempels ervaren in het contact met hun gemeente. Dit geldt ook voor jongeren die in het buitenland verblijven. Om die reden zou langer de tijd moeten worden genomen om jongeren proactief te benaderen en passende ondersteuning te bieden. De Oudercommissie vindt het daarom niet passend om de uiterste aanmelddatum voor deze doelgroep gelijk te stellen met die van gedupeerde ouders.

3. **Investeer in duidelijke en gezamenlijke communicatie**
   Ontwikkel samen met gemeenten een heldere, tijdige en actieve communicatiestrategie over rechten, termijnen en ondersteuningsmogelijkheden zodat ouders en jongeren voldoende geïnformeerd zijn. Betrek daar de doelgroepen uitdrukkelijk bij in een zo vroeg mogelijk stadium.

4. **Anticipeer op een mogelijke toeloop op de brede ondersteuning**
   Op het moment dat er een uiterste aanmelddatum wordt bepaald en communicatie daarover plaatsvindt, kan een toeloop op de brede ondersteuning ontstaan. We adviseren het departement en de gemeenten hier rekening mee te houden en te zorgen dat ouders en jongeren kunnen blijven rekenen op goede, passende ondersteuning (zonder het risico op afschaling, ongelijkheid tussen gemeenten of wachtlijsten). Daarom dient de SPUK regeling ook daadwerkelijk conform de bestuurlijke afspraken in lijn te worden gebracht met de uiterste aanmelddatum. Gemeenten moeten kunnen rekenen op voldoende beschikbare SPUK middelen om alle plannen van aanpak te kunnen afronden. Dat betekent dat onder ‘in lijn brengen met’ dient te worden verstaan dat de SPUK pas dan afloopt als de laatste ouder of jongere de brede ondersteuning afrondt.

5. **Borg een herstelgerichte en specialistische benadering binnen en na de overgang naar het reguliere sociaal domein**
   Erken dat de situatie van toeslagengedupeerden wezenlijk verschilt van reguliere hulpvragen binnen het sociaal domein. Benader gedupeerden daarom niet vanuit de logica van de Participatiewet, maar vanuit herstel, erkenning, vertrouwen en maatwerk. Vermijd bureaucratische controlemechanismen en stigmatisering.
   Zorg er bovendien voor dat ook na beëindiging van de brede ondersteuning voldoende specialistische kennis en passende ondersteuning beschikbaar blijft voor gedupeerden en hun kinderen. Een te snelle of volledige overdracht naar reguliere structuren doet onvoldoende recht aan de complexiteit en langdurige impact van de toeslagenaffaire.

6. **Zorg aanvullend voor psychosociale ondersteuning**
   Zorg ervoor dat ouders, ook na beëindiging van de brede ondersteuning, op laagdrempelige wijze toegang houden tot een plek voor psychosociale ondersteuning, waar expertise aanwezig is met betrekking tot de toeslagenaffaire en daaraan gekoppeld trauma.

Tot slot vindt de Oudercommissie het van belang dat het perspectief en de behoeften van gedupeerden uitgangspunt blijven. Dat vraagt ook om onderkenning van het gegeven dat trauma, wantrouwen en de impact van de toeslagenaffaire niet binnen vaste beleidsmatige termijnen verdwijnen. Herstel vraagt om langdurige beschikbaarheid van ondersteuning en vertrouwen vanuit de overheid. De overheid dient daarom ook na afloop van formele hersteltrajecten beschikbaar en aanspreekbaar te blijven voor gedupeerden en hun kinderen.

De toeslagenaffaire onderstreept het belang van een overheid die zichtbaar naast mensen staat, oog heeft voor wat zij hebben meegemaakt en ruimte biedt voor maatwerk, passende ondersteuning en menselijk contact.

Hoogachtend,

Namens de Oudercommissie Kinderopvangtoeslag,
Tof Thissen (voorzitter)

Adviescollege toetsing regeldruk

Aan de staatssecretaris Herstel en Toeslagen
Mevrouw mr. S.Th.P.H. Palmen
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/ATR4477/2026-U062

Uw referentie

Datum
17 april 2026

Onderwerp
Wet hersteloperatie toeslagen

Geachte mevrouw Palmen,

Op 9 maart 2026 is het wetsvoorstel *Introductie data en termijnen brede ondersteuning hersteloperatie toeslagen* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. De adviestermijn van ATR bedraagt zes weken.

