

Implementatiehandleiding Model beleidsregels brede ondersteuning

Programma hersteloperatie toeslagen

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

Juni, 2025

Versiebeheer	Doorgevoerde wijzigingen
Versie 1, juni 2025	

Voorwoord

Bij een zeer groot aantal ouders is tussen 2005 en 2019 onterecht de kinderopvangtoeslag stopgezet door de Belastingdienst. Deze ouders, hun gezinnen, hun ex-toeslagpartners en nabestaanden is ernstig onrecht aangedaan. De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) werkt aan het financieel herstel van dit onrecht. Dit bestaat uit financiële compensatie (Catshuisregeling), een schuldenaanpak, en eventuele aanvullende schadecompensatie. Daarnaast is er bij deze ouders, hun kinderen, ex-partners en nabestaanden behoefte aan emotioneel herstel. Het emotioneel herstel is nodig omdat gedupeerde ouders, hun kinderen, ex-partners en nabestaanden nog dagelijks de emotionele gevolgen ondervinden van de manier waarop de terugvordering van de kinderopvangtoeslag plaatsvond. Zij hebben recht op begrip, erkenning en ondersteuning. Vanuit het emotioneel herstel helpen gemeenten bij het kunnen maken van een nieuwe start.

Brede ondersteuning gemeenten

Binnen het emotioneel herstel bieden gemeenten brede ondersteuning (hulp) op vijf leefgebieden aan getroffen ouders, hun kinderen, ex-partners en nabestaanden aan. De hulp vindt plaats op de vijf leefgebieden: financiën, wonen, zorg, gezin en werk.

Landelijk programma herstel toeslagen

Deze handreiking maakt onderdeel uit van de documentatie van het landelijk programma herstel toeslagen voor gemeenten. Alle documentatie van het landelijk programma vindt u op vng.nl. Voor vragen kunt u terecht op [VNG-forum voor de hersteloperatie](#).

Inhoud

Voorwoord	2
1. Inleiding	4
2. Beleidsregels	5
2.1. Achtergrond	5
2.2. Doel	5
3. Lokale keuzes - artikelsgewijze toelichting	7
Artikel 6. Aanvraag brede ondersteuning	7
Artikel 7. Eerste gesprek en vaststelling hulpvraag	7
Artikel 8. Besluit op de aanvraag	7
Artikel 11. Het wijzigen van het plan van aanpak	7
Artikel 20. Klachten	7
Artikel 22. Inwerkingtreding	8
4. Format beslisnota	9

1. Inleiding

Tijdens de hersteloperatie kinderopvangtoeslag heeft de VNG meerdere handreikingen en formats ontwikkeld om gemeenten bij te staan bij de organisatie, opstart en uitvoering van de brede ondersteuning. In deze handreikingen brengen we al deze documentatie die te maken heeft met het organiseren, aanbieden en afronden van de brede ondersteuning in één handreiking bij elkaar.

In deze handreiking vindt u informatie over:

- Het Model beleidsregels brede ondersteuning Wet hersteloperatie toeslagen;
- De achtergrond en de noodzaak van het vaststellen van het model beleidsregels;
- Een toelichting bij de invulvelden en de keuzes die u aan de hand van de lokale situatie kunt maken.

Daarnaast ontsluiten we via deze handreiking onder meer:

- Een format collegevoorstel;
- Een format oplegger

Naast deze implementatiehandleiding Model beleidsregels brede ondersteuning Wet hersteloperatie toeslagen, zijn er per 1 januari 2025 voor de gemeentelijke rol in de hersteloperatie toeslagen nog zes handreikingen¹ beschikbaar:

1. [Handreiking brede ondersteuning](#) – met alle informatie over het bieden van brede ondersteuning aan ouders, kinderen, ex-toeslagpartners en hun gezin;
2. [Handreiking niet-gemeentelijke ondersteuning](#) – met onder andere informatie over de werkwijze van het Ondersteuningsteam Buitenland;
3. [Handreiking hulp bij schulden](#) – met alle uitvoeringsinformatie over publieke- en private schulden, schuldsaneringsregelingen en het heropstarten van invorderingen;
4. [Handreikingen Specifieke uitkeringen](#) – met alle informatie over de opzet van de financiële verantwoording voor gemeenten;
5. [Handreiking aanvullend schuldhelpverleningsaanbod](#) – met informatie over het aanvullend schuldhelpverleningsaanbod als onderdeel van de kindregeling;
6. [Handreiking werken met ervaring als bron van kennis](#) – met informatie over de inzet van ouders met ervaring in uw lokale hersteloperatie;
7. **Handreiking serviceteam gemeenten** – Over hoe u als gemeente via het serviceteam gemeenten van UHT in contact kunt treden met vragen. Deze handreiking is op aanvraag beschikbaar via het [VNG Forum](#).

