

# ***TOESLAGEN VOOR DUMMIES***



**Versie 2.1**

# Inhoud

<b>Inleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>Het verhaal van Toeslagen, verleden, heden en toekomst .....</b>	<b>4</b>
Ziekenfonds en particulier .....	4
Het nieuwe zorgstelsel.....	4
Huur- en zorgtoeslag .....	4
Kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget .....	5
Een nieuw toeslagensysteem .....	5
Heden en toekomst.....	6
<b>De Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen .....</b>	<b>8</b>
De Huurtoeslag .....	11
De Zorgtoeslag.....	14
De Kinderopvangtoeslag .....	16
Het Kindgebonden Budget .....	18
Vermogen en woonlandfactor .....	20
<b>De processen van Toeslagen .....</b>	<b>23</b>
Massaal automatisch continueren .....	23
Definitief toekennen .....	24
Vraag.....	26
Uitval / Uitworp .....	26
Toezicht en Handhaving.....	27
Parameterbeheer .....	29
<b>De Toeslagenaffaire / UHT .....</b>	<b>31</b>
Uitvoering Herstel Toeslagen (UHT) .....	32

## Inleiding

Voor je ligt het document 'Toeslagen voor Dummies' een door PMO ontwikkeld naslagwerk voor mensen die bij IBS Toeslagen komen werken en voor het eerst met toeslagen te maken krijgen. Het doel van Toeslagen voor Dummies is om nieuwe medewerkers van IBS Toeslagen kennis te laten maken met het werk van Toeslagen en de specifieke werking van de vier toeslagregelingen die door de dienst Toeslagen worden uitgevoerd. Veel mensen die bij IBS Toeslagen komen werken aan het beheer, onderhoud en ontwikkeling van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) hadden eerder geen functie bij Toeslagen.

Met dit document, en de bijbehorende cursus van twee dagdelen hopen we dat we het werk van Toeslagen wat inzichtelijker kunnen maken voor onze collega's binnen IBS Toeslagen. Vragen zoals 'wat is nu eigenlijk huurtoeslag en wie hebben er recht op?' of 'wat is het verschil tussen voorlopig en definitief toekennen' zullen in dit document worden beantwoord. We gaan dieper in op de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en alle wetten die de spelregels bepalen voor de vier toeslagregelingen: huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.

Dit document bevat ook nog een stukje geschiedenis. Hoe en waarom is Toeslagen ooit opgericht? Hoe oud is het toeslagensysteem eigenlijk en wat was er daarvoor?

## Het verhaal van Toeslagen, verleden, heden en toekomst

Het verhaal van toeslagen begin in 2005 als een grote, diverse groep mensen neerstrijkt in een lege kantoortoren naast de Jaarbeurs in Utrecht. Het zijn medewerkers van de Belastingdienst, het Ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), het UWV en via Tempo Team ingehuurd uitzendkrachten. Allemaal hebben ze één doel: het opstarten van Toeslagen, een nieuw dienstonderdeel van de Belastingdienst, dat vanaf 1 januari 2006 de nieuwe regelingen huurtoeslag en zorgtoeslag moet gaan uitvoeren. Een spannende en uitdagende monsterklus.

### Ziekenfonds en particulier

Aan de basis van de oprichting van Toeslagen staat de invoering van een nieuw zorgstelsel in 2006. Tot dat jaar kende Nederland onderscheid tussen het Ziekenfonds en de particuliere zorgverzekering. Ziekenfondsen werden opgericht als betaalbare zorgverzekering voor burgers met een modaal inkomen. Iedereen die niet toegelaten werd tot een ziekenfonds, vooral burgers met een hoger inkomen, kon gebruik maken van de particuliere ziektekostenverzekering. Deze zorgverzekering was duurder dan het ziekenfonds, maar was niet verplicht om af te sluiten. Burgers met een modaal inkomen hadden dan ook geen toegang tot een particuliere ziektekostenverzekering en de verschillen tussen de particuliere zorgverzekering en het ziekenfonds waren groot. Dit zorgde voor een tweedeling: mensen met een particuliere zorgverzekering kregen voorrang en de vergoedingen voor een patiënt die zich bij het ziekenfonds had aangesloten waren vaak veel lager. Patiënten met een particuliere zorgpolis waren aantrekkelijker voor de zorgaanbieder en kregen daardoor snellere en betere behandeling. Een oneerlijke situatie waar snel verandering in moest komen. Daarom werd dit stelsel in 2006 afgeschaft en kwam er een gelijke en verplichte zorgverzekering voor iedere Nederlander.

### Het nieuwe zorgstelsel

Het introduceren van één zorgverzekering voor alle Nederlanders had wel gevolgen. Burgers die voorheen waren aangesloten bij het ziekenfonds betaalden veel minder premie dan particulier verzekerden en het werd al snel duidelijk dat de premie voor een nieuwe zorgverzekering flink hoger zou zijn dan de ziekenfondspremie. Er moest dus iets verzonnen worden om de lage inkomens te compenseren voor de toegenomen kosten. De premie inkomensafhankelijk maken was geen optie, want dat zou betekenen dat inkomensgegevens van burgers aan commerciële partijen (de zorgverzekeraars) verstrekt zouden moeten worden en dat is om meerdere redenen onwenselijk. De compensatie moest dus door een overheidsinstantie worden uitgekeerd. Hiervoor werd onder andere gekeken naar de Sociale Verzekeringsbank, dat de AOW en de kinderbijslag uitkeert, maar ook het UWV, dat de bijstandsregelingen uitvoert, kwam in beeld. Uiteindelijk werd besloten dat de Belastingdienst de nieuwe inkomensafhankelijke zorgtoeslag zou gaan uitbetalen. De Belastingdienst beschikt immers al over de inkomens van veel burgers en leek dus het meest geschikt om een regeling uit te voeren, die gebaseerd is op de hoogte van het inkomen. Om diezelfde reden werd besloten om de huursubsidie voortaan ook te laten uitvoeren door deze nieuwe uitvoeringsinstantie die Belastingdienst/Toeslagen werd gedoopt. Op die manier was er voldoende werk om een nieuwe organisatie op te tuigen en kon het Ministerie van VROM zich meer op zijn kerntaken richten.

### Huur- en zorgtoeslag

Aldus werd besloten in politiek Den Haag, waarna medio 2005 in Utrecht de eerste mensen aan de slag konden om het nieuwe dienstonderdeel Toeslagen van de Belastingdienst uit de grond te stampen. Dat dit niet zonder slag of stoot ging, werd begin 2006 snel duidelijk. Het door de ICT-afdeling van de Belastingdienst gebouwde systeem dat de huur- en zorgtoeslag moest toekennen, bleek ontoereikend te zijn om uitval en uitwerp van aanvragen te kunnen herstellen. Hierdoor

kregen duizenden toeslaggerechtigden een onjuiste of helemaal geen toeslag. Bij de bezwaar- en klachtbehandeling liepen de achterstanden snel op en het zou meerdere jaren duren, voordat Toeslagen in rustiger vaarwater kwam.

## **Kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget**

Inmiddels was de uitvoering van de in 2005 ingevoerde Wet Kinderopvang ondergebracht bij Toeslagen. Eerst in een kantoor in Doetinchem en in 2009 samengevoegd met het kantoor in Utrecht waar de uitvoering van de huur- en zorgtoeslag plaatsvond. In de Wet Kinderopvang is geregeld dat werkende ouders hun kind(eren) tegen een vergoeding kunnen onderbrengen bij een kinderopvangorganisatie waaronder ook gastouders, deze vergoeding is de kinderopvangtoeslag. Ook de invoering van deze regeling kende in de beginjaren de nodige problemen, toen bleek dat ouders opa's en oma's konden opgeven als gastouder, waarna ze dus ineens een toeslag kregen voor het oppassen. Om dit soort mazen in de wet te dichten, kwam er een landelijk registratiesysteem van 'erkende' kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus, het Landelijk Register Kinderopvanginstellingen (LRK). Ouders komen alleen in aanmerking voor kinderopvangtoeslag als de opvang wordt aangeboden door een in het LRK geregistreerde kinderopvangorganisatie. Om een LRK-registratie te krijgen, moet een instelling aan bepaalde minimale kwaliteitseisen voldoen. De Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) is verantwoordelijk voor de controle en handhaving van deze kwaliteitseisen en kan een LRK-registratie intrekken als een organisatie zijn zaakjes niet op orde heeft. Voor opvang bij buitenlandse kinderopvang is later het Buitenland Register Kinderopvang toegevoegd om een eenduidige systematiek voor binnen- en buitenland te creëren.

In 2009 werd er door het Ministerie van Jeugd en Gezin, onder leiding van ChristenUnie-minister André Rouvoet in het kabinet Balkenende IV een vierde regeling toegevoegd aan de Awir: het kindgebonden budget. Dit is een inkomensafhankelijke aanvulling op de kinderbijslag voor gezinnen met kinderen en volgde de in 2008 ingevoerde kindertoeslag op. In tegenstelling tot de kindertoeslag wordt de hoogte van het kindgebonden budget mede bepaald door het aantal kinderen in een gezin.

## **Een nieuw toeslagensysteem**

Vanaf 2009 is Toeslagen dus verantwoordelijk voor de uitvoering van vier inkomensafhankelijke regelingen. Echter, medewerkers van Toeslagen zijn voor hun werk op dat moment afhankelijk van meerdere computersystemen, voor de kinderopvangtoeslag (RKT) en het kindgebonden budget (KIT) waren aparte systemen en voor de huur- en zorgtoeslag zelfs 3: 1 voor de automatische verwerking (ATS), 1 voor de kantoorbehandeling (KTS) en 1 voor het definitief toekennen (DTS). Daarnaast waren medewerkers van Toeslagen ook afhankelijk van meerdere andere systemen van de Belastingdienst voor informatie over persoonsgegevens en uitbetalingen en terugvorderingen.

Om aan deze ongewenste en steeds meer onwerkbare situatie een einde te maken, was er behoefte aan één nieuw systeem waarin alle vier de regelingen konden worden ondergebracht. Dit systeem moest bovendien geschikt zijn om in de toekomst nieuwe inkomensafhankelijke regelingen in onder te brengen. Voor dit nieuw te ontwikkelen systeem werd een openbare aanbesteding gedaan en aan een consortium van Getronics PinkRocade werd de opdracht gegund om een nieuw toeslagensysteem te bouwen (onder de werknaam 'NTS'). Er werd gekozen voor een 'event driven' systeem, waarbij feiten en gebeurtenissen in het leven van burgers de trigger zijn om een toeslag toe te kennen, aan te passen of stop te zetten. De twee belangrijkste componenten van het systeem zijn het Feiten Registratie Systeem (FRS), waarin alle feiten en gebeurtenissen als 'feit events' worden vastgelegd en ToesLagen (TSL), waarin de wetregels zijn geautomatiseerd en in feite de 'rekenmachine' is van het systeem de berekening van recht en hoogte van de toeslag wordt bepaald. In TSL wordt op basis van alle beschikbare feiten en gebeurtenissen een toeslag berekend en toegekend. Bovendien kreeg het nieuwe systeem ook een Burger- en Kantoorportaal. Burgers

kunnen via het Burgerportaal via internet een toeslag aanvragen, stopzetten of wijzigen en de medewerkers van Toeslagen kunnen via het Kantoorportaal alle relevante gegevens van een burger en zijn toeslagen inzien en indien nodig muteren. Het kantoorportaal wordt ook gebruikt voor de werkverdeling, waarin uitval en uitworp, uitzoekopdrachten, damage, bezwaren, klachten en andere kantoorprocessen via werkopdrachten aan behandelaars worden aangeboden.