Het wetsvoorstel staat in het teken van de afrondende fase van de hersteloperatie toeslagen, die is ingericht naar aanleiding van de toeslagenaffaire. Deze operatie is gericht op zowel financieel herstel als brede ondersteuning van gedupeerden op verschillende leefgebieden. Het voorliggende voorstel beoogt meer structuur aan te brengen in deze ondersteuning en de overgang naar een afrondende fase mogelijk te maken. Daartoe introduceert het onder meer een uiterste datum van 31 augustus 2027 waarop rechthebbenden kenbaar moeten maken dat zij gebruik willen maken van brede ondersteuning. Daarnaast worden termijnen en processtappen verduidelijkt en geharmoniseerd en wordt voor ondersteuning in het buitenland een noodzakelijkheidscriterium expliciet wettelijk verankerd.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Contact:
Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG
Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG
info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl
Tel: 070-310 86 66

1. Nut en noodzaak

Het college is van oordeel dat het voorstel past binnen de afrondende fase van de hersteloperatie toeslagen en dat het aanbrengen van meer structuur en duidelijkheid in algemene zin begrijpelijk is. Het introduceren van termijnen kan bijdragen aan de uitvoerbaarheid voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties.

Tegelijkertijd constateert het college dat de introductie van een harde einddatum een fundamentele wijziging vormt in de toegang tot ondersteuning. Waar deze ondersteuning tot op heden zonder tijdsbegrenzing toegankelijk was, wordt deze afhankelijk gemaakt van het tijdig handelen van rechthebbenden. Daarmee verschuift het initiatief nadrukkelijk naar de burger.

Het college merkt op dat de brede ondersteuning in 2027 circa zes jaar bestaat. In dat licht rijst de vraag in hoeverre deze termijn voor alle rechthebbenden voldoende is om gebruik te maken van de regeling, mede gelet op de kenmerken van de doelgroep en het risico op niet-gebruik.

2. Minder belastende alternatieven

Het voorstel introduceert een harde einddatum waarna geen toegang tot brede ondersteuning meer mogelijk is voor rechthebbenden die zich niet tijdig hebben gemeld. Deze keuze heeft directe gevolgen voor de toegang tot ondersteuning en maakt deze afhankelijk van het tijdig handelen van burgers. Gelet op de kenmerken van de doelgroep en het risico op niet-gebruik, had het in de rede gelegen om alternatieven te verkennen die hetzelfde beleidsdoel dienen (afronding en beheersbaarheid van de hersteloperatie), maar met minder risico op uitsluiting van rechthebbenden. Zo kunnen rechthebbenden proactief door de overheid worden benaderd dan wel geattendeerd of kan worden gewerkt met een gefaseerde afbouw van ondersteuning in plaats van een harde afsluiting van toegang. Ten slotte kunnen voor specifieke groepen ruimere of flexibele termijnen worden gehanteerd. In de toelichting ontbreekt een expliciete afweging tussen verschillende varianten en de gekozen systematiek. Daarmee is onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom is gekozen voor een harde einddatum, ondanks de risico's voor het doenvermogen van de doelgroep en het potentiële niet-gebruik van de regeling.

2.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken welke alternatieven zijn overwogen, en te motiveren waarom is gekozen voor de voorgestelde aanpak.

3. Werkbaarheid

Het voorstel vergt dat rechthebbenden vóór 31 augustus 2027 actief kenbaar maken dat zij gebruik willen maken van brede ondersteuning. Dit is een essentiële voorwaarde om toegang tot de regeling te behouden.

Hiermee doet het voorstel een beroep op het doenvermogen van een doelgroep die wordt gekenmerkt door diversiteit in problematiek en in een deel van de gevallen beperkte zelfredzaamheid. In de toelichting wordt erkend dat factoren als wantrouwen richting de overheid, schaamte, psychische problematiek of het ontbreken van een duidelijke hulpvraag ertoe kunnen leiden dat rechthebbenden (nog) geen gebruik maken van ondersteuning.

De voorgestelde oplossing richt zich met name op communicatie-inspanningen. Het blijft echter onduidelijk in hoeverre hiermee wordt geborgd dat alle rechthebbenden tijdig worden bereikt

en daadwerkelijk in staat zijn om de benodigde handeling te verrichten. Dit geldt in het bijzonder voor moeilijk bereikbare groepen en jongeren.

Het college merkt daarbij op dat uit eerdere ervaringen met het beëindigen van herstel- en schadeloosstellingsoperaties blijkt dat juist in de afrondende fase risico's op niet-gebruik en het buiten beeld raken van (delen van) de doelgroep kunnen optreden. Dit onderstreept het belang van een zorgvuldige inrichting en uitvoering van de gekozen systematiek.