2. Beleidsregels

Gemeenten bieden sinds 2020 brede ondersteuning aan (mogelijk) gedupeerde ouders en hun gezin. Na verloop van tijd werden ook de kinderen vallend onder de kindregeling, erkend ex-toeslagpartners en nabestaanden van overleden aanvragers aan de doelgroep voor brede ondersteuning toegevoegd. De omvang van de doelgroep loopt per gemeente zeer uiteen. In sommige gemeenten wonen slechts een paar ouders binnen de gemeentegrenzen, terwijl andere gemeenten duizenden ouders en kinderen huisvesten.

2.1. Achtergrond

Sinds september 2020 ondersteunen gemeenten mogelijk gedupeerde ouders via de brede ondersteuning. Gemeenten zagen zich sindsdien geconfronteerd met een forse toename van het aantal aangemelde ouders (van 8.500 naar ruim 69.000), met nieuwe doelgroepen, met een zeer lange looptijd van de beoordeling en het financieel herstel door UHT en een veranderde, steeds complexere en terugkerende vraag van ouders. Om die reden heeft de VNG samen met gemeenten, ouders en ketenpartners, in het voorjaar van 2024 een verkenning uitgevoerd om de brede ondersteuning toekomstbestendig in te richten. De verkenning heeft geresulteerd in een viertal verbetermaatregelen, waaronder het harmoniseren van het hulpproces, de duur en de looptijd van de brede ondersteuning. Deze verbetermaatregelen zijn per 1 januari 2025 verankerd in de Wet hersteloperatie toeslagen.

Adviescommissie van Dam

Gelijktijdig met de invoering van de wetswijziging heeft de spoedadviescommissie van Dam onderzocht en geadviseerd op welke wijze de hersteloperatie toeslagen verder verbeterd en versneld kan worden. Eén van de adviezen ziet toe op de brede ondersteuning. De adviescommissie constateert dat de verschillen in de brede ondersteuning tussen gemeenten wringen met het gelijkheidsbeginsel en zorgen voor veel frustratie bij ouders. Daarom adviseert de commissie om het kader waarbinnen gemeenten toeslagouders helpen te harmoniseren en vast te leggen. En om de circa 35 gemeenten met relatief veel toeslagouders het voortouw te laten nemen in deze gesprekken met de rijksoverheid. In reactie op het advies hebben gemeenten onder meer aangegeven zelf het initiatief te willen nemen ten aanzien van de aanbeveling om de brede ondersteuning te harmoniseren. Het voorliggende model beleidsregels is hiervan één van de resultaten.

Proces totstandkoming

Om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de brede ondersteuning, is – op verzoek van gemeenten en in samenwerking met een klankbordgroep van gemeenten – dit model opgesteld. De in het model opgenomen uitgangspunten en het afwegingskader zijn daarnaast afgestemd en getoetst met een vertegenwoordiging van ouders.

2.2. Doel

De beleidsregels bieden kaders voor de gemeentelijke uitvoering en bieden meer duidelijkheid aan zowel ouders en kinderen die recht hebben op hulp van uw gemeente als aan de ambtelijke organisatie. Het format biedt vanzelfsprekend ook ruimte voor invulling vanuit de lokale situatie.

Het model beleidsregels draagt bij aan een geharmoniseerd afwegingskader tussen gemeenten onderling om tot het toewijzen van materiële of immateriële voorzieningen te komen. Ook wordt het proces van aanvraag tot beëindiging van de brede ondersteuning verduidelijkt.