De introductie van het nieuwe toeslagensysteem was een monsterklus, waarbij met name het overzetten van alle gegevens uit de oude systemen zorgde voor veel uitval en uitworp die allemaal zoveel mogelijk weggewerkt moest worden, voordat het systeem 'live' kon gaan. Dit live gaan gebeurde op 1 januari 2012. Vanaf dat moment was het Burgerportaal geopend en kon iedereen met DigiD inloggen via [www.toeslagen.nl](http://www.toeslagen.nl) om zijn toeslagen in te zien, aan te vragen of te wijzigen. Vanaf 2012 werd ook gestart met het opleiden van alle medewerkers van Toeslagen om met het nieuwe systeem, dat inmiddels was omgedoopt tot TVS (Toeslagen Verstrekkingen Systeem) te werken. De groep behandelaren die met TVS ging werken werd steeds groter en zo konden de oude systemen langzaam worden uit gefaseerd totdat alle processen via TVS konden worden uitgevoerd.

## Heden en toekomst

Inmiddels werken we dus alweer ruim 10 jaar met TVS, waarvan het beheer, onderhoud en de ontwikkeling is ondergebracht bij IBS Toeslagen, onderdeel van directie IV (Informatievoorziening) van de Belastingdienst. Toeslagen is als gebruiker van TVS de 'klant' van IBS Toeslagen. TVS is sinds de invoering in 2012 ook flink uitgebreid met nieuwe functionaliteiten. Met name het Kantoorportaal zal voor een medewerker die 10 jaar weg is bij Toeslagen en TVS alleen kent van de beginjaren onherkenbaar zijn veranderd. Dit brengt echter ook uitdagingen met zich mee op het gebied van beheer en onderhoud. De belangrijkste ontwikkeling voor TVS voor de komende jaren is de verhuizing naar 'de cloud'. TVS draait op een dotnet-platform, dat nu nog wordt gehost door de Belastingdienst zelf. Het doel is echter om deze hosting onder te brengen in Azure, de clouddienst van Azure, volgens het PaaS-principe (platform as a service). Het doel van deze gang naar de cloud is om het deel hosting uit te besteden, zodat IBS Toeslagen zich meer kan focussen op het beheer, onderhoud en de ontwikkeling van het systeem zelf.

Sinds de invoering van TVS is er bij Toeslagen ook veel veranderd, waarbij de toeslagenaffaire het meeste in het oog springt. Hier wordt in een apart hoofdstuk dieper op ingegaan, maar de belangrijkste organisatorische gevolgen van de affaire zijn de oprichting van de herstelorganisatie (UHT) die belast is met het compenseren van gedupeerde ouders en de ontvlechting van Toeslagen van de Belastingdienst als een aparte Directoraat-Generaal met een eigen verantwoordelijke Staatsecretaris voor Toeslagen en Douane. Per 2024 is ook Belastingdienst formeel uit de naam verdwenen en gaat Toeslagen verder als Dienst Toeslagen. Toeslagen is als uitvoeringsorganisatie niet langer een onderdeel van de Belastingdienst, maar zelfstandig, maar nog wel altijd onder het Ministerie van Financiën. Deze zogenaamde ontvlechting is een proces waar we momenteel middenin zitten. Zo is er onlangs een nieuwe huisstijl geïntroduceerd, van rood naar geel. Mogelijk heeft de ontvlechting ook gevolgen voor IBS Toeslagen en de plaats die het inneemt binnen de Belastingdienst en IV, maar hier is op dit moment nog weinig over te zeggen.

Een ander belangrijk gevolg van de toeslagenaffaire is dat er door veel mensen wordt geroepen om het hele systeem van toeslagen dan maar volledig af te schaffen. Een eerste stap in deze richting was het voornemen van het kabinet Rutte IV om de kinderopvangtoeslag zo goed als gratis te maken. Dit zou moeten gebeuren door de kinderopvangtoeslag niet langer aan de ouders uit te keren, maar door er de kinderopvangorganisaties mee te financieren. Dit plan riep echter veel weerstand op, met name vanuit de kinderopvangbranche zelf. De kinderopvang kampt nu al met personeelstekorten en de vrees is, dat de vraag nog meer zal toenemen als de opvang gratis wordt, waardoor dus de personeelstekorten nog meer toenemen en de kwaliteit van de opvang en dus het welzijn van jonge

kinderen onder druk komt te staan. Het voornemen om deze stelselwijziging in 2025 in te voeren, is daarom in de ijskast gezet.

Vanuit Dienst Toeslagen en IBS Toeslagen wordt actief meegedacht over de toekomst van Toeslagen en de (on)mogelijkheden die er zijn voor een andere inrichting, een ander stelsel en verbeteringen binnen het huidige stelsel. Maar uiteindelijk is het aan de politiek om daarover knopen door te hakken.

# De Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen

Alles wat de overheid doet voor de burger is gebaseerd op wet- en regelgeving, zodat de uitvoering toetsbaar is en waarborgt dat iedere burger op gelijke wijze wordt behandeld. De wet waarin de belangrijkste zaken voor de uitvoering van de vier toeslagregelingen zijn vastgelegd, is de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen, op de werkvloer vaak aangeduid met het acroniem Awir. In de Awir worden uitvoeringsaspecten beschreven die gelden voor alle toeslagregelingen. De meer specifieke zaken die een regeling zelf beschrijven, staan beschreven in aparte wetten. De Awir kun je zien als een soort paraplu, waar de andere wetten onder vallen. Het komt voor dat in één van de regelingen wordt afgeweken van de Awir, maar dit staat dan beschreven in de wet die voor die regeling geldt.

De belangrijkste zaken die beschreven staan in de Awir en dus gelden voor alle regelingen, zijn:

- De toeslagpartner;
- Het toetsingsinkomen;
- De uitvoeringsprocedure (bevoorschotting en eindafrekening en eenmalig aanvragen);
- Overige bepalingen met betrekking tot bijvoorbeeld toezicht, informatieverstrekking, bestuurlijke boetes etc.

## Het huishouden

Toeslagen wijkt op een punt af van veel andere sociale voorzieningen, omdat in veel gevallen de financiële tegemoetkoming niet aan een individu wordt toegekend, maar aan een huishouden. Dat huishouden kan bestaan uit een aanvrager en een toeslagpartner, en voor de huurtoeslag kunnen er ook nog medebewoners zijn.

Met 'huishouden' wordt bedoeld alle personen die een rol spelen bij het vaststellen van een toeslag. Met name de vraag of iemand wel of geen toeslagpartner heeft is vaak van grote invloed op het toetsingsinkomen, maar ook op de wijze waarop de toeslag wordt berekend, zoals we later in dit hoofdstuk zullen zien.

De basisregel is dat iedereen die bij de gemeente staat ingeschreven op hetzelfde woonadres deelnemer is aan hetzelfde huishouden. Als eenmaal alle deelnemers van het huishouden zijn vastgesteld, dan kan worden gekeken of er binnen het huishouden sprake is van een toeslagpartnerschap. Er zijn situaties, waarop op een andere manier naar het huishouden wordt gekeken, zoals bijvoorbeeld in een studentenhuus, waar soms wel 10 of meer mensen op hetzelfde woonadres staan ingeschreven bij de gemeente, hoewel ze geen relatie of familieband met elkaar hebben, zoals meestal het geval is in een gewoon huishouden.

## De toeslagpartner

Een van de belangrijkste vragen die bij een aanvraag voor een toeslag wordt gesteld, is of de aanvrager een toeslagpartner heeft. Dit is belangrijk, omdat 2 personen die toeslagpartners van elkaar zijn samen één toeslag ontvangen en er zijn situaties, waarbij 2 personen samen meer of minder toeslag ontvangen, dan wanneer zij als alleenstaanden dezelfde toeslag zouden aanvragen. Of er wel of niet sprake is van een toeslagpartnerschap is om die reden duidelijk afgebakend in de wet. Dit voorkomt dat 2 personen die toevallig op hetzelfde woonadres staan ingeschreven, maar geen 'relatie' met elkaar hebben (bijvoorbeeld in een studentenwoning) als toeslagpartners worden aangemerkt. De doel van de wet is dus om het toeslagpartnerschap zo goed mogelijk overeen te laten komen met wat we in het dagelijks leven beschouwen als een partnerschap (relatie, verking, huwelijk etc.). Om te bepalen of er sprake is van een toeslagpartnerschap hanteren we in de wet het zogenaamde afpelmechanisme: een lijst met voorwaarden wordt één voor één nagelopen en zodra er aan één van de voorwaarden wordt voldaan, dan is er sprake van een toeslagpartnerschap. De voorwaarden die zijn opgenomen in de Awir, artikel 3



Zoals gezegd kan het vaststellen van een toeslagpartnerschap financiële gevolgen hebben voor de hoogte van de toeslag. Dit komt omdat voor het vaststellen van het toetsingsinkomen de individuele inkomens van beide toeslagpartners bij elkaar worden opgeteld. Dit heeft gevolgen voor de berekening van de hoogte van een toeslag, aangezien ze inkomensafhankelijk zijn. Twee personen die allebei het wettelijk minimumloon verdienen, ontvangen als alleenstaande het maximale bedrag als zorgtoeslag. Gaan ze echter samenwonen en worden ze als toeslagpartners aangemerkt, dan hebben ze in de huidige situatie (toeslagjaar 2023) met een gezamenlijk toetsingsinkomen van twee keer het minimumloon geen recht meer op zorgtoeslag.

Met name in de beginjaren van Toeslagen (2006-2010) leidde onwetendheid bij veel burgers over het toeslagpartnerschap en het toetsingsinkomen tot veel onbegrip en soms hoge terugvorderingen. Mensen gingen samenwonen, maar 'vergeten' om dit door te geven aan Toeslagen. Bij het definitief toekennen werd dan vastgesteld dat er sprake was van een partnerschap en een te hoog inkomen, waardoor alle, als voorschot ontvangen toeslag, deels of volledig werd teruggevorderd. Inmiddels zijn daar allerlei verbeteringen doorgevoerd zoals het niet meer zelf hoeven doorgeven van een verhuizing.

### **Het toetsingsinkomen**

Het belangrijkste gegeven om een inkomensafhankelijke regeling te kunnen uitvoeren is het inkomen van de burger. Immers geldt: hoe lager het inkomen, hoe hoger de toeslag en omdat het vaak om veel geld gaat, wil je het inkomen van een burger zo goed mogelijk vaststellen. Dit was destijds in 2006 ook de reden om de nieuwe toeslagregelingen bij de Belastingdienst te beleggen en niet bij de Sociale Verzekeringsbank of het UWV. De Belastingdienst beschikt immers over de meeste en nauwkeurigste inkomensgegevens van Nederlandse burgers. De Belastingdienst registreert van alle Nederlanders jaarlijks het inkomen. Dit gebeurt via de jaarlijkse aangifte inkomstenbelasting en van de mensen die geen aangifte doen, ontvangt de Belastingdienst inkomensgegevens van uitkeringsinstanties zoals het UWV of de Sociale Verzekeringsbank. Dit leidt tot het zogenaamde *inkomensgegeven* van een burger wat wordt vastgelegd in de Basis Registratie Inkomen (BRI) dat door Toeslagen wordt gebruikt als het toetsingsinkomen om de definitieve toekenning over een toeslagjaar te kunnen bepalen. Het toetsingsinkomen speelt bij de berekening van iedere toeslag een cruciale rol die de hoogte van het uiteindelijke bedrag bepaalt, zoals we in de volgende hoofdstukken zullen zien.

Het toetsingsinkomen voor Toeslagen wordt per individu vastgesteld en daarna per regeling voor het gehele huishouden. Dus als er sprake is van toeslagpartnerschap dan is het toetsingsinkomen de som van de inkomensgegevens van de aanvrager en de partner. Voor de huurtoeslag geldt bovendien dat als er ook nog sprake is van medebewoners, dan worden de inkomensgegevens van alle medebewoners hier ook nog bij opgeteld.

Als een medebewoner een (pleeg)kind is van de aanvrager en/of de toeslagpartner en jonger dan 23 jaar, dan geldt er een inkomensvrijstelling. Voor 2023 is deze vastgesteld op € 5.432. Geld dat een kind verdient met een krantenwijk of vakkenvullen bij de buurtsuper telt dus, tot aan dat bedrag, niet mee voor het toetsingsinkomen.