3.1 Het college adviseert om nader te onderbouwen hoe wordt geborgd dat rechthebbenden tijdig worden bereikt en in staat zijn gebruik te maken van de regeling.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukgevolgen van het voorstel zijn beperkt en betreffen uitsluitend burgers. Voor bedrijven zijn geen regeldrukeffecten geïdentificeerd. De belangrijkste regeldrukcomponent betreft de eenmalige handeling voor rechthebbenden om vóór de einddatum kenbaar te maken dat zij gebruik willen maken van brede ondersteuning. Deze handeling bestaat uit kennisname van de regeling en het opnemen van contact met de uitvoeringsorganisatie.

De omvang van de regeldruk wordt geraamd op circa 3.300 tot 7.500 uur voor de gehele doelgroep, wat neerkomt op circa € 50.000,- tot € 110.000,-. De structurele regeldruk neemt niet toe.

Het college heeft bij deze toetsvraag geen nadere opmerkingen.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ingediend via www.internetconsultatie.nl
Staatssecretaris van Financiën
t.a.v. mevrouw S.Th.P.H. Palmen-Schlangen

Den Haag, 22 april 2026
dossiernummer: 207622
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Wijziging van de Wet hersteloperatie toeslagen in verband met het introduceren van data en termijnen voor brede ondersteuning

Geachte staatssecretaris,

Op 11 maart 2026 is de internetconsultatie 'Wijziging van de Wet hersteloperatie toeslagen in verband met het introduceren van data en termijnen voor brede ondersteuning' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn Adviescommissie bestuursrecht en de Werkgroep Toeslagenadvocaten gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de Adviescommissie en de Werkgroep. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

Persoonsgegevens

mw. M.G. Schreur
algemeen secretaris a.i.

Persoonsgegevens

bijlage: advies van de Adviescommissie bestuursrecht en de Werkgroep Toeslagenadvocaten

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

ADVIEZEN

Aan:	algemene raad
Van:	Adviescommissie bestuursrecht en Werkgroep toeslagenadvocaten
Datum:	20 april 2026
Betreft:	**Wijziging van de Wet hersteloperatie toeslagen in verband met het introduceren van data en termijnen voor brede ondersteuning door Onze Minister en gemeenten**

Conclusie

In onderhavige consultatiereactie van de NOvA zijn twee adviezen opgenomen van respectievelijk de Adviescommissie bestuursrecht van de NOvA en de Werkgroep toeslagenadvocaten. Beide adviezen zetten vraagtekens bij een harde einddatum voor brede ondersteuning (31 augustus 2027) zonder dat de wetgever heeft voorzien in voldoende waarborgen voor situaties waarin hulpvragen zich pas later ontwikkelen (met name bij jongeren). Passend overgangsrecht ontbreekt namelijk, en het reguliere sociaal domein is maar beperkt geschikt als vangnet. Ook benadrukken beide adviezen dat het noodzakelijkheidscriterium als open norm tot willekeur kan leiden zolang een concreet, toetsbaar kader ontbreekt. Aanbevolen wordt om de rechtsbescherming te versterken (o.a. via een hardheidsclausule en een duidelijker invulling van het noodzakelijkheids-criterium.

Samenvatting in kernpunten

- De brede ondersteuning richt zich op vijf leefgebieden (financiën, gezin, werk, wonen en zorg) en is bedoeld voor gedupeerde ouders, jongeren, ex-partners en nabestaanden, met ondersteuning door gemeenten of bureau Radaradvies in het buitenland.
- **Kritiek op einddatum:** De gekozen einddatum moet duidelijkheid bieden aan rechthebbenden en gemeenten, en ruimte geven voor communicatie, keuze en overgang naar het sociaal domein. Er is echter onvoldoende onderbouwing van de datum, onduidelijkheid over het aantal gebruikers van ondersteuning en of het herstelproces tegen die datum is afgerond. De harde einddatum lijkt vooral gebaseerd op uitvoeringsoverwegingen, niet op de daadwerkelijke herstelbehoefte van gedupeerden. Vooral onder jongeren ontstaat vaak een gefaseerde hulpvraag die pas later zichtbaar wordt, waardoor zij door de einddatum onevenredig worden getroffen.
- **Noodzakelijkheidscriterium:** of brede ondersteuning "noodzakelijk is voor een nieuwe start" wordt door gemeenten verschillend toegepast: vergelijkbare hulpvragen kunnen tot verschillende uitkomsten leiden, afhankelijk van waar iemand woont. Dat is een reëel risico op willekeur.
- **Sociaal domein als vangnet onvoldoende:** Het reguliere sociaal domein dekt niet alle leefgebieden van brede ondersteuning en kent toelatingseisen die niet aansluiten bij de doelgroep, waardoor het geen adequaat vangnet is. Voor ondersteuning in het buitenland biedt het sociaal domein in het geheel geen vangnet.
- **Harmonisatie in het buitenland:** Het wetsvoorstel streeft naar harmonisatie van de ondersteuning in het buitenland met Nederland, maar er is aandacht nodig voor langere reactietermijnen en het onduidelijke noodzakelijkheidscriterium bij financiële tegemoet-komingen.

- **Overgangsrecht en kenbaarheid:** Voor brede ondersteuning in het buitenland is overgangsrecht geregeld, maar niet voor aanvragen om brede ondersteuning in Nederland; onduidelijk blijft wat 'kenbaar maken' precies inhoudt en wanneer aanvragen nog volgens de Wht worden behandeld.
- **Ontbreken hardheidsclausule:** Het wetsvoorstel voorziet niet in een hardheidsclausule voor late aanvragen of onvoorziene situaties, wat wordt gezien als een gemis.
- **Aanbevelingen voor verbetering:** het opnemen van een specifieke hardheidsclausule of het opnemen van artikel 2.21 onder de reeds bestaande hardheidsclausule van artikel 9.1 Wht, een aparte regeling voor jongeren, een duidelijker invulling van het noodzakelijkheids-criterium en het waarborgen van continuïteit bij overgang naar het sociaal domein.

Consultatieadvies Adviescommissie bestuursrecht (hierna: 'de Commissie')

Hieronder wordt nader ingegaan op het wetsvoorstel. Daartoe wordt eerst kort weergegeven wat volgens de Wht en de Memorie van Toelichting (**'MvT'**)van het wetsvoorstel de doelstelling van de brede ondersteuning is. Hierna wordt ingegaan op de gekozen uiterste datum van 31 augustus 2027, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen gedupeerde ouders en jongeren. Afgesloten wordt met enkele opmerkingen over de harmonisatie van de systematiek voor brede ondersteuning in het buitenland en over de introductie van een noodzakelijkheids-criterium in dit verband.

<u>Doelstelling brede ondersteuning</u>
Uit de Wht en de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel volgt dat op grond van de Wht het college van burgemeester en wethouders van een gemeente brede ondersteuning kan bieden aan gedupeerde ouders en hun gezinnen "met het oog op het maken van een nieuwe start in het kader van herstel". De ondersteuning ziet op vijf leefgebieden: financiën, gezin, werk, wonen en zorg. De gemeente stelt een plan van aanpak op samen met de gedupeerde ouder. Kinderen (vanaf 16 jaar), ex-partners en nabestaanden hebben ook zelfstandig recht op een plan van aanpak. Aan ouders en hun gezinnen die in het buitenland wonen, biedt bureau Radaradvies, namens de minister, op dezelfde vijf leefgebieden ondersteuning.

<u>Onderbouwing feitelijke einddatum</u>
De Commissie merkt op dat de onderbouwing van de einddatum in het wetsvoorstel, met name lijkt ingegeven door de wens om duidelijkheid te bieden aan gedupeerden en gemeenten. In de MvT (p. 2) wordt in dit verband opgemerkt dat:

"Met de keuze voor deze einddatum hebben de betrokken personen voldoende tijd en ruimte gehad om na te denken over de vraag of zij alsnog gebruik willen maken van de ondersteuning en kunnen gemeenten de nodige communicatie verzorgen over de wijziging."

Ook wordt in de MvT (p. 4) opgemerkt dat:

"De voorgestelde einddatum van 31 augustus 2027 biedt rechthebbenden de ruimte om te kiezen voor brede ondersteuning op een moment in hun herstelproces dat voor hen passend is. Ook biedt het ruimte voor gemeenten en rechthebbenden om met elkaar in gesprek te gaan over welke hulpvraag er ligt en hoe daar passende begeleiding bij kan worden geboden. Bovendien geeft deze einddatum tijd om mogelijke drempels weg te nemen die rechthebbenden ervaren om zich te melden voor de brede ondersteuning door hierop specifieke communicatie vanuit onder meer

gemeenten te richten. Tot slot geeft deze einddatum de ruimte om een verantwoorde overgang van de brede ondersteuning naar het regulier sociaal domein mogelijk te maken."

Alhoewel de Commissie begrip heeft voor de wens van de wetgever om duidelijkheid te bieden en in dit verband ook te voorzien in een einddatum voor het starten met brede ondersteuning, mist de Commissie een deugdelijke onderbouwing van de feitelijke einddatum zelf. In de eerste plaats is onduidelijk is welk percentage van de (mogelijk) rechthebbenden al aanspraak heeft gemaakt op de brede ondersteuning en welk percentage dit (nog) niet heeft gedaan. Dit is van belang omdat dit de omvang van de groep bepaalt die wordt geraakt door de einddatum.

In de tweede plaats, en zoals de wetgever in de MvT ook zelf lijkt te onderkennen, kan de behoefte aan brede ondersteuning pas (veel) later dan de erkenning als gedupeerde in de zin van de Wht opkomen. Dit kan komen door een verwerkingsproces of door (later) opspelende klachten of problemen die zijn te relateren aan de toeslagenaffaire. Ook kan eerst na het afronden van het herstelproces zelf en dus na de uitkering van de (aanvullende) schade ruimte of duidelijkheid ontstaan voor wat betreft de behoefte aan brede ondersteuning. Immers, pas dan kan een echte nieuwe start worden gemaakt. Onduidelijk is echter of deze afwikkeling op 31 augustus 2027 zal hebben plaatsgevonden, en of de voorgestelde einddatum in dit verband reëel valt te noemen.

In de derde plaats en specifiek ten aanzien van jongeren en hun aanspraken op brede ondersteuning, merkt de Commissie op dat de wetgever kan worden gevolgd in de opvatting dat zij een bijzondere positie hebben binnen de hersteloperatie. In het bijzonder voor jongeren geldt dat zij aan het begin van een loopbaan staan of die stap überhaupt nog moeten zetten, en dus pas (veel) later een hulpvraag kan opkomen in dit verband. De Commissie constateert dat de wetgever de bijzondere positie van jongeren wel erkent, maar niet voorziet in een alternatieve einddatum of een vangnet voor jongeren.

<u>Sociaal domein als vangnet</u>

De Commissie constateert dat de wetgever het 'reguliere' sociaal domein als vangnet ziet voor de periode na 31 augustus 2027. Dit kan niet worden gevolgd. Immers, niet alle leefgebieden die vallen onder de brede ondersteuning vallen (ook) onder de reikwijdte van het sociaal domein. Zo kan een gemeente in het kader van (bijzondere) bijstand op grond van de Participatiewet wel financiële ondersteuning bieden, maar ziet deze ondersteuning niet op het leefgebied 'werk' zoals bedoeld in de brede ondersteuning. Verder miskent de wetgever dat in het gemeentelijk sociaal domein wettelijk voorgeschreven toelatingseisen gelden. Zo kent de Participatiewet een inkomens- en vermogenseis, en kunnen (minderjarige) jongeren in beginsel geen aanspraak maken op (bijzondere) bijstand. Ten aanzien van de Wet maatschappelijke ondersteuning geldt dat de grondslag om aanspraak te maken op deze ondersteuning, niet gelijk kan worden gesteld aan de doelstelling van de brede ondersteuning (het maken van een nieuwe start). Kort en goed voorziet het sociaal domein dus niet in het door de wetgever gewenste vangnet, nog los van het financieringsvraagstuk voor gemeenten. Voor brede ondersteuning in het buitenland is het sociaal domein uiteraard überhaupt geen vangnet.

<u>Harmonisatie systematiek brede ondersteuning in het buitenland</u>

De Commissie heeft begrip voor de wens om de brede ondersteuning in het buitenland zo veel als mogelijk in lijn te brengen met de brede ondersteuning zoals die in Nederland wordt geboden. Wel vraagt de Commissie in dit verband extra aandacht voor zowel de einddatum als de harmonisatie van de termijnen waarbinnen bijvoorbeeld een plan van aanpak moet worden gerealiseerd. De

Commissie acht het namelijk goed voorstelbaar, dat het voor een gedupeerde die woonachtig is in het buitenland langer kan duren om een reactie af te geven.

Ook vraagt de Commissie in dit verband aandacht voor het noodzakelijkheidscriterium dat voor brede ondersteuning in het buitenland in de vorm van een financiële tegemoetkoming wordt geïntroduceerd in het wetsvoorstel. Alhoewel dit criterium ook terugkomt in artikel 2.21 van de (huidige) Wht voor brede ondersteuning in Nederland, is en blijft dit wel een open norm. Onduidelijk is hoe deze norm wordt ingevuld en getoetst. Een handelingskader kan in dit verband uitkomst bieden.

Overgangsrecht en hardheidsclausule

De Commissie constateert dat het wetsvoorstel wel voorziet in overgangsrecht voor het verlenen van brede ondersteuning in het buitenland, maar niet voorziet in overgangsrecht voor het verlenen van brede ondersteuning in Nederland. Uit het voorgestelde artikel 2.21 van de Wht volgt uitsluitend dat een rechthebbende uiterlijk op 31 augustus 2027 kenbaar moet hebben gemaakt gebruik te willen maken van deze ondersteuning. Onduidelijk is wat onder kenbaar moet worden verstaan, en in welke situaties een aanvraag nog wel op grond van de Wht kan worden opgepakt, en in welke situaties een aanvraag op basis van het sociaal domein dient te worden beoordeeld.

Tot slot constateert de Commissie dat het wetsvoorstel niet voorziet in een specifieke hardheidsclausule of in het opnemen van artikel 2.21 onder de reeds bestaande hardheidsclausule van artikel 9.1 van de Wht. Dit acht de Commissie een gemis, met name omdat i) een aanvraag om brede ondersteuning later dan 31 augustus 2027 kan opkomen en ii) het wetvoorstel onvoldoende voorziet in een vangnet. Om onbillijke situaties tegen te gaan, adviseert de Commissie om artikel 2.21van de Wht toe te voegen aan de reeds bestaande hardheidsclausule van artikel 9.1 van de Wht.

Consultatieadvies Werkgroep Toeslagenadvocaten

1. De einddatum van 31 augustus 2027: uitvoeringsbelang overheerst

Het wetsvoorstel introduceert voor het eerst een harde uiterste datum voor het kenbaar maken van de wens tot brede ondersteuning. De motivering in de memorie van toelichting is begrijpelijk vanuit bestuurlijk oogpunt: de uitvoering moet worden afgebouwd, de financiering heeft een einde. Maar daarmee is ook meteen duidelijk dat de einddatum primair is ingegeven door uitvoerings- en financieringsbelangen, niet door de vraag of de herstelbehoefte op die datum ook daadwerkelijk is afgerond.

Dat is een wezenlijk probleem, want diezelfde memorie van toelichting erkent dat hulpvragen gefaseerd tot stand komen, dat sommige problematiek zich niet laat vangen in de tijd, en dat een deel van de doelgroep ook na de einddatum nog ondersteuning nodig zal hebben. Die spanning wordt in de toelichting niet opgelost. Het risico van onvolledig herstel komt daarmee te liggen bij de gedupeerde zelf.

Uit het beleidskompas blijkt dat tot en met 2024 circa 23.675 plannen van aanpak zijn opgesteld voor een doelgroep van circa 42.000 erkend gedupeerde ouders, los van ex-partners, kinderen en nabestaanden, die de totale doelgroep aanzienlijk vergroten. Het beleidskompas erkent bovendien expliciet dat de verwachte gevolgen van het voorstel "lastig in kaart te brengen zijn vanwege het gebrek aan data" en dat naar schatting slechts 30 tot 40 procent van de volledige doelgroep zich

heeft gemeld. Dat roept de vraag op of de einddatum wel voldoende is toegesneden op de werkelijke situatie van de doelgroep. Die vraag beantwoordt het wetsvoorstel niet. Een deel van die mensen heeft zich mogelijk niet gemeld omdat de ondersteuning bij hen niet goed van de grond is gekomen, niet omdat ze geen behoefte hadden. Dat maakt toepassing van een harde einddatum zonder vangnet voor die gevallen moeilijk te rechtvaardigen.

De uitzondering voor rechthebbenden met een beschikking van na 31 maart 2027 lost dit niet op. Die uitzondering ziet uitsluitend op de procedureel late vaststelling van gedupeerdheid, niet op gevallen waar de hulpvraag naar haar aard pas later tot ontwikkeling komt. En voor de binnenlandse doelgroep bevat het wetsvoorstel helemaal geen overgangsrecht. Het enige overgangsrecht in het voorstel, artikel 8.9a Wht, ziet uitsluitend op lopende buitenlandtrajecten. Wie in Nederland na de einddatum geen plan van aanpak heeft, staat juridisch met lege handen.

2. Positie van jongeren: gefaseerde ("te late") hulpvraag, beperkte compensatiepositie

De einddatum raakt iedereen, maar jongeren in het bijzonder. De memorie van toelichting erkent dat wantrouwen, schaamte en moeite met het herkennen van een hulpvraag redenen kunnen zijn om hulp pas laat of helemaal niet te zoeken. Als maatregel wordt gewezen op een steunpunt mentaal welzijn en communicatieacties. Dat is onvoldoende om de drempel juridisch te neutraliseren.

De kern van het probleem is simpel: de praktijk in dit soort zaken laat zien dat bij veel jongeren eerst psychologische verwerking moet plaatsvinden voordat er ruimte is voor andere hulpvragen. Op het moment dat iemand de draad weer oppakt door bijvoorbeeld een opleiding af te maken, een woning in te richten, schulden aan te pakken, zijn er vaak al jaren verstreken. De wetgever erkent dit in de memorie van toelichting, maar de voorgestelde maatregelen, communicatieacties en een steunpunt mentaal welzijn, zijn naar het oordeel van de Werkgroep niet toereikend om deze groep tijdig te bereiken en problemen die zich pas gaandeweg de carrière van jongeren voordoen op te vangen.

Bovendien ziet de werkgroep in veel zaken dat jongeren financieel afhankelijk zijn van de afwikkeling van de route van hun ouders. 'MijnHerstel', de nieuwe online route waarmee gedupeerden hun aanvullende schade door de kinderopvangtoeslagaffaire kunnen doorgeven en afronden met een vaststellingsovereenkomst (VSO), is pas eind 2025 operationeel geworden. Voor veel gezinnen is de eindafrekening nog niet bekend. Zolang die onduidelijk is, weten jongeren ook niet of de brede ondersteuning voor hen de laatste mogelijkheid is om bepaalde zaken recht te trekken. De kindregeling is bovendien beperkt. Voor deze groep is brede ondersteuning in de praktijk wellicht de belangrijkste pijler van het herstelproces, en de einddatum dreigt die pijler weg te trekken voordat de behoefte volledig zichtbaar is geworden.

3. Het noodzakelijkheidscriterium: open norm, onduidelijk (toetsings)kader

Of iets "noodzakelijk is voor een nieuwe start" wordt bepaald door het college van burgemeester en wethouders. Het bestaande noodzaak-criterium in art. 2.21 is een open norm die in de praktijk leidt tot verschillen tussen gemeenten: vergelijkbare hulpvragen kunnen tot verschillende uitkomsten leiden, afhankelijk van waar iemand woont. Dat is een reëel risico op willekeur. De Werkgroep is er voorstander van dat de VNG zorgt voor een beter toetsingskader.

Daar komt bij dat het criterium niet alleen een toegangsdrempel is, het bepaalt ook wat er in het plan van aanpak terechtkomt. Wie restrictief beoordeelt, beperkt daarmee ook de reikwijdte van de ondersteuning. De memorie van toelichting stelt dat het criterium in de praktijk geen drempels

oplevert, maar onderbouwt dat niet. Er is ook niet duidelijk gemaakt welk rechtsmiddel openstaat als een hulpvraag op grond van dit criterium wordt afgewezen. In combinatie met de harde einddatum betekent dit: tijdsdruk én bewijsdruk bij de burger, beoordelingsruimte bij de overheid.

4. Overgang naar regulier sociaal domein: juridisch niet neutraal

Na de einddatum kunnen betrokkenen terecht bij het reguliere sociaal domein, "met de daarbij behorende reikwijdte en condities". Dat klinkt als een oplossing, maar is dat lang niet altijd. Het sociaal domein kent andere toegangsdrempels, andere criteria en andere financiering dan de Wht. Wat nu een recht is op grond van de hersteloperatie, ondersteuning op vijf leefgebieden, met een plan van aanpak, wordt na de einddatum afhankelijk van reguliere voorzieningen met een geheel eigen kader.

Het sociaal domein is niet ingericht op herstel van toeslagenschade. De verwijzing daarnaar biedt onvoldoende zekerheid dat de benodigde ondersteuning ook daadwerkelijk beschikbaar zal zijn. Voor kinderen en jongeren, wier problemen naar hun aard langdurig zijn, is dit bijzonder bezwaarlijk. Het wetsvoorstel heeft voor hen een verslechtering van de rechtspositie tot gevolg die in de toelichting niet wordt gerechtvaardigd en ook niet wordt ondervangen.

Uitvoeringsconsequenties - Gevolgen voor rechtzoekenden, advocaten en gefinancierde rechtsbijstand

Voor de rechtzoekende betekent het wetsvoorstel een verslechtering van de rechtspositie. Er is een harde einddatum, terwijl de toelichting erkent dat hulpvragen zich juist gefaseerd en soms laat ontwikkelen. Tegelijk moet de rechtzoekende de noodzaak van zijn hulpvraag aannemelijk maken op basis van criteria die nauwelijks zijn uitgewerkt. Het risico is reëel dat mensen rechten mislopen, niet omdat ze er geen recht op hebben, maar omdat ze hun hulpvraag niet op tijd kunnen formuleren of onderbouwen. Dat is een onwenselijke uitkomst voor een regeling die juist is bedoeld om gedupeerden te ondersteunen.

Voor advocaten leidt het wetsvoorstel tot meer werk rond de einddatum: preventieve bijstand, bewijsverzameling, geschillen over het noodzakelijkheidscriterium en de overgang naar het sociaal domein. Een deel daarvan zal zich niet vertalen in formele procedures maar in informele, onbetaalde hulp, juist omdat gesubsidieerde rechtsbijstand ontbreekt.

De gefinancierde rechtsbijstand wordt door dit voorstel niet uitgebreid, terwijl de behoefte toeneemt. Dat leidt tot onderbenutting van rechtsbescherming en ongelijkheid in toegang tot juridische hulp.

Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande formuleert de Werkgroep de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1 – Hardheidsclausule

De wet dient een hardheidsclausule te bevatten die ook na 31 augustus 2027 toegang tot de brede ondersteuning mogelijk maakt voor gevallen waar de hulpvraag redelijkerwijs niet eerder kon worden geformuleerd of ingediend. De wetgever erkent zelf drempels als wantrouwen, schaamte en moeite met het herkennen van de hulpvraag. Die erkenning dient juridisch consequenties te hebben. Criteria kunnen zijn: aantoonbare psychische verwerking, afhankelijkheid van de compensatieroute van ouders, of onvoldoende beschikbaarheid van brede ondersteuning door de

gemeente voorafgaand aan de einddatum. Zonder een dergelijk vangnet is het wetsvoorstel naar het oordeel van de Werkgroep onvoldoende gemotiveerd.

Aanbeveling 2 – Afzonderlijke regeling voor kinderen en jongeren
De wet dient voor kinderen en jongeren een afzonderlijke termijn of uitzondering te bevatten, die rekening houdt met het gefaseerde karakter van hun herstelbehoefte en hun afhankelijke positie in het compensatieproces. Zolang de eindafrekening van de ouderroute niet bekend is en jongeren de toeslagenaffaire nog niet psychisch hebben kunnen verwerken, is de einddatum voor hen in de praktijk een drempel die de wet zelf heeft gecreëerd.

Aanbeveling 3 – Invulling noodzakelijkheidscriterium
Het criterium "noodzakelijk voor een nieuwe start" dient nader te worden ingevuld, bij wet of via een ministerieel uitlegkader, bij voorkeur onder regie van de VNG. Dat is nodig om willekeur tussen gemeenten te voorkomen, een toetsbare norm te bieden voor de bestuursrechter, en rechthebbenden duidelijkheid te geven over de reikwijdte van hun aanspraken. Ook dient te worden bepaald welk rechtsmiddel openstaat bij een afwijzing op grond van dit criterium. De stelling in de memorie dat het criterium in de praktijk geen drempels oplevert, wordt niet onderbouwd en volstaat niet als reden om nadere normering achterwege te laten.

Aanbeveling 4 – Continuïteit bij overgang naar het sociaal domein
In de wet of bij nadere regeling dient een bepaling te worden opgenomen die de continuïteit van ondersteuning waarborgt bij de overgang naar het reguliere sociaal domein, in het bijzonder voor gevallen waar de problematiek na de einddatum voortduurt. De verwijzing in de memorie dat betrokkenen terecht kunnen bij het sociaal domein "met de daarbij behorende reikwijdte en condities" biedt daarvoor onvoldoende zekerheid: die reikwijdte is in de praktijk beperkter dan wat de Wht biedt.

<u>Slotopmerking</u>
De Werkgroep begrijpt dat behoefte bestaat aan duidelijkheid over de duur van de brede ondersteuning. De bezwaren richten zich niet zozeer tegen een einddatum als zodanig, maar tegen het ontbreken van voldoende rechtsbescherming voor rechthebbenden bij wie de hulpvraag zich niet binnen een vaste termijn laat ontwikkelen.

Gelet op de erkenning in de stukken dat hulpvragen gefaseerd ontstaan en dat ook na de einddatum nog behoefte kan bestaan, is een einddatum zonder aanvullende waarborgen niet evenwichtig. De Werkgroep verzoekt de wetgever daarom de genoemde aanbevelingen over te nemen, zodat de regeling zowel uitvoerbaar is als recht doet aan de rechtsbescherming van de doelgroep.