

## ADVIEZEN

---

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

---

### 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 noodzakelijkheids criterium 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.
- **Noodzakelijkheids criterium:** 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 noodzakelijkheids criterium bij financiële tegemoetkomingen.

- **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.

#### Doelstelling brede ondersteuning

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.

#### Onderbouwing feitelijke einddatum

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.

#### Sociaal domein als vangnet

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 vermogensseis, 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.

#### Harmonisatie systematiek brede ondersteuning in het buitenland

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 noodzakelijkheids criterium 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 wetsvoorstel onvoldoende voorziet in een vangnet. Om onbillijke situaties tegen te gaan, adviseert de Commissie om artikel 2.21 van 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 noodzakelijkheids criterium: 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 terecht komt. 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 ouderoute 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 noodzakelijkheids criterium*

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.

Slotopmerking

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.