### **Voorbeeldberekening gevolgen toeslagpartnerschap**

Twee personen die allebei het wettelijk minimumloon verdienen, ontvangen als alleenstaande het maximale bedrag aan zorgtoeslag. Gaan ze echter samenwonen en worden ze als toeslagpartners aangemerkt, dan hebben ze in de huidige situatie (toeslagjaar 2023) met een gezamenlijk toetsingsinkomen van twee keer het minimumloon geen recht meer op zorgtoeslag.

Daarnaast speelt voor de regelingen huur-, zorgtoeslag en kindgebonden budget ook nog dat er sprake is van een vermogensgrens, als je in het toeslagjaar boven deze grens zit dan heb je geen recht op de Toeslag. Hierover later meer.

### De uitvoeringsprocedure

In de Awir is ook de procedure vastgelegd hoe een toeslag dient te worden aangevraagd door een burger en toegekend door Toeslagen. Door deze procedure vast te leggen in de wet zorg je dat alle burgers hun rechten en plichten kennen en iedereen zoveel mogelijk gelijk wordt behandeld. De procedure beschrijft zowel rechten als plichten van de burger en de uitvoeringsinstantie.

#### Voorbeeld Awir

In de Awir staat dat een toeslag aanvragen voor 2022 (in principe) niet meer mogelijk is na 1 september 2023. Bezwaar maken tegen een te laat ingediende aanvraag met als enige argument dat je dit niet wist, heeft dus geen zin, want iedereen wordt geacht de wet te kennen.

Andersom heeft Toeslagen zich ook aan de bepalingen in de wet te houden, bijvoorbeeld dat een burger binnen 8 weken een reactie moet krijgen op een aanvraag.

In hoofdlijnen is de procedure voor de aanvraag van een toeslag als volgt:

1. Een burger die meent aanspraak te kunnen maken op een of meerdere toeslagen dient een aanvraag in. Deze aanvragen bevat alle benodigde gegevens die Toeslagen nodig heeft om de toeslag(en) te kunnen berekenen (inkomen, huurprijs, kinderopvanggegevens etc.). Als er een cruciaal gegeven ontbreekt, dan informeert Toeslagen de burger hierover en geeft hem een termijn om dit gegeven alsnog aan te leveren;
2. Als Toeslagen de aanvraag heeft ontvangen en alle gegevens zijn compleet, dan wordt op basis van de regels die in de wet staan door het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) binnen de wettelijke termijn de hoogte van de toeslag(en) vast in de vorm van een *voorschotbeschikking*. Het toegekende bedrag wordt tot het einde van het betreffende toeslagjaar in maandelijkse termijnen vooraf uitbetaald aan de burger;
3. De burger hoeft voor het daaropvolgende jaar niet zelf een nieuwe aanvraag in te dienen. Toeslagen continueert automatisch alle toeslagen met de nieuwe wettelijke gegevens en een geïndexeerd toetsingsinkomen. De burger ontvangt dan in december (een) nieuwe beschikking(en) voor het komende jaar. De burger moet dan wel zelf controleren of alle gegevens op deze beschikking(en), zoals het geïndexeerde toetsingsinkomen nog actueel zijn. Misschien heeft de burger wel een loonsverhoging gehad in het afgelopen jaar. Als dit het geval is, moet de burger zelf de actuele gegevens doorgeven aan Toeslagen. Die zal dan de voorschotbeschikking herzien;
4. De burger heeft in het nieuwe jaar tot 1 mei de tijd om aangifte inkomstenbelasting te doen (als hij daarvoor door de Belastingdienst wordt opgeroepen) over het vorige jaar. De aangifte en de daaropvolgende aanslag leidt tot het inkomensgegeven voor deze burger. Dit inkomensgegeven wordt vervolgens door Toeslagen gebruikt om zijn toeslag(en) over het vorige jaar definitief toe te kennen. Nu is immers exact bekend wat zijn inkomen was, dus kan de toeslag ook exact worden vastgesteld in de vorm van een *definitieve beschikking*. Het inkomen dat de burger opgaf bij de aanvraag is meestal een geschat toetsingsinkomen. Als het definitieve toetsingsinkomen hoger of lager is dan het geschatte, dan kan dit leiden tot een lagere of hogere toeslag. In dat geval krijgt de burger een terugvordering of nabetaling.
5. De burger heeft altijd de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een beschikking (voorschot of definitief). Toeslagen is altijd verplicht om binnen een wettelijke termijn een beslissing op bezwaar te nemen. De beslissing kan ongegrond zijn of gegrond, in dat laatste geval kan

Toeslagen de beschikking herzien. Als een bezwaar ongegrond is, dan heeft de burger de mogelijkheid om bij de Rechtbank in beroep te gaan tegen de beslissing op bezwaar.

Een knelpunt in de uitvoeringsprocedure is het principe van het voorschot en de definitieve toekenning. Burgers die recht hebben op toeslagen hebben dit geld meestal hard nodig om de rekeningen van de huurbaas of de zorgverzekeraar op tijd te kunnen betalen. Daarom is het van belang dat er snel een toeslag wordt toegekend, nadat een aanvraag is ingediend, zodat direct, in het lopende jaar de toeslag maandelijks uitbetaald kan worden. Het nadeel hiervan is dat het inkomensgegeven altijd pas na afloop van het jaar kan worden vastgesteld. Daarom is de voorschotbeschikking (de toeslagen die iemand in het lopende jaar maandelijks ontvangt) gebaseerd op een geschat toetsingsinkomen dat de burger zelf moet opgeven bij zijn aanvraag. Hier gaat het vaak mis. Als een burger zijn toetsingsinkomen te laag schat, bijvoorbeeld omdat hij rekent met zijn netto maandsalaris, in plaats van bruto, dan zal zijn voorschot te hoog zijn en moet hij het jaar daarna, als de toeslag definitief is vastgesteld, een deel of meer terugbetalen. Met name in de beginjaren van Toeslagen (2006-2010), toen er nog veel onbekendheid was met de nieuwe regelingen, leidde dit soms tot grote financiële problemen en persoonlijke drama's en helaas is dit ook nu nog het geval. Veel terugvorderingen leiden bovendien tot meer telefoontjes voor de BelastingTelefoon, meer bezwaarschriften en beroepsprocedures, meer verzoeken om betalingsregelingen bij de inkomensadministratie, dus binnen de hele keten van Toeslagen ontstond er meer werk. Hierdoor moesten mensen vaak langer wachten op een beslissing op hun bezwaarschrift, of duurde het langer voordat een door de BelastingTelefoon aangemaakt terugbelverzoek werd opgepakt. Als gevolg hiervan was toeslagen in die periode ook al regelmatig (negatief) in het nieuws.

Hoewel het principe hetzelfde is als bij de inkomstenbelasting, waar ook wordt gewerkt met voorlopige en definitieve aanslagen, leidde deze systematiek bij Toeslagen tot veel meer problemen met te hoge voorschotten en terugvorderingen. Deze werkwijze was ooit een politieke keuze en deze heeft in al die jaren sinds 2006 nooit wezenlijk ter discussie gestaan. Om die reden zocht Toeslagen naar andere manieren om het aantal terugvorderingen te verlagen. Bijvoorbeeld via publiekscampagnes ('Verandert er wat? Geef het door!'), maar ook technische oplossingen, betere en actuele gegevensleveringen, gebruik van basisregistraties, attenderingen en zoals bij het automatisch continueren naar het volgende jaar niet uit te gaan van het door de burger geschatte inkomen, maar uit te gaan van het laatste bekende inkomensgegeven (voor 2024 zou dan het inkomensgegeven van 2022 gebruikt worden, dit is vaak nauwkeuriger dan een geschat inkomen dat een burger soms al veel langer geleden heeft ingediend bij zijn allereerste aanvraag).

## **De Huurtoeslag**

Huurtoeslag is een tegemoetkoming voor mensen met een laag inkomen voor de kosten van een huurwoning. Niet iedereen die een woning huurt, komt in aanmerking voor huurtoeslag. Uiteraard zijn er eisen aan het inkomen van de huurder en de rest van het huishouden, maar ook de woning moet aan bepaalde eisen voldoen.

De huurtoeslag bestaat sinds 2006 en is de opvolger van de huursubsidie. Deze regeling, met dezelfde doelstelling werd uitgevoerd door het toenmalige Ministerie van VROM. In 2005, bij de introductie van het nieuwe zorgstelsel en dus ook de zorgtoeslag werd besloten om deze regelingen (huursubsidie en zorgtoeslag) onder te brengen bij de Belastingdienst, onder de naam *Toeslagen*. De huurtoeslag kreeg vanaf 1 januari 2006 zijn huidige naam. Het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) is als beleidsministerie verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving voor de huurtoeslag.

## **Inkomengrenzen**

Het doel van huurtoeslag is om mensen met een laag inkomen financieel te ondersteunen, zodat zij meer mogelijkheden hebben om een woning te huren. Zonder huurtoeslag zouden voor veel

mensen woningen in bepaalde gebieden of van een bepaalde grootte letterlijk onbetaalbaar zijn. Omdat het niet de bedoeling is dat mensen met een hoog inkomen, die in een goedkope huurwoning wonen, ook nog gesubsidieerd worden door de overheid, is er een maximum inkomensgrens. Als het gezamenlijke inkomen van een huishouden hoger is dan deze grens, dan is er geen recht op huurtoeslag.

Tot en met 2019 bestonden er vaste grenzen per huishoudtype (of doelgroep). De huurtoeslag kent 4 huishoudtypes, die elk een eigen *doelgroepgrens* hadden, oftewel een maximaal toetsingsinkomen van het gehele huishouden (zie hoofdstuk Awir):

**Tabel 1:** Doelgroepgrenzen voor de huurtoeslag (toeslagjaar 2019)

Huishoudtype	Doelgroepgrens (2019)
Eénpersoonshuishouden	€ 22.700
Meerpersoonshuishouden	€ 30.825
Eénpersoons ouderenhuishouden*	€ 22.675
Meerpersoons ouderenhuishouden*	€ 30.800

*\* Als de bewoner op 1 januari AOW ontvangt, dan spreken we van een ouderenhuishouden. Is er sprake van een meerpersoonshuishouden, dan is er sprake van een ouderenhuishouden als op 1 januari de meest verdienende bewoner AOW ontvangt.*

Een gevolg van de doelgroepgrenzen was dat dat het recht op huurtoeslag vrij abrupt werd afgekapd zodra het toetsingsinkomen boven de grens kwam te liggen. Een inkomensstijging van enkele tientallen euros, kon leiden tot het verlies van honderden euros aan huurtoeslag op jaarbasis. Om die reden is besloten om met ingang van 2020 de doelgroepgrenzen te laten vervallen en de huurtoeslag, naarmate het inkomen stijgt, geleidelijk af te bouwen naar nul euro. Dit betekent dus dat er geen doelgroepgrenzen meer zijn, maar dat het maximale inkomen dat recht geeft op huurtoeslag per situatie verschilt en afhankelijk is van het toetsingsinkomen, de huishoudsamenstelling en de huurprijs van de woning. Voor specifieke groepen zijn er nog wel uitzonderingen, zo is er een lagere maximale huurgrens voor jongeren en zijn er hogere grenzen voor bijvoorbeeld gehandicaptenwoningen.

### Vermogensgrenzen

Behalve inkomenseisen kent de huurtoeslag ook een vermogensseis. Dit voorkomt dat mensen met veel spaargeld, maar een laag inkomen (bijvoorbeeld renteniers) toch aanspraak maken op de huurtoeslag.

Jarenlang was de vermogensgrens voor de huurtoeslag gekoppeld aan het heffingsvrije vermogen in box 3 voor de inkomstenbelasting. Dit laatste bedrag is echter in 2021 flink verhoogd (van € 30.846 naar € 50.000) en daarom is toen politiek besloten om deze koppeling los te laten en nu kent Toeslagen een eigen *maximale vermogensgrens* voor de huurtoeslag.

