

No. W06.26.00204/III

's-Gravenhage, 26 augustus 2026

Bij Kabinetsmissive van 8 juli 2026, no.2026001484, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Herstel en Toeslagen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet hersteloperatie toeslagen in verband met het introduceren van data en termijnen voor brede ondersteuning door Onze Minister en gemeenten (Wet introductie data en termijnen brede ondersteuning hersteloperatie toeslagen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert een einddatum voor de start van brede ondersteuning aan gedupeerde ouders en hun gezinnen en andere rechthebbenden. Als een rechthebbende gebruik wil maken van brede ondersteuning, zal dit uiterlijk op 31 augustus 2027 door diegene kenbaar moeten worden gemaakt. Daarnaast bevat het voorstel een aantal maatregelen om de processen van brede ondersteuning in Nederland en in het buitenland te harmoniseren.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van een zorgvuldige afronding van brede ondersteuning, als onderdeel van de hersteloperatie toeslagen. Hierbij past de introductie van een einddatum voor het kenbaar maken van de wens om brede ondersteuning te gebruiken. Echter, niet overtuigend is gemotiveerd dat 31 augustus 2027 ook voor de rechthebbenden een redelijke en haalbare einddatum is. Hierbij speelt mee dat deze datum ligt vóór de beoogde afsluiting van de financiële compensaties op 31 december 2027. Met een latere einddatum kan aan mogelijke knelpunten tegemoet worden gekomen.

Over de voorgestelde harmonisering van het proces van brede ondersteuning in het buitenland met dat van brede ondersteuning in Nederland merkt de Afdeling in vergelijkbare zin op dat rekening moet worden gehouden met de bijzonderheden van brede ondersteuning in het buitenland. In het bijzonder bij de termijn voor het verstrekken van een financiële tegemoetkoming voor materiële voorzieningen is het de vraag of die bijzonderheden voldoende worden onderkend.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van de toelichting en zo nodig van het voorstel wenselijk.

1. Inhoud wetsvoorstel

AAN DE KONING

Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen om het proces van brede ondersteuning te verduidelijken en te structureren. Brede ondersteuning ziet op de hulp die gedupeerde aanvragers van een kinderopvangtoeslag en hun gezinnen, (ex-)partners en hun kinderen en nabestaanden (hierna: rechthebbenden) kunnen krijgen voor het maken van een nieuwe start.¹ Gemeenten bieden brede ondersteuning aan in Nederland woonachtige rechthebbenden. Het Ondersteuningsteam Buitenland (OTB) biedt brede ondersteuning aan rechthebbenden die in het buitenland wonen.

De belangrijkste maatregel in het voorstel is het introduceren van een einddatum voor brede ondersteuning: de laatste datum waarop een rechthebbende kenbaar kan maken dat hij gebruik wil maken van brede ondersteuning. Als einddatum wordt 31 augustus 2027 voorgesteld. Een uitzondering wordt gemaakt voor personen van wie de gedupeerdheid of de rechtspositie wordt vastgesteld binnen zes maanden voor deze einddatum of pas daarna. Voor hen geldt dat zij toegang hebben tot brede ondersteuning in Nederland en het buitenland tot uiterlijk zes maanden na deze vaststelling.

Daarnaast voorziet het voorstel in een maximale termijn voor het aanpassen van het plan van aanpak, dat de basis vormt voor het verlenen van brede ondersteuning. Voor brede ondersteuning in Nederland en in het buitenland wordt vastgelegd dat het plan van aanpak tot uiterlijk twee jaar na het eerste gesprek kan worden aangepast. De looptijd van de toegekende voorzieningen kan langer zijn dan twee jaar, maar na twee jaar kunnen geen nieuwe doelen of voorzieningen meer worden opgenomen of verstrekt. De ondersteuning door medewerkers stopt ook na deze twee jaar, zo blijkt uit de toelichting.²

Tot slot voorziet het voorstel in een harmonisatie van het proces van brede ondersteuning in het buitenland met dat van brede ondersteuning in Nederland door de introductie van vergelijkbare termijnen en een noodzakelijkheids criterium. Voor het proces van brede ondersteuning in Nederland zijn deze maatregelen per 1 januari 2025 ingevoerd.³ Hiermee zijn goede ervaringen opgedaan, aldus de toelichting. Beoogd is om bij de termijnen

¹ Brede ondersteuning is gericht op het maken van een nieuwe start en kan betrekking hebben op vijf leefgebieden: financiën, gezin, werk, wonen en zorg. Voorbeelden zijn het krijgen van hulp van een financieel adviseur bij het op orde brengen van geldzaken of het volgen van een opleiding of een cursus.

² Memorie van toelichting, paragraaf 3 en 4.3.2.

³ Dit gebeurde met de Wet aanpassing termijnen en nabestaanden regeling hersteloperatie toeslagen (Stb. 2024, 400). Deze maatregelen waren geen onderdeel van het wetsvoorstel dat destijds ter advisering aan de Afdeling is voorgelegd, maar zijn hier later bij nota van wijziging aan toegevoegd. Zie Kamerstukken II 2023/24, 36577, nr. 9.

voor brede ondersteuning in het buitenland rekening te houden met de bijzonderheden daarvan.⁴

2. Einddatum brede ondersteuning

Zoals wordt benoemd in de toelichting en ook blijkt uit de laatste voortgangsrapportage, bevindt de hersteloperatie zich inmiddels in een afrondende fase.⁵ Medio 2026 zijn alle aanmeldingen beoordeeld en hebben alle ouders de uitkomst van hun integrale beoordeling ontvangen. Naar verwachting worden de bezwaren tegen de uitkomst van de integrale beoordeling in 2026 afgerond. Het streven is dat eind 2027 alle ouders in elk geval financieel gecompenseerd zijn voor de geleden schade als gevolg van de toeslagenaffaire.

Tegen deze achtergrond begrijpt de Afdeling dat de regering toewerkt naar een zorgvuldige afronding van de brede ondersteuning, dat een onderdeel is van de hersteloperatie toeslagen. Hierbij past het introduceren van een einddatum voor het kenbaar maken van de wens om brede ondersteuning te gebruiken. Een einddatum geeft aan rechthebbenden helderheid tot wanneer zij kunnen starten met brede ondersteuning en maakt het voor de uitvoering inzichtelijk hoelang deze ondersteuning nog geboden zal moeten worden.

Welke datum als einddatum wordt gekozen, is van groot belang. De gewenste duidelijkheid die een einddatum biedt, heeft pas meerwaarde als de einddatum voor alle betrokkenen redelijk en haalbaar is. Dit betekent dat niet alleen voor de uitvoerende partijen, maar ook voor gedupeerde ouders en hun gezinnen in Nederland én in het buitenland de einddatum behulpzaam en werkbaar moet zijn. Een einddatum die ver in de toekomst ligt, verliest aan betekenis. Een te vroege einddatum kan rechthebbenden overvallen, veel druk op het proces zetten en de uitvoering in de knel brengen.

Het voorstel introduceert 31 augustus 2027 als einddatum. Volgens de toelichting wordt met deze einddatum voldoende tijd en ruimte geboden aan rechthebbenden om, als zij dat nog niet hebben gedaan, hun behoefte aan brede ondersteuning kenbaar te maken.⁶ Cijfers over het aantal rechthebbenden waarvoor brede ondersteuning al is ingezet, zijn er echter niet.⁷ De kans bestaat

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2. '22e Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen september-december 2025', 12 februari 2026 (bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 36708, nr. 64).

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 11. Gemeenten houden bij hoeveel plannen van aanpak zijn opgesteld (tot en met eind 2024 ongeveer 24.000), maar niet op hoeveel

daarom dat de voorgestelde einddatum leidt tot een sterke piek in aanmeldingen en daarmee tot capaciteitsproblemen.⁸ Tevens wijzen gemeenten op het risico dat kwetsbare gedupeerden zich niet of te laat zullen melden.

Ten aanzien van de keuze voor 31 augustus 2027 als einddatum wordt in de toelichting verwezen naar bestuurlijke afspraken tussen het Ministerie van Financiën en de Vereniging Nederlandse Gemeenten van december 2025.⁹ Hieruit blijkt dat een uiterste aanmelddatum van 1 september 2027 werd gezien als redelijk en haalbaar, mits door beide partijen een reeks afspraken wordt nagekomen. Waarom voor deze specifieke datum is gekozen, blijkt hieruit niet. Ook gaat de toelichting bij het voorstel niet in op de voorwaarden waaronder deze datum werd gezien als redelijk en haalbaar.

In dit verband merkt de Afdeling nog op dat voor een deel van de rechthebbenden zal gelden dat zij pas kunnen overzien aan welke brede ondersteuning zij nog behoefte hebben als hun financiële hersteltraject volledig is afgerond.¹⁰ Anders dan de regering doet voorkomen,¹¹ zijn deze twee onderdelen van de hersteloperatie wel te onderscheiden, maar niet te scheiden.¹² Omdat het een streven is om de financiële compensaties eind 2027 af te ronden en dit mogelijk nog meer tijd vergt, roept de keuze voor 31 augustus 2027 als einddatum voor het aanvragen van brede ondersteuning ook uit dit oogpunt vragen op.¹³

Gelet op het voorgaande is niet overtuigend gemotiveerd dat 31 augustus 2027 ook voor de rechthebbenden een redelijke en haalbare einddatum is. Met een latere einddatum kan tegemoet worden gekomen aan dit knelpunt.¹⁴ Het ligt volgens de Afdeling in de rede om de einddatum in ieder geval niet vóór de beoogde datum van afronding van de financiële compensaties te leggen (31

personen die plannen betrekking hebben.

⁸ Zie de quickscan van de VNG.

⁹ Zie Kamerstukken II 2025/26, 36708, nr. 61.

¹⁰ Zie ook de reactie van de Oudercommissie Kinderopvangtoeslag.

¹¹ In de memorie van toelichting, paragraaf 10, stelt de regering dat financiële compensatie en brede ondersteuning eigen doelen kennen en niet volgordeijk bedoeld zijn.

¹² Zie ook Commissie-Van Dam, 'Minder beloven, meer doen. Een eerlijk en uitvoerbaar plan om toeslagenuouders verder te helpen', 2025, p. 25-26.

¹³ De uitzondering voor vastgestelde gedupeerdheid binnen zes maanden voor de einddatum of daarna lost dit niet (geheel) op, omdat die niet ziet op de uitkomsten van verzoeken tot aanvullende schadevergoeding of juridische procedures daarover.

¹⁴ Zie ook de 'Bespreknotitie afbouw toegang tot brede ondersteuning – onderbouwde voorkeur gemeenten', waaruit blijkt dat 2028 of 2029 wordt gezien als een passender jaar voor een harde deadline voor gedupeerden die al geruime tijd erkend zijn dan 2027.

december 2027). Verder kan het aanhouden van een marge, bijvoorbeeld zes maanden, dienstig zijn voor het geval dat voor het afronden van de financiële compensaties nog meer tijd nodig is.

De Afdeling adviseert de voorgestelde einddatum van 31 augustus 2027 nader te motiveren of, als dit niet mogelijk is, te kiezen voor een latere einddatum.

3. Termijnen voor brede ondersteuning buitenland

De Afdeling begrijpt dat de regering het proces van brede ondersteuning in het buitenland wil harmoniseren met dat van brede ondersteuning in Nederland. Om hiermee eveneens positieve ervaringen op te doen zoals bij de brede ondersteuning in Nederland, zal daarbij voldoende rekening moeten worden gehouden met de bijzonderheden van brede ondersteuning in het buitenland.

In dit verband valt op dat het OTB in zijn quickscan met name kritische vragen stelt bij de nieuwe termijn van zes maanden waarbinnen een financiële tegemoetkoming voor een materiële voorziening moet worden verstrekt. Volgens het OTB kent het bieden van ondersteuning in het buitenland een langzamere opbouw dan in Nederland, omdat de ondersteuning altijd op afstand gebeurt. De voorgestelde zesmaandentermijn voor financiële tegemoetkomingen zet hier extra druk op en zou de kans op conflicten met rechthebbenden vergroten.¹⁵

De reactie van de regering beperkt zich tot het verwijzen naar de positieve ervaringen hiermee in Nederland.¹⁶ Dit roept de vraag op of de bijzonderheden van het bieden van brede ondersteuning in het buitenland wel voldoende worden onderkend. Het risico bestaat anders dat met dit voorstel de processen weliswaar geharmoniseerd zijn, maar dat in de praktijk de ervaringen uiteen zullen lopen. Een nadere motivering waarom de voorgestelde termijnen passend zijn voor het proces van brede ondersteuning in het buitenland is daarom nodig.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom de voorgestelde termijnen voor het proces van brede ondersteuning in het buitenland passend zijn gelet op de bijzonderheden van deze vorm van ondersteuning.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

¹⁵ Zie de quickscan van het OTB, p. 5, 6.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 11.

De vice-president van de Raad van State,