De mogelijkheid om maatwerk te bieden, zodat recht wordt gedaan aan de individuele situatie en behoeften van ouders, blijft behouden. Het belang hiervan is nadrukkelijk onderstreept door zowel ouders als gemeenten. De beleidsregels zorgen voor een gelijke afweging wanneer welke hulp wordt ingezet. Hoewel dit niet betekent dat alle ouders precies dezelfde ondersteuning ontvangen – verschillen in hulpverlening blijven bestaan vanwege uiteenlopende persoonlijke omstandigheden – wordt de manier waarop tot die hulp wordt gekomen wél gelijk. De factoren die meewegen bij het bepalen van de ondersteuning zijn in het model beleidsregels vastgelegd, waardoor de besluitvorming transparanter en consistentter wordt.

3. Lokale keuzes - artikelsgewijze toelichting

Dit hoofdstuk gaat in op de keuzes die gemeenten bij het implementeren van de model beleidsregels kunnen maken. Enkel die bepalingen die bij de implementatie verdere toelichting behoeven, worden hieronder toegelicht.

Artikel 6. Aanvraag brede ondersteuning

Afhankelijk van de gewenste laagdrempeligheid voor het doen van een aanvraag voor brede ondersteuning moet in dit artikel een keuze worden gemaakt over de wijze waarop de aanvraag kan worden ingediend. Hierbij is er de keuze om een aanvraag zowel schriftelijk als mondeling mogelijk te maken of te bepalen dat een aanvraag schriftelijk moet worden ingediend. Verder kan in dit artikel kenbaar worden gemaakt waar de aanvraag kan worden gedaan.

Artikel 7. Eerste gesprek en vaststelling hulpvraag

In het eerste lid moet een redelijke termijn worden opgenomen voor de uitnodiging voor een eerste gesprek, deze termijn kan worden bepaald aan de hand van het verwachte aantal aanvragen, de ambtelijke capaciteit en gewenste doorlooptijd. Als suggestie is voor de termijn acht weken genoemd. Dit is gelijk aan de termijn uit de Algemene wet bestuursrecht voor het geven van een beschikking op een aanvraag. Desgewenst kan in het tweede lid worden opgenomen dat in de uitnodiging staat dat de aanvrager een voorkeur voor de locatie van het eerste gesprek kenbaar kan maken.

Artikel 8. Besluit op de aanvraag

In het eerste lid moet een termijn worden opgenomen voor het geven van een beschikking op een aanvraag. Deze termijn kan eveneens worden bepaald aan de hand van het verwachte aantal aanvragen en de ambtelijke capaciteit. Daarbij is als maximum een termijn van acht weken genoemd. Deze termijn van acht weken is vastgelegd in artikel 2.21, vierde lid, van de Wht, waaruit volgt dat het plan van aanpak binnen acht weken na het gesprek moet worden opgesteld. In het tweede lid moet worden voorzien in een termijn voor het verlengen van de periode voor het opstellen van het plan van aanpak. Hier is een maximum van vier weken opgenomen.

Artikel 11. Het wijzigen van het plan van aanpak

Op grond van de beleidsregels kunnen inwoners vragen om een wijziging van het plan van aanpak. In het tweede lid kan daarbij kenbaar worden gemaakt hoe die aanvraag kan worden ingediend. Het ligt voor de hand om bij het invullen daarvan zoveel mogelijk aan te sluiten bij de keuzes die in artikel 8 voor het indienen van de aanvraag om brede ondersteuning zijn gemaakt.

Artikel 20. Klachten

Dit is een facultatief artikel dat de ruimte biedt om duidelijk te maken waar inwoners met klachten over de brede ondersteuning terecht kunnen. Ook als dit artikel niet wordt opgenomen kunnen inwoners hier vanzelfsprekend een klacht over indienen, de Algemene wet bestuursrecht biedt daar een algemene grondslag voor, maar het kan aanbeveling verdienen dat in de beleidsregels toch expliciet te maken. Bijvoorbeeld vanwege de wens een bijdrage te leveren aan het herstel van vertrouwen van de gedupeerden in de overheid.

Artikel 22. Inwerkingtreding

In dit artikel kan een keuze worden gemaakt tussen inwerkingtreding na bekendmaking of inwerkingtreding op een bepaalde datum. Met name als er op dit moment al beleidsregels gelden, kan een bepaalde datum wenselijk zijn. Er is dan meer duidelijkheid over welke beleidsregels op welk moment gelden. Het kan dan overigens ook aanbeveling verdienen om overgangsrecht toe te voegen. Bijvoorbeeld door te bepalen dat de oude beleidsregels blijven gelden voor aanvragen waar vóór inwerkingtreding van deze beleidsregels op is beslist. Als geen overgangsrecht wordt opgenomen dan hebben de beleidsregels onmiddellijke werking en gelden ze voor alle aanvragen die voor brede ondersteuning zijn gedaan.

4. Format beslisnota

Ontwerp besluit

Het college besluit:

De beleidsregels brede ondersteuning Wet hersteloperatie toeslagen voor de gemeente [naam gemeente] vast te stellen.

Inleiding

Sinds september 2020 ondersteunen gemeenten mogelijk gedupeerde ouders via de brede ondersteuning. Gemeenten zagen zich sindsdien geconfronteerd met een forse toename van het aantal aangemelde ouders (van 8.500 naar ruim 68.000), met nieuwe doelgroepen, met een zeer lange looptijd van de beoordeling en het financieel herstel door UHT en een veranderde, steeds complexere en terugkerende vraag van ouders. Om die reden heeft de VNG samen met gemeenten, ouders en ketenpartners, in het voorjaar van 2024 een verkenning uitgevoerd om de brede ondersteuning toekomstbestendig in te richten. De verkenning heeft geresulteerd in een viertal verbetermaatregelen, waaronder het harmoniseren van het hulpproces, de duur en de looptijd van de brede ondersteuning. Deze verbetermaatregelen zijn per 1 januari 2025 verankerd in de Wet hersteloperatie toeslagen.

Gelijktijdig met de invoering van de wetswijziging heeft de spoedadviescommissie van Dam onderzocht en geadviseerd op welke wijze de hersteloperatie toeslagen verder verbeterd en versneld kan worden. Eén van de adviezen ziet toe op de brede ondersteuning. De adviescommissie constateert dat de verschillen in de brede ondersteuning tussen gemeenten wringen met het gelijkheidsbeginsel en zorgen voor veel frustratie bij ouders. Daarom adviseert de commissie om het kader waarbinnen gemeenten toeslagenouders helpen te harmoniseren en vast te leggen. In reactie op het advies hebben gemeenten onder meer aangegeven zelf het initiatief te willen nemen ten aanzien van de aanbeveling om de brede ondersteuning te harmoniseren. Het voorliggende model beleidsregels is hiervan één van de resultaten.

De VNG-commissie heeft op 15 mei jl. ingestemd met het advies aan alle gemeenten om de model-beleidsregels zo spoedig mogelijk te incorporeren in hun eigen beleid. De model-beleidsregels zijn een belangrijke stap op weg naar een eenduidige uitvoering van de brede ondersteuning door gemeenten. Gemeenten verwachten daardoor minder onduidelijkheid en onrust in de gemeentelijke spreekkamers.

Beoogd effect

Het college van de gemeente [naam gemeente] is, van mening

- Dat het onwenselijk is dat ouders, kinderen en hun gezinnen onduidelijkheid of onrust ervaren wanneer zij brede ondersteuning ontvangen;
- Dat de beleidsregels bijdragen aan uniformiteit en rechtsgelijkheid;
- Dat de beleidsregels bijdragen aan transparantie en duidelijkheid, waardoor ouders beter weten waar ze aan toe zijn;
- Dat het vaststellen van beleidsregels bijdraagt aan consistente besluitvorming en daarmee aan het vertrouwen in de overheid;

- Dat de beleidsregels voldoende ruimte over laten voor het bieden van maatwerk, zodat recht wordt gedaan aan de individuele behoeften en situatie.
- Dat de beleidsregels invulling geven aan het advies van de commissie van Dam om de brede ondersteuning tussen gemeenten te harmoniseren.

Risico's

De risico's die kunnen ontstaan is dat wanneer andere gemeenten in de regio deze beleidsregels niet vaststellen, er nog steeds verschil in afweging tussen gemeenten onderling zal zijn.

Financiën

Het vaststellen van de beleidsregels heeft geen financieel gevolg. Gemeenten worden volledig financieel gecompenseerd vanuit het rijk voor de uitvoering van de brede ondersteuning.

Communicatie

Na het vaststellen van de beleidsregels zullen deze met de betrokken uitvoerders worden besproken.