**Tabel 2:** Vermogensgrenzen voor de huurtoeslag (toeslagjaar 2023)

Rol deelnemer huishouden	Vermogensgrens (2023)
Alleenstaande of medebewoner	€ 33.748
Aanvrager met toeslagpartner	€ 67.496

### Vrijgesteld vermogen

Bij het vaststellen van de hoogte van het vermogen tellen niet alle soorten vermogen mee. Soms ontvangt iemand een aanzienlijk bedrag in de vorm van een schadevergoeding. Om te voorkomen dat iemand zijn recht op huurtoeslag verliest vanwege zo'n eenmalige uitkering, worden deze

soorten vermogen aangemerkt als *bijzonder vermogen* en hoeven ze niet te worden meegeteld. Voorbeelden van bijzonder vermogen zijn:

- Smartengeld;
- Vergoedingen voor de gevolgen van oorlogen en conflicten;
- Vergoedingen voor seksueel misbruik, bijvoorbeeld uitkeringen van de Rooms-Katholieke kerk aan misbruikslachtoffers;
- Vergoedingen voor ziekten en lichamelijk letsel (meestal zijn hier specifieke fondsen voor in het leven geroepen, zoals voor slachtoffers van asbes, DES of de nieuwjaarsbrand Volendam);
- Nabetalingen en compensatiebetalingen als gevolg van de kinderopvangtoeslagaffaire;
- Eenmalige corona-uitkeringen voor zorgmedewerkers.

### **Eisen aan de huurprijs**

Zoals de naam aan impliceert, heeft iemand alleen recht op huurtoeslag als zijn of haar hoofdverblijf, dus waar die persoon staat ingeschreven bij de gemeente in de Basisregistratie Personen (BRP), een huurwoning is. Er moet dus een huurovereenkomst zijn, die aantoonst dat de huurder maandelijks een bedrag aan huur betaalt aan de eigenaar van de woning. De huurprijs mag ook niet te hoog zijn. De grens is getrokken bij de huurprijsgrens voor sociale huurwoningen. Woningen met een huurprijs boven deze grens bevinden zich in de zogenaamde 'vrije sector'. De maximale huurprijsgrens voor 2023 bedraagt € 808,06.

Om te bepalen of de huurprijs van een woning recht geeft op huurtoeslag wordt de *rekenhuur* gehanteerd. De rekenhuur is meestal lager dan het totale bedrag dat een huurder maandelijks betaalt aan de verhuurder, omdat niet alle kosten worden meegenomen bij het bepalen van de rekenhuur. Deze is opgebouwd uit 2 componenten: de kale huurprijs en *servicekosten* voor gemeenschappelijke diensten. Dit zijn:

- Kosten voor energiegebruik gemeenschappelijke ruimten;
- Kosten voor de schoonmaak van gemeenschappelijke ruimten;
- Kosten voor de huismeester;
- Kosten voor dienst- en recreatieruimten;

Overige (service)kosten die een huurder betaalt aan de verhuurder, bijvoorbeeld voor stadsverwarming of een internetaansluiting tellen niet mee voor de rekenhuur. Verder geldt voor de vier soorten servicekosten een maximum van € 12. De rekenhuur is dus de kale huurprijs plus maximaal € 48 aan servicekosten.

### **Overige eisen voor huurtoeslag**

Om huurtoeslag te krijgen mag het inkomen of vermogen dus niet te hoog zijn en de huurwoning mag niet te duur zijn. Daar bovenop zijn er nog een aantal aanvullende eisen waar een woning aan moet voldoen:

- Er moet sprake zijn van een *zelfstandige woning*. Dat wil zeggen dat de woning een eigen afsluitbare toegangsdeur, keuken, slaapkamer, wasgelegenheid en wc moet hebben. Woonruimtes met een gedeelde keuken of wc, zoals studentenhuizen komen dus niet in aanmerking voor huurtoeslag;
- Uitzondering op het bovenstaande zijn onzelfstandige studentenwoningen die vóór 1 juli 1997 door het Ministerie van VROM zijn aangewezen voor de huursubsidie. Dit verworven recht is nog altijd geldig. Hetzelfde geldt voor complexen voor begeleid wonen voor ouderen of gehandicapten. Alleen als ze zijn aangewezen, dan is er recht op huurtoeslag;
- Recreatiewoningen komen niet in aanmerking voor huurtoeslag, tenzij de gemeente ontheffing heeft verleend voor permanente bewoning. Hetzelfde geldt voor woonwagens, deze moeten op een door de gemeente erkende standplaats staan om in aanmerking te komen voor huurtoeslag;
- Overige woningen die niet in aanmerking komen voor huurtoeslag zijn woonboten, woonketen of loodsen.

## Berekening huurtoeslag

De berekening van de huurtoeslag is afhankelijk van diverse bedragen, factoren en percentages. Bovendien speelt de huishoudsamenstelling ook een rol, de vier 'doelgroepen'. Dit zijn eenpersoons- en meerpersoonshuishouden en eenpersoons- en meerpersoons ouderenhuishouden (huishoudens waarvan minimaal 1 deelnemer op 1 januari de AOW-gerechtigde leeftijd heeft). Voor al deze doelgroepen gelden andere normen, factoren en bedragen en het zou te ver voeren om ze hier allemaal uit te werken. Kort gezegd komt het erop neer dat:

- Voor iedere doelgroep geldt een referentie-inkomensijkpunt;
- Aan een referentie-inkomensijkpunt is een normhuur gekoppeld;
- De normhuur is de basis waarmee de huurtoeslag wordt berekend;
- Voor een huishouden met een toetsingsinkomen gelijk of lager dan het referentie-inkomensijkpunt geldt de maximale normhuur;
- Voor een huishouden met een hoger inkomen wordt de normhuur afgebouwd volgens een formule:  $(\text{factor } a \times Y^2) + (\text{factor } b \times Y)$  (hier zijn factor a en b wettelijk, door het ministerie bepaalde normwaardes en Y is het rekeninkomen);
- Toeslagen hanteert 3 grenzen. De basishuur, de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens. Afhankelijk van de hoogte van de normhuur kan nu de huurtoeslag worden vastgesteld.

In tabelvorm ziet dit er zo uit. Onderstaande tabel geldt voor een een- of tweepersoonshuishouden. Voor huishoudens van 3 of meer personen gelden weer andere bedragen.

Grens:	Bedrag voor 2023	Percentage voor berekening huurtoeslag:
Basishuur	€ 225,54	100%
Kwaliteitskortingsgrens	€ 452,20	65%
Aftoppingsgrens	€ 647,19	40%
Maximale huurgrens	€ 808,06	0%

**Tabel 3:** Afbouwtable voor de huurtoeslag voor 2023

Om de hoogte van de huurtoeslag te bepalen, moet de plaats van de normhuur van de betreffende burger in deze tabel worden vastgesteld. Stel, de normhuur is € 500, dan wordt € 225,54 (basishuur) volledig vergoed (100%). Tot aan het bedrag van € 452,20 wordt 65% vergoed  $((€ 452,20 - € 225,54) \times 0,65 = )$  € 147,33. Het resterende bedrag, tot de € 500, dus € 47,80 wordt voor 40% vergoed.

De huurtoeslag bedraagt dus: € 225,54 + 147,33 + € 19,12 = **€ 391,99**

## De Zorgtoeslag

Zorgtoeslag werd in 2006 geïntroduceerd gelijktijdig met een nieuw zorgstelsel, waarmee het verschil tussen ziekenfonds en particulier verzekerden kwam te vervallen. Omdat iedereen in dit nieuwe stelsel verplicht is om minimaal een basisverzekering af te sluiten, werd de zorgtoeslag in het leven geroepen als financiële tegemoetkoming voor mensen met een lager inkomen. De zorgtoeslag is inkomensafhankelijk, dus naarmate het toetsingsinkomen toeneemt, wordt de zorgtoeslag lager. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is als beleidsministerie verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving voor de zorgtoeslag

### Voorwaarden voor zorgtoeslag

Iedereen die in Nederland woont of werkt, is verplicht om een Nederlandse zorgverzekering af te sluiten, conform de Zorgverzekeringswet. Dit is gelijk de belangrijkste voorwaarde voor zorgtoeslag, want wie niet verzekerd is, heeft dus ook geen financiële tegemoetkoming nodig om de zorgpremie te betalen. Verder geldt een minimale leeftijd van 18 jaar, omdat kinderen tot die leeftijd gratis zijn meeverzekerd met hun ouders of verzorgers. Daarnaast zijn er een aantal uitzonderingen waardoor

er geen recht op zorgtoeslag is, dat geldt voor gemoedsbezwaarden, defensiepersoneel en gedetineerden.

Indien een burger niet in Nederland woont, maar wel onder de zorgverzekeringswet valt (in de volksmond (art. 69 gevallen) wordt de hoogte van een toeslag aangepast aan de zorgkosten of kosten van levensonderhoud in het land waar de toeslaggerechtigde woont (het woonland), door in de berekening een woonlandfactor toe te passen. Deze kan voor de zorg ook hoger dan 1 zijn.

### Inkomenseisen

Hoeveel zorgtoeslag iemand ontvangt hangt af van het toetsingsinkomen. Een belangrijk ijkpunt is het wettelijk minimumloon. Als een toetsingsinkomen gelijk of lager is aan dit bedrag, dan ontvangt deze persoon een maximaal bedrag aan zorgtoeslag. Het wettelijk minimum jaarloon voor 2023 is vastgesteld op € 25.070. Is het toetsingsinkomen hoger dan het wettelijk minimumloon, dan wordt het bedrag aan zorgtoeslag afgebouwd, naarmate het inkomen stijgt, tot aan de maximale inkomensgrens voor zorgtoeslag. Als het toetsingsinkomen groter of gelijk is aan dit bedrag, dan ontvangt deze persoon geen zorgtoeslag, omdat we ervan uitgaan dat hij of zij de zorgpremie volledig zelf kan betalen.

**Tabel 4:** Belangrijke bedragen voor de zorgtoeslag voor toeslagjaar 2023

Huishouden	Maximale zorgtoeslag	Maximale inkomensgrens
Alleenstaand	€ 1.858	€ 38.520
Met toeslagpartner	€ 3.182	€ 48.224

### Vermogensgrenzen

Net als de huurtoeslag kent de zorgtoeslag een vermogensgrens. Wie meer vermogen heeft dan het wettelijk vastgestelde bedrag, heeft geen recht op zorgtoeslag. Met vermogen wordt bedoeld het totale vermogen in box 3 voor de inkomstenbelasting, inclusief het heffingsvrije vermogen. In de wet wordt dit de rendementsgrondslag genoemd.

**Tabel 5:** Vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag voor toeslagjaar 2023

Rol deelnemer huishouden	Vermogensgrens (2023)
Alleenstaande of medebewoner	€ 127.582
Aanvrager met toeslagpartner	€ 161.329

### Berekening zorgtoeslag

Om een zorgtoeslag te berekenen hebben we een *standaardpremie* nodig. De standaardpremie is het gemiddelde van alle zorgpremies van alle zorgverzekeraars met daarbij opgeteld het eigen risico. De standaardpremie wordt jaarlijks medio november vastgesteld door het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, nadat alle zorgverzekeraars in de weken daarvoor de hoogte van hun premies voor het komende jaar hebben gepubliceerd. Voor 2023 is de standaardpremie € 1.889.

De zorgtoeslag is het verschil tussen de algemene standaardpremie en de individuele normpremie van een zorgverzekerde, die berekend wordt op basis van het toetsingsinkomen. De ondergrens die hiervoor wordt gebruikt, is het drempelinkomen die gelijk is aan het reeds genoemde wettelijk minimumloon. De normpremie is een percentage van het drempelinkomen (0,123% voor een alleenstaande en 2,378% voor iemand met toeslagpartner). Naarmate het toetsingsinkomen stijgt, wordt de normpremie verhoogd met een percentage van het verschil van het toetsingsinkomen en het drempelinkomen (13,64%). Omdat de normpremie stijgt, daalt de zorgtoeslag omdat het verschil met de standaardpremie afneemt. Bij de maximale inkomensgrens is de normpremie gelijk aan de standaardpremie en de zorgtoeslag is dan dus € 0.

### Voorbeeld 1

Een VWO-scholier met een bijbaantje wordt op 1 januari 2023 18 jaar oud en vraagt gelijk zorgtoeslag aan. Zijn krantenwijk bezorgt hem een toetsingsinkomen van € 5.000. Hoeveel zorgtoeslag krijgt de scholier?

- Het toetsingsinkomen van de scholier is lager dan het drempelinkomen, dus voor de berekening van de zorgtoeslag gebruiken we dit drempelinkomen van € 25.070
- De normpremie voor de scholier is  $€ 25.070 \times 0,123\% = € 31$
- De zorgtoeslag = standaardpremie - normpremie. De scholier heeft dus recht op een zorgtoeslag van  $€ 1.889 - € 31 = \text{€ } 1.858$  (voor heel 2023)

### Voorbeeld 2

Een jong stel gaat op 1 januari 2023 samenwonen. Zij werkt en heeft een toetsingsinkomen van € 30.000, maar hij studeert nog en verdient met een bijbaantje € 5.000. Omdat ze samen zijn gaan wonen en een notarieel samenlevingscontract hebben afgesloten, worden ze toeslagpartner en vragen ze samen zorgtoeslag aan. Bereken de hoogte van hun zorgtoeslag.

- Het gezamenlijk toetsingsinkomen van het jonge stel is € 35.000 en dus hoger dan het drempelinkomen. Bij het berekenen van de normpremie voor het stel moeten we dus een extra berekening maken
- De minimale normpremie, op basis van het drempelinkomen is  $€ 25.070 \times 2,378\% = € 596$
- De verhoging van de normpremie is een percentage van het verschil tussen het drempelinkomen en het toetsingsinkomen:  $(€ 35.000 - € 25.070) \times 13,64\% = € 1.354$
- De normpremie van het jonge stel is dus  $€ 596 + 1.354 = € 1.950$
- De zorgtoeslag = standaardpremie – normpremie, maar omdat we te maken hebben met een stel (aanvrager + toeslagpartner) rekenen we met 2x de standaardpremie:  $(2 \times € 1.889) - € 1.950 = \text{€ } 1.828$  (voor beiden, voor heel 2023)

## De Kinderopvangtoeslag

Kinderopvangtoeslag is een financiële tegemoetkoming voor ouders en verzorgers die gebruik maken van kinderopvang. Doelstellingen van deze toeslag zijn onder meer om de arbeidsparticipatie te verhogen. Door een toeslag uit te keren wordt kinderopvang voor meer ouders betaalbaar en hoeven ouders minder thuis te blijven voor de kinderen. Een voorwaarde voor kinderopvangtoeslag is daarom ook dat beide ouders moeten werken. Als één van de ouders niet werkt, dan mogen kinderen wel van kinderopvang gebruik maken, maar is er geen recht op kinderopvangtoeslag en zullen de ouders alles zelf moeten betalen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is als beleidsministerie verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving voor de kinderopvangtoeslag.

### Soorten opvang

Voor de kinderopvangtoeslag kennen we een aantal soorten opvang. Voor verschillende soorten opvang gelden verschillende uurtarieven waarmee de toeslag wordt berekend. We kennen de volgende 3 soorten opvang:

- *Dagopvang*: het zogenaamde kinderdagverblijf, voor baby's en peuters van 0 tot 4 jaar oud. Deze kinderen gaan nog niet naar school en hebben dus op dagen dat de ouders werken de hele dag opvang nodig;
- *Buitenschoolse opvang*: in de volksmond BSO, zoals de naam al impliceert gaat het hier om opvang buiten de reguliere schooltijden. Het is dan ook bedoeld voor kinderen van 4 tot en met 12 jaar die naar de basisschool gaan. Omdat basisscholen eerder stoppen dan de een reguliere werkdag, is er vaak na schooltijd nog een paar uur aanvullende opvang nodig op dagen dat de ouders werken.



- *Gastouderopvang*: een gastouder is een professionele pedagogisch medewerker die kinderen in hun eigen woning opvangt. Een gastouder moet worden ingehuurd via een erkend gastouderbureau. Opa's en oma's zijn dus geen gastouders en voor opa- en omadagen kan dus ook geen kinderopvangtoeslag worden aangevraagd. Omdat de opvang thuis plaatsvindt en niet in een kindercentrum zijn de kosten lager en dus ook de toeslag die ouders per uur gastouderopvang kunnen krijgen.

Kinderdagverblijven, BSO's en gastouderbureau's moeten geregistreerd zijn in het *Landelijk Register Kinderopvang* (LRK). Alleen als de opvang van een kind geleverd wordt door een organisatie die in het LRK is geregistreerd, dan komen de ouders of verzorgers in aanmerking voor kinderopvangtoeslag. Bij de aanvraag van kinderopvangtoeslag moet daarom het LRK-nummer van de instelling worden opgegeven.

De GGD voert regelmatig inspecties uit bij organisaties om te controleren of wordt voldaan aan wettelijke eisen op het gebied van pedagogisch klimaat, hygiëne en veiligheid. Een kinderopvangorganisatie kan dus ook zijn LRK-registratie verliezen. Als dit gebeurt hebben de ouders van kinderen die naar die organisatie gaan ook geen recht meer op kinderopvangtoeslag. Voor kinderopvangorganisaties in het buitenland is een apart register, het Register buitenlandse kinderopvang (RBK), daarvoor moeten ouders een verzoek indienen bij DUO om de organisatie in het register opgenomen te laten worden.

### **Voorwaarden voor kinderopvangtoeslag**

Een aantal voorwaarden voor kinderopvangtoeslag is inmiddels de revue gepasseerd, maar hier zetten we ze nog even op een rijtje:

- *De werkeis*: beide ouders of verzorgers moeten betaald werk hebben, in loondienst of als zelfstandige. De uitzondering hierop is als een ouder of verzorger scholier is, of een studie, opleiding of re-integratietraject of inburgeringscursus volgt;
- *LRK-registratie*: de organisatie waar de opvang plaatsvindt of het gastouderbureau moet geregistreerd zijn in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK);
- De ouders of verzorgers van het kind waarvoor de toeslag wordt aangevraagd moeten bij de gemeente staan ingeschreven op hetzelfde adres. De uitzondering hierop is als er sprake is van co-ouderschap, waarbij de kinderen maar bij één van de ouders staan ingeschreven.
- Voor dagopvang geldt dat een kind maximaal 4 jaar oud mag zijn. Als een kind 4 wordt, dan wordt verwacht dat het kind naar de basisschool gaat en gebruik gaat maken van buitenschoolse opvang;
- Buitenschoolse opvang wordt alleen vergoed als de kinderen op de basisschool zitten. Zodra kinderen naar het voortgezet onderwijs gaan, worden ze geacht geen opvang meer nodig te hebben;
- *Inkomenseisen*: hoewel de kinderopvangtoeslag uiteraard ook inkomensafhankelijk is, is er geen maximum inkomensgrens zoals bij de andere drie toeslageregelingen. Naarmate het toetsingsinkomen stijgt, neemt de hoogte van de toeslag af, maar deze wordt nooit helemaal € 0, tenzij er een andere reden is waardoor het recht op toeslag vervalt.
- *Vermogenseisen*: In tegenstelling tot de drie andere toeslageregelingen kent de kinderopvangtoeslag geen vermogenseis. In principe komt dus iedereen die aan de eisen voor kinderopvangtoeslag voldoet, in aanmerking, ook al heeft iemand miljoenen op een spaarrekening staan.

### **Berekening kinderopvangtoeslag**

Het bepalen van de hoogte van de kinderopvangtoeslag gaat als volgt. Afhankelijk van de hoogte van het inkomen wordt een bepaald percentage van de kosten vergoed. De maximale vergoeding bedraagt 96% van de kosten voor alle kinderen, mits het toetsingsinkomen in 2023 niet hoger is dan € 26.944. Vanaf dat inkomen worden de percentages voor het eerste en de overige kinderen

stapsgewijs verlaagd. Een gezin waarvan beide ouders een modaal inkomen hebben (2x € 40.000 in 2023) krijgt 67,1% van de kosten voor het eerste kind vergoed en 91,1% voor overige kinderen. Echter, wie een inkomen heeft van € 207.680 krijgt nog altijd 33% van de kosten vergoed voor het eerste kind en 67,1% voor overige kinderen. De vergoeding wordt dus nooit nihil.

De kosten voor kinderopvang worden berekend door het aantal opvanguren voor een kind te vermenigvuldigen met het uurtarief dat de kinderopvanginstelling vraagt voor opvang.

Een belangrijk gegeven bij het vaststellen van de kosten voor is het feit dat Toeslagen gemaximeerde uurtarieven gebruikt. Hiervoor zijn 3 categorieën. Dagopvang op een kindercentrum, buitenschoolse opvang op een kindercentrum en gastouderopvang.

Het komt vaak voor dat ouders een hoger uurtarief betalen aan de kinderopvangorganisatie dan dit door Toeslagen gehanteerde uurtarief. Dit komt met name voor in gebieden waar de vraag naar kinderopvang hoog is, zoals nieuwbouwwijken in en rond grote steden in de Randstad. Het bedrag boven het maximale uurtarief komt dus volledig voor rekening van de ouders.

Soort opvang:	Maximaal uurtarief in 2023:
Dagopvang op een kindercentrum	€ 9,12
Buitenschoolse opvang op een kindercentrum	€ 7,85
Gastouderopvang	€ 6,85

**Tabel 6:** maximale uurtarieven voor de kinderopvang

### Voorbeeld

Een jong gezin heeft net een eerste kind gekregen en na een paar maanden gaat het kindje 1 dag per week (8 uur) naar een kinderdagverblijf. Dit kinderdagverblijf is concurrerend en weet de kosten laag te houden en vraagt € 8,50 per uur. De ouders verdienen beide een modaal inkomen. Hoeveel kinderopvangtoeslag kan het gezin krijgen voor een heel jaar?

- We laten vakanties buiten beschouwing en gaan ervan uit dat het kind 52 weken naar de opvang gaat. In een jaar zijn er dus  $(52 \times 8 = )$  416 opvanguren;
- De opvangkosten in het hele jaar bedragen dus:  $(416 \times € 8,50 = )$  € 3.536;
- Omdat beide ouders modaal verdienen (2x € 40.000) wordt 67,1% van de kosten vergoed. De ouders krijgen dus  $(€ 3.536 \times 0,671 = )$  **€ 2.373** kinderopvangtoeslag (per jaar voor 2023).

## Het Kindgebonden Budget

Het kindgebonden budget is de jongste van de vier toeslagregelingen en werd op 1 januari 2009 geïntroduceerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als extra financiële ondersteuning voor gezinnen met kinderen. Het kindgebonden budget is feitelijk een inkomensafhankelijke aanvulling op de kinderbijslag. Vanwege het inkomensafhankelijke karakter wordt deze regeling door Toeslagen uitgevoerd, terwijl de kinderbijslag door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) wordt uitgekeerd. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is als beleidsministerie verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving voor het kindgebondenbudget.

### Recht op kindgebonden budget

Om te bepalen wie recht heeft op kindgebonden budget kijkt Toeslagen naar de kinderbijslag. Simpel gezegd heeft iedereen die recht heeft op kinderbijslag (Akw) ook recht op een kindgebonden budget (dat budget kan ook € 0 zijn bij een te hoog toetsingsinkomen). Wie recht heeft op kinderbijslag bepaalt de SVB en daarom ontvangt Toeslagen van de SVB tijdlijnberichten waarin de periode van recht op Akw met toeslagen wordt gedeeld. In principe komt iedereen met minimaal één kind in de leeftijd van 0 tot 18 jaar met de Nederlandse nationaliteit, of iedereen die met een

geldige verblijfsvergunning in Nederland verblijft, in aanmerking voor kinderbijslag en dus voor kindgebonden budget.

Als er een kind wordt geboren en de SVB stelt vast dat de ouders voor dat kind kinderbijslag krijgen, dan ontvangt Toeslagen een startsignaal. Dit signaal is voor TVS het teken om het kindgebonden budget te berekenen. Als er voor de ouder(s) of verzorger(s) van het kind een toetsingsinkomen bekend is voor het jaar waarin het kind is geboren, dan kan het kindgebonden budget berekend worden en wordt er automatisch een beschikking vastgesteld (deze beschikking kan dus ook € 0 zijn bij een te hoog inkomen). Ouders hoeven in de meeste gevallen dus niet zelf kindgebonden budget aan te vragen.

### **Vermogenseisen**

Net als de huurtoeslag en zorgtoeslag kent het kindgebonden budget een vermogenseis. Wie meer vermogen heeft dan het wettelijk vastgestelde bedrag, heeft geen recht op zorgtoeslag. Met vermogen wordt bedoeld het totale vermogen in box 3 voor de inkomstenbelasting, inclusief het heffingsvrije vermogen. De vermogensgrenzen voor het kindgebonden budget zijn gelijk aan die voor de zorgtoeslag, dus hiervoor kan tabel x worden geraadpleegd.

### **Berekening kindgebonden budget**

Net als de zorgtoeslag hanteren we bij kindgebonden budget het drempelinkomen dat gelijk is aan het wettelijk minimum jaarloon (€ 25.070). Dit drempelinkomen geldt voor een alleenstaande ouder. Is er sprake van een aanvrager met een toeslagpartner, dan wordt het drempelinkomen verhoogd tot € 43.397. Als het toetsingsinkomen lager of gelijk is aan dit bedrag, dan wordt voor een kind het maximale budget uitgekeerd. Voor een gezin met één kind is dit bedrag in 2023 vastgesteld op € 1.653. Een gezin met meer dan één kind ontvangt voor elk extra kind maximaal € 1.532.

Het kindgebonden budget kan in sommige gevallen nog aangevuld worden:

- *Alleenstaande ouderkop*: indien er sprake is van een éénuoudergezin, met andere woorden, de aanvrager van het kindgebonden budget heeft geen toeslagpartner, dan komt hij of zij in aanmerking voor de alleenstaande ouderkop. In 2023 is dat een bedrag van € 3.848.
- *Bijdrage vanuit de Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Studiekosten (WTOS)*: voor kinderen van 14 jaar of ouder wordt het kindgebonden budget ook aangevuld met een extra bijdrage als tegemoetkoming in de hogere school- of studiekosten. Voor 12- tot en met 15-jarigen is dit € 267 per jaar en voor 16- en 17-jarigen € 476.

Omdat ook het kindgebonden budget inkomensafhankelijk is, is er sprake van een lager toeslagbedrag naarmate het inkomen toeneemt. Net als bij de zorgtoeslag hanteren we een drempelinkomen. Iedereen met een toetsingsinkomen lager of gelijk aan dit drempelinkomen, ontvangt de maximale toeslag. Daarboven wordt gekeken naar het verschil tussen het toetsingsinkomen en het drempelinkomen. Van dit verschil wordt een percentage berekend (6,75%) en dit berekende bedrag wordt afgetrokken van het maximale toeslagbedrag.

### **Voorbeeld 1**

Een vader en een moeder met een toetsingsinkomen van € 60.000 hebben 2 kinderen van 2 en 4 jaar oud. Op hoeveel kindgebonden budget hebben ze recht?

- Het maximale kindgebonden budget (niet-alleenstaand) voor 2 kinderen jonger dan 14 jaar is:  
 $€ 1.653 + € 1.532 = € 3.185$
- Het verschil tussen het toetsingsinkomen en het drempelinkomen (niet-alleenstaand) is:  
 $€ 60.000 - € 43.397 = € 16.603$
- $6,75\% \times € 16.603 = € 1.120$  (afrondding of afkapping gebeurt altijd in voordeel van de toeslaggerechtigde)
- Het kindgebonden budget bedraagt dus:  $€ 3.185 - € 1.120 = € 2.065$  (per jaar, voor 2023)

## Voorbeeld 2

Een alleenstaande bijstandsmoeder met een toetsingsinkomen van € 15.210 heeft 3 kinderen van 11, 14 en 16 jaar. Op hoeveel kindgebonden budget heeft zij recht?

- Het toetsingsinkomen van € 15.210 is lager dan het drempelinkomen voor een alleenstaande (€ 25.070). Deze moeder heeft dus recht op een maximaal kindgebonden budget voor haar situatie en we hebben het afbouwpercentage van 6,75% dus niet nodig voor deze berekening. Het maximale kindgebonden budget voor 3 kinderen bedraagt  $€ 1.653 + (2 \times € 1.532) = € 4.717$
- Omdat de moeder alleenstaand is ontvangt ze een alleenstaande ouderkop:  
 $€ 4.717 + € 3.848 = € 8.565$
- Twee van de drie kinderen zijn 12 jaar of ouder, dus ontvangt de moeder ook nog een extra bijdrage vanuit de WTOS:  $€ 8.565 + € 267 + € 476 = € 9.308$  (per jaar, voor 2023)

## Vermogen, woonlandfactor en behandelsoort

Er zijn nog twee factoren die een flinke invloed kunnen hebben op de hoogte van een toeslag en die om die reden nog apart vermeld dienen te worden. Dit zijn het vermogen en de woonlandfactor. Daarnaast speelt de behandelsoort een rol, dit heeft te maken met Europese wetgeving waarin het voorrangrecht voor uitbetaling van kindregelingen wordt geregeld. In die gevallen dat het buitenland voorrang heeft betaalt Toeslagen de bedragen niet uit maar wordt alleen recht en hoogte bepaald. De SVB verzorgt verder de financiële afwikkeling.

Vermogen is wat volgens de inkomstenbelasting in 'box 3' valt (inkomen uit sparen en beleggen) en de woonlandfactor is van toepassing als iemand recht heeft op een toeslag, maar niet in Nederland woont. In dat geval wordt de hoogte van een toeslag aangepast aan de kosten van levensonderhoud in het land waar de toeslaggerechtigde woont (het woonland), waarna in de berekening een woonlandfactor wordt toegepast.

### Vermogen

De belangrijkste doelstelling van Toeslagen is mensen met een laag inkomen ondersteunen in de kosten voor de huur, de zorgverzekering of de kinderen. Zoals we eerder in dit hoofdstuk hebben gezien, wordt er voor het inkomen gekeken naar box 1 van de inkomstenbelasting (inkomen uit werk en woning), of naar de hoogte van iemands uitkering. Er is echter een groep mensen die weliswaar een laag inkomen heeft in box 1, maar toch niet tot de beoogde doelgroep van Toeslagen behoort en dat zijn mensen met vermogen. Mensen die rentenieren, omdat ze een flinke som spaargeld op de bank of een beleggingsfonds hebben staan, hebben niet of nauwelijks inkomsten in box 1, maar wel in box 3. Toeslagen gaat ervan uit dat mensen met een aanzienlijke som spaargeld hun huur, zorgverzekering of de kosten van hun kinderen zelf kunnen betalen en dus geen toeslag nodig hebben. Daarom hanteert Toeslagen vermogensgrenzen. Is het spaargeld dat meetelt voor box 3 hoger dan de vermogensgrens die geldt voor de betreffende toeslag, dan heeft die persoon dus geen recht op die toeslag. Toeslagen hanteert 4 vermogensgrenzen. 2 voor de huurtoeslag en 2 voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

**Tabel 7:** vermogensgrenzen voor toeslagen voor 2023

Regeling:	Vermogensgrens:
Huurtoeslag (alleenstaande)	€ 33.748
Huurtoeslag (met partner of medebewoner)	€ 67.496
Zorgtoeslag en kindgebonden budget	€ 127,582
Zorgtoeslag en kindgebonden budget (met partner)	€ 161.329

De tabel hierboven laat zien dat het, met name voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, om flinke bedragen gaat. Wie dus spaart voor een autootje of geld opzij heeft gezet voor de studie van zijn kinderen of als de wasmachine stuk gaat, verliest dus niet direct zijn recht op toeslagen.

Verder zijn er verschillende grenzen voor alleenstaanden en mensen met een partner (of medebewoner voor de huurtoeslag). Voor de huurtoeslag is de vermogensgrens twee keer zo hoog als je een toeslagpartner hebt en voor zorgtoeslag en kindgebonden budget wordt de vermogensgrens verhoogd met éénmaal de vermogensgrens voor de huurtoeslag als er een toeslagpartner is.

Het zal al zijn opgevallen dat de kinderopvangtoeslag is uitgezonderd van deze *vermogenstoets*. Dus ook al heb je miljoenen op de bank, dan nog kun je toeslag aanvragen als je kinderen naar de opvang gaan.

### **Woonlandfactor**

In een aantal situaties is het mogelijk dat iemand in het buitenland ook in aanmerking komt voor een toeslag. Dit komt alleen voor bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

Om voor zorgtoeslag in aanmerking te komen, geldt dat iemand volgens de Zorgverzekeringswet verplicht verzekerd moet zijn. In een aantal situaties kan iemand die in het buitenland woont ook verplicht verzekerd zijn in Nederland:

- Als iemand in het buitenland woont en werkt voor een Nederlandse werkgever. Dit kan ook de Nederlandse overheid zijn, of een detachering;
- Als iemand tijdelijk in het buitenland woont voor zijn studie.

Meestal zijn deze mensen in het buitenland verzekerd tegen ziektekosten, maar de zorgkosten verschillen van land tot land. Nederland is relatief duur vergeleken met de meeste Europese landen. In bijvoorbeeld Italië zijn de gemiddelde zorgkosten ongeveer de helft van die in Nederland. Om die reden zou het dus ook niet 'eerlijk' zijn om deze groep mensen een volledige zorgtoeslag toe te kennen en daarom hanteert Toeslagen de woonlandfactor. De woonlandfactor is een percentage (of een factor) die aangeeft hoe hoog de relatieve zorgkosten in het woonland zijn ten opzichte van die in Nederland. De woonlandfactor voor Italië bijvoorbeeld is voor 2023 vastgesteld op 0,5086 (of 50,86%). Stel dat iemand die in Italië woont in 2023 recht heeft op 100 euro zorgtoeslag per maand, dan ontvangt hij, na toepassing van de woonlandfactor € 51 per maand (na afronding). Tot 2022 was het ook mogelijk dat een land een woonlandfactor boven de 100% had, bijvoorbeeld IJsland en Noorwegen, maar sinds 2023 is de woonlandfactor voor de zorgtoeslag afgetopt tot maximaal 100% (of 1).

De woonlandfactor voor de zorgtoeslag geldt niet voor alle landen. Deze wordt alleen toegepast als als het woonland onderdeel is van de Europese Unie (EU) of een van de volgende landen: Verenigd Koninkrijk, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland, Zwitserland, Bosnië-Herzegovina, Kaapverdië, Macedonië, Marokko, Montenegro, Servië, Tunesië of Turkije. Voor alle andere woonlanden geldt dat er geen recht is op zorgtoeslag, je zou ook kunnen zeggen dat de woonlandfactor voor die landen 0 is.

Voor het kindgebonden budget geldt ook een woonlandfactor, maar met het grote verschil dat hier wel voor vrijwel alle landen een woonlandfactor is. Dit komt omdat het kindgebonden budget bedoeld is om in de kosten voor het levensonderhoud van kinderen te voorzien. En iemand die in Nederland woont en werkt, kan overal ter wereld kinderen hebben wonen. In dit geval wordt dus gekeken naar het woonland van het kind.

Het komt voor dat bijvoorbeeld de vader in Nederland woont en werkt, maar dat de moeder met de kinderen na verloop van tijd is teruggegaan naar het land van herkomst. Vaak zijn de kosten voor levensonderhoud in het woonland van de kinderen lager, dus daarom wordt ook hier een woonlandfactor toegepast. Jaarlijks wordt door het Ministerie van Sociale Zaken voor 202 landen deze woonlandfactor vastgesteld. Als het woonland een EU-land is, dan wordt de woonlandfactor

niet toegepast, deze is dan 100%. Voor een aantal landen geldt dat Nederland hier een verdrag mee heeft gesloten over de uitwisseling van sociale uitkeringen, de woonlandfactor bedraagt dan in sommige gevallen ook 100%, wat er dus op neerkomt dat hij feitelijk niet wordt toegepast.

## De processen van Toeslagen

Voor het uitvoeren van een wettelijke regeling is een organisatie nodig die diverse processen moet uitvoeren. Processen die voortvloeien uit wettelijke verplichtingen, zoals klacht, bezwaar en beroep, maar ook processen die het toeslagensysteem draaiende houden, zodat alle aanvragen en wijzigingen van burgers op tijd worden verwerkt. Voor de uitvoering van dit 'primaire proces' gebruiken medewerkers van Toeslagen de werkvoorraad in het Kantoorportaal van TVS. Afhankelijk van de rol van een medewerker (bijvoorbeeld bezwaarbehandelaar of uitvalbehandelaar) wordt in de werkvoorraad werkitems aangeboden uit het bijbehorende proces. Een werkitem is meestal gekoppeld aan het burgerservicenummer (BSN) van de burger die de toeslag heeft aangevraagd. Een medewerker kan een werkitem 'claimen' en in behandeling nemen. Als hij een bepaald werkitem claimt, dan worden andere werkitems die aan hetzelfde BSN zijn gekoppeld ook aangeboden voor 'integrale klantbehandeling'. Dit voorkomt dat de behandeling van één BSN versnipperd raakt over meerdere medewerkers. De belangrijkste kantoorprocessen staan beschreven in dit hoofdstuk. Daarnaast zijn er nog een aantal massale processen die grotendeels buiten het zicht van de burger en de medewerkers in het primaire proces gebeuren, maar die wel essentieel zijn voor de correctie uitvoering van alle toeslageregelingen. Ook de belangrijkste van deze processen, zoals massaal automatisch continueren en definitief toekennen, worden in dit hoofdstuk besproken.



### Massaal automatisch continueren

Een toeslag wordt toegekend voor een heel jaar en als een toeslag wordt aangevraagd gedurende het jaar, dan is de toekenning bedoeld tot het einde van dat jaar. Om te voorkomen dat alle toeslaggerechtigden aan het einde van het jaar weer nieuwe aanvragen moeten indienen, is het proces massaal automatisch continueren (MAC) ingericht. Het doel van dit proces is om iedereen die voor jaar T een of meerdere toeslagen ontvangt een voorschot toe te kennen voor jaar T+1, zonder dat de toeslaggerechtigde daar zelf iets voor hoeft te doen. Hiervoor moeten een aantal dingen gebeuren:

- *De toetsingsinkomens moeten worden geïndexeerd.* Dit is nodig om te voorkomen dat de toekenning voor het komende jaar wordt berekend met een te laag geschat inkomen. Het

percentage waarmee alle inkomens worden verhoogd, is gebaseerd op de jaarlijkse stijging van het wettelijk minimumloon en de uitkeringen.

- *TVS moet worden gevuld met de wettelijke normwaarden voor het komende jaar.* Hoeveel geld de overheid uitkeert aan toeslagen is vastgelegd in de Rijksbegroting. Ieder jaar moet dus opnieuw de hoogte van alle toeslagen worden vastgesteld en dit gebeurt door het aanpassen van de wettelijke parameters. Dit zijn bedragen, percentages of andere getallen die nodig zijn om een toeslag te kunnen berekenen. Ieder verantwoordelijke ministerie stelt jaarlijks de hoogte van alle parameters vast en geeft deze door aan Toeslagen, zodat ze in TVS kunnen worden ingevoerd.
- *TSL moet de nieuwe voorlopige toekenningen vaststellen:* Als TVS is gevoed met inkomens en parameters voor het komende jaar, dan kan de rekenmachine van het toeslagensysteem, TSL aan de slag. Alle toekenningen voor het komende jaar worden berekend en in de vorm van een beschikking klaargezet in de portalen.
- *De portalen moeten worden opengesteld:* burgers kunnen hun toekenningen voor het komende jaar pas inzien, zodra het Burgerportaal voor dat jaar is opengesteld. Hetzelfde geldt voor het Kantoorportaal voor de medewerkers van Toeslagen. Het openstellen van deze portalen gebeurt op afgesproken tijdstippen door het aanpassen van parameters. Hiermee kunnen ook bepaalde jaren worden afgesloten. Zo zijn in het Burgerportaal, om het overzichtelijk te houden voor de gebruikers, altijd maar 3 jaren zichtbaar. Als dus het Burgerportaal wordt opengesteld voor jaar T+1, dan wordt tegelijkertijd het portaal voor jaar T-2 afgesloten.
- *Communicatie met de burger:* Als de portalen zijn opengesteld dan kan gecommuniceerd worden dat de burger zijn toeslagen voor het komende jaar kan inzien. Dit gebeurt bijvoorbeeld via de berichtenbox van Mijn Overheid. De burger wordt ook verzocht om zijn nieuwe toekenningen goed te controleren en wijzigingen door te geven als dit noodzakelijk is. Bijvoorbeeld als het geschatte toetsingsinkomen te hoog of te laag is, of als de huurprijs van zijn woning is gewijzigd. Als alles foutloos verloopt, dan ontvangen alle toeslaggerechtigden rond 20 december hun toeslagen voor de maand januari op hun bankrekening.

## **Definitief toekennen**

Zoals al is uitgelegd in het hoofdstuk over de Awir, is de toeslag die iemand in het lopende jaar ontvangt een voorschot. Na afloop van het jaar wordt voor iedereen die in dat jaar een toeslag heeft ontvangen de toekenning definitief vastgesteld, op basis van de daadwerkelijke gegevens. Het gaat dan met name om het toetsingsinkomen. Dit is voor veel burgers immers nog niet bekend aan het begin van het jaar, denk aan zzp'ers die een wisselend inkomen hebben, afhankelijk van de hoeveelheid werk die ze kunnen doen. Als het jaar voorbij is, kan van iedereen worden vastgesteld wat zijn of haar daadwerkelijke inkomen was over het afgelopen jaar. Een groot deel van de burgers doet dit door aangifte te doen voor de inkomstenbelasting en voor een ander deel, die niet aangifteplichtig is, gebeurt dit door gegevensuitwisseling met uitkeringsinstanties, zoals het UWV of de Sociale Verzekeringsbank.

Omdat de deadline voor de aangifte van de inkomstenbelasting voor de meeste mensen op 1 mei ligt, start medio mei voor Toeslagen de fase van het definitief toekennen. Vanaf dat moment worden er voor het betreffende toeslagjaar T-1 geen voorschotten meer toegekend, ook niet aan aanvragers die voor dat jaar nog geen toeslag hebben ontvangen. Voor deze nieuwe aanvragers wordt direct een definitieve toeslag vastgesteld.

Voor alle burgers die wel een voorschot hebben ontvangen, wordt de toeslag ook definitief vastgesteld, zodra het inkomen definitief is vastgesteld en ontvangen door Toeslagen.



De hoogte van de definitieve toekenning kan afwijken van het voorschot, bijvoorbeeld omdat het daadwerkelijke inkomen hoger of lager was dan het geschatte inkomen. In dat geval ontvangt de burger een nabetaling of moet het verschil worden terugbetaald.

## **Klacht / Bezwaar / Beroep**

Een paar van de belangrijkste kantoorprocessen van Toeslagen zijn klacht, bezwaar en beroep.

Klacht-, bezwaar- en beroepbehandelaars verzorgen de communicatie met burgers die het niet eens zijn met een beslissing van Toeslagen, bijvoorbeeld een terugvordering.

Omdat Toeslagen een instantie van de overheid is, heeft de burger het wettelijke recht om bezwaar te maken tegen beslissingen van Toeslagen. Vervolgens heeft Toeslagen de wettelijke plicht om binnen bepaalde termijnen een beslissing te nemen op het bezwaar. De spelregels rondom bezwaar zijn vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Zo moet een bezwaarschrift op tijd worden ingediend door een burger, namelijk uiterlijk 6 weken na de dagtekening die op de beschikking staat en Toeslagen moet op zijn beurt weer uiterlijk 12 weken na deze dagtekening een beslissing op bezwaar genomen hebben. Een beslissing op bezwaar moet schriftelijk worden gecommuniceerd en ondertekend zijn door een bevoegde ambtenaar. Dit moet bovendien een andere ambtenaar zijn dan degene die de beslissing nam, waartegen bezwaar is gemaakt. De Awb schrijft ook voor dat de indiener van het bezwaar, of iemand die hem vertegenwoordigt, zoals een advocaat, in de gelegenheid moet worden gesteld om het bezwaar toe te lichten in een hoorzitting. Als de indiener van het bezwaar hier gebruik van wil maken, dan moet deze hoorzitting plaatsvinden vóórdat de beslissing op bezwaar wordt genomen.

Als de burger het niet eens is met de beslissing op zijn bezwaarschrift kan hij in beroep gaan. Dit betekent dat hij naar de rechter stapt en de rechter vraagt om een oordeel te vellen over de beslissing op bezwaar. De burger dient zijn beroep in bij de rechtbank en deze informeert Toeslagen dat ze een beroepschrift hebben ontvangen. Soms vraagt de indiener van het beroep om een zitting en dan stuurt Toeslagen een beroepbehandelaar naar de rechtbank om de beslissing op bezwaar te verdedigen. De indiener van het beroep kan zijn zaak zelf bepleiten of zich laten vertegenwoordigen door bijvoorbeeld een advocaat. Het is vervolgens aan de bestuursrechter om een oordeel te vellen. De rechter kan een beslissing op bezwaar vernietigen of de beslissing van Toeslagen bevestigen. Tegen de uitspraak van de rechter kan door zowel de burger als door Toeslagen in hoger beroep worden gegaan. De zaak wordt dan nog een keer behandeld door het Gerechtshof. In het geval dat een van de partijen het ook met de uitspraak in hoger beroep oneens is, dan is er nog de mogelijkheid om in cassatie te gaan bij de Raad van State (RvS), de hoogste bestuursrechter in het land. Als de RvS de zaak heeft behandeld en een uitspraak is gedaan, dan is de uitspraak definitief.

Naast bezwaar en beroep hebben burgers ook de mogelijkheid om een klacht in te dienen. Een klacht betekent meestal dat een burger het oneens is met de procedure of met de manier waarop hij door medewerkers van Toeslagen is behandeld. Het hoeft niet persé te betekenen dat de burger het oneens is met een beschikking of beslissing, daarvoor is de bezwaarprocedure. Een klacht kan rechtstreeks worden ingediend bij Toeslagen zelf, maar het is ook mogelijk om de klacht in te dienen bij de Nationale Ombudsman. Een ombudsman is een onafhankelijke, onpartijdige instantie waar burgers terecht kunnen als ze klachten hebben over of problemen met de overheid. De Nationale Ombudsman vertegenwoordigt dan de indiener(s) van de klacht, bemiddelt met Toeslagen en komt tot een uitspraak. Het komt voor dat meerdere burgers klachten hebben over hetzelfde onderwerp. De Ombudsman en Toeslagen kunnen deze klachten dan in één procedure behandelen.

Als de burger zijn klacht rechtstreeks bij Toeslagen indient, dan wordt deze klacht in behandeling genomen door een klachtbehandelaar. Meestal neemt een klachtbehandelaar (telefonisch) contact

op met de indiener van de klacht. Tijdens dit contact kan de klachtbehandelaar bemiddelen met de indiener of onderzoeken hoe Toeslagen de indiener tegemoet kan komen om zijn probleem of de oorzaak van de klacht weg te nemen. Net als voor bezwaar gelden voor klachtbehandeling wettelijke regels die zijn vastgelegd in de Awb. Zo moet de ontvangst van een klacht schriftelijk worden bevestigd en moet de indiener in de gelegenheid worden gesteld om zijn klacht mondeling toe te lichten in een hoorzitting.

## Vraag

De teams Vraag binnen Toeslagen hebben een dienstverlenende functie richting de burger. Wanneer burgers of gemachtigden vragen over toeslagen hebben nemen ze contact op met de Belastingtelefoon. Wanneer er een uitgebreide analyse nodig is of er gemuteerd moet worden in de toeslagen wordt de vraag doorgezet naar het BelCentrum of één van de teams van Vraag.

Een medewerker van Vraag analyseert de klantvraag en zoekt in verschillende systemen alle relevante informatie op. Daarna wordt er, zoveel mogelijk, telefonisch contact gezocht met de burger. Mogelijk al met een antwoord en oplossing voor de vraag of om telefonisch meer informatie te verzamelen over de situatie of benodigde documenten uit te vragen.

Het centrale uitgangspunt van de behandeling is om de toeslagen van de burger juist, tijdig en rechtmatig toe te kennen en de burger in dit proces mee te nemen. De burger staat centraal en moet duidelijk en begrijpelijk worden geïnformeerd over de stand van zaken betreffende zijn toeslagen.

De vragen die binnenkomen hebben een breed scala aan onderwerpen. Hieronder een kleine greep:

- Partnerschappen en medebewoners
- Inhoudelijke vragen over de verschillende toeslagen
- Betalingsvragen
- Zelfstandigheid van een woning
- Vragen over verblijfsvergunningen en invloed op toeslagen.

Momenteel zijn er zeven teams Vraag binnen Toeslagen, verspreid over 3 locaties. Allemaal werken ze samen om de burger elke dag centraal te zetten en klantgericht en resultaatgericht zo spoedig mogelijk van het juiste antwoord te voorzien. Medewerkers van team vraag beschikken over meerdere competenties: klantgerichtheid, vakkennis, flexibiliteit, analytisch vermogen en besluitvaardigheid zijn van belang voor een goede uitvoering van het werk op team Vraag.

## Uitval / Uitworp

Een belangrijk proces dat de uitvoering van alle toeslagenregelingen via TVS draaiende houdt, is de behandeling van uitval en uitworp. Uitval en uitworp betekent dat het systeem een proces niet kan afronden, omdat er ergens in het traject informatie ontbreekt of omdat er conflicterende informatie is. Het proces loopt dan vast en de ingediende aanvraag of wijziging van de toeslag valt uit, of wordt uitgeworpen. De aanvraag moet dan handmatig worden behandeld door een uitvalbehandelaar. Het doel van uitval- en uitworpbehandeling is om de 'fout' te herstellen of de ontbrekende informatie alsnog te verkrijgen, zodat de aanvraag of wijziging alsnog door TVS kan worden verwerkt en een (nieuwe) beschikking oplevert.

Veel voorkomende voorbeelden van uitval:

- *Ontbrekend inkomen:* op een aanvraag ontbreekt het inkomen en zonder inkomen is het lastig om een inkomensafhankelijke tegemoetkoming vast te stellen. De aanvraag valt uit en de burger moet (schriftelijk) worden benaderd om alsnog zijn inkomen aan te leveren. Als de burger dit alsnog doet, dan kan de aanvraag worden verwerkt. Als de burger niet reageert op het

informatieverzoek, dan doet Toeslagen een tweede poging, het zogenaamde rappel, om het ontbrekende gegeven alsnog te verkrijgen. Reageert de burger ook niet op het rappel, dan kan de aanvraag niet worden verwerkt en volgt er geen beschikking.

- *Ontbrekende handtekening van partner of medebewoner:* Er is een aanvraag ingediend of een wijziging, maar deze is alleen ondertekend door de aanvrager en de Awir vereist dat alle belanghebbenden (aanvrager, toeslagpartner en voor de huurtoeslag ook de meerderjarige medebewoners) akkoord zijn met de aanvraag of wijziging. Ontbreekt er dus een handtekening, dan wordt deze schriftelijk opgevraagd. Bij geen reactie volgt een rappel.

Uitvalsoorten die veel voorkomen, zoals de twee die hierboven zijn beschreven, worden tegenwoordig geautomatiseerd behandeld (door een 'electrische ambtenaar'). Dit betekent dat alle brieven en formulieren automatisch worden verzonden en dat TVS zelf de termijnen bewaakt wanneer een reactie moet zijn ontvangen, wanneer er moet worden gerappelleerd en wanneer een toeslag kan worden stopgezet. Hier komt dus geen menselijke ambtenaar meer aan te pas. Complexere uitval kan vaak niet geautomatiseerd behandeld worden en dan is het noodzakelijk dat er een uitvalbehandelaar naar kijkt en handmatig de oorzaak van de uitval verhelpt. Een voorbeeld van complexe uitval is een onjuiste toeslagpartner. Als iemand een toeslag aanvraagt en persoon X opgeeft als toeslagpartner, dan kan het voorkomen dat TVS constateert dat niet persoon X op het woonadres van de aanvrager staat ingeschreven, maar persoon Y. Persoon X kan in dat geval niet de toeslagpartner van de aanvrager zijn. Een uitvalbehandelaar moet dan uitzoeken wat er aan de hand is. Is er bijvoorbeeld sprake van een verhuizing die niet is doorgegeven? Een uitvalbehandelaar heeft als taak om de best mogelijke oplossing te vinden in het belang van de burger.

Wat is het verschil tussen uitval en uitworp. Zoals de namen al impliceren is uitworp actiever dan uitval. Dat laatste gebeurt vanzelf, omdat het systeem iets mist om verder te kunnen. Uitworp is actiever, omdat het in principe niet belemmerend is voor het proces. Toeslagen kiest er bewust voor om bepaalde aanvragen uit te werpen, zodat een uitworpbehandelaar er naar kan kijken, voordat het tot een beschikking komt. Een bekend voorbeeld is de HOT-HOR-uitworp. Dit staat voor 'hoge toeslag, hoog risico'. Als iemand een aanvraag indient en dit leidt tot een jaarbedrag van bijvoorbeeld meer dan € 20.000 dan werpt TVS deze aanvraag uit en onderwerpt de uitworpbehandelaar deze aanvraag aan een extra controle. Dit is in het belang van zowel de burger als van Toeslagen. Stel dat een burger een fout maakt op zijn aanvraag, met als gevolg dat hij veel te veel toeslag ontvangt, dan zal hij dit later, bij het definitieve toekennen moeten terugbetalen. Hierdoor kan de burger in financiële problemen komen en voor Toeslagen en Inning leidt het ook tot onnodig werk dat voorkomen had kunnen worden.

De uitval en uitworp van Toeslagen wordt behandeld door 12 teams verspreid over 4 locaties. Ieder team is gespecialiseerd in (een) bepaalde soort(en) uitval of uitworp. Voor de behandeling van uitval en uitworp zijn behandelvoorschriften en -kaders ontwikkeld, die behandelaars kunnen volgen. Dit zijn een soort handleidingen, waarin staat beschreven hoe een bepaalde uitval- of uitworpsoort kan worden opgelost. Dit zorgt ervoor dat alles op dezelfde manier wordt afgehandeld en dus ook dat alle burgers een gelijke behandeling krijgen, zoals de wet voorschrijft.

## **Toezicht en Handhaving**

Binnen de dienst toeslagen is Handhavingsregie verantwoordelijk voor toezicht en fraudebestrijding. Vanwege het toeslagenschandaal is dit inmiddels een gevoelig onderwerp, omdat de harde en fanatieke aanpak van fraudeteams leidde tot veel ellende. Hierover volgt meer in een later hoofdstuk.

### **Toezicht**

Toeslagen worden als voorschot uitbetaald. Het is dus van belang om snel vast te stellen wie recht heeft op een toeslag en wat de hoogte van de toeslag is. Handhavingsregie bepaalt welke aanvragen of wijzigingen nader moeten worden bekeken. Dit gebeurt zo effectief mogelijk door de keuzes voor wel of geen toezicht voorafgaand aan de voorlopige toekenning te baseren op de eerder geconstateerde risico's. Toezicht wordt zoveel mogelijk in de actualiteit uitgevoerd. Dit betekent dat het toezicht zo kort mogelijk op een ingediende aanvraag of wijziging wordt uitgevoerd. Met deze dienstverlening voorkomen we dat burgers te weinig toeslag ontvangen op het moment dat ze het nodig hebben of achteraf veel geld terug moeten betalen. Het is één van de manieren om burgers eerder toekenningszekerheid te bieden.

Binnen toezicht bestaan verschillende handhavingsinstrumenten die al naar gelang de situatie in kunnen worden ingezet. Zo zijn er bijvoorbeeld steekproeven en thematische acties en is er individuele handmatige behandeling. Bij toezicht maakt Toeslagen gebruik van contragegevens. Aanvragen van burgers worden beoordeeld door de informatie te vergelijken met contra-informatie die is verkregen van verschillende instanties. Denk hierbij aan de kinderopvangorganisaties en woningbouwcoöperaties, maar ook informatie van andere overheidsinstellingen zoals UWV en DUO, dat de studiefinanciering uitvoert. Eventueel worden bewijsstukken opgevraagd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan kinderopvanggegevens van kinderopvangorganisaties of gegevens over het inkomen. Deze gegevens zetten we ook in om burgers te attenderen op mogelijke wijzigingen. Toezicht heeft daarmee ook een belangrijke dienstverlenende component.

Alle toezichtprocessen worden uitgevoerd door 10 teams, verspreid over 5 locaties. Enkele belangrijke werkstromen die door Toezicht worden uitgevoerd zijn:

- *HOT-HOR*: hoge toeslag, hoog risico. Deze werkstroom is eerder beschreven in de paragraaf over uitval en uitworp.
- *DT KOT*: definitief toekennen kinderopvangtoeslag. Na afloop van een jaar worden toeslagen definitief toegekend op het moment dat alle grondslagen bij Toeslagen bekend zijn. Hoewel een groot deel van alle aanvragen geautomatiseerd kunnen worden afgehandeld, worden elk jaar ook veel vraagbrieven verstuurd om aanvullende bewijsstukken op te vragen. Ook hierbij geldt dat de handmatige behandeling bestaat uit het vergelijken van opgegeven informatie met de contra-informatie van kinderopvanginstellingen en andere bronnen.
- *Thematische toezichtacties*: Naast reguliere werkstromen vinden er ook thematische toezichtacties plaats. Hierbij valt te denken aan een controle op huiseigenaren die ook huurtoeslag hebben aangevraagd.
- *Persoonlijke begeleiding*: Een relatief nieuwe werkstroom binnen Toezicht is Persoonlijk Begeleiden (PB). Het doel van deze werkstroom is bij uitstek dienstverlening: burgers begeleiden bij het doen van een aanvraag of het doorvoeren van een wijziging. Voor PB is een proefproductieplan opgesteld, waarbij is gestart en in de toekomst deze werkstroom op basis van de ervaringen verder wordt uitgebreid.

### **Fraudebestrijding**

De fraudeaanpak is primair preventief gericht. Door op zoveel mogelijk plaatsen zowel in de interne als externe keten compliant gedrag af te dwingen, wordt het moeilijk gemaakt bewust misbruik te maken van toeslagen. Om het risico op fraude in een vroeg stadium te onderkennen is het noodzakelijk om fraudefenomenen in een zo vroeg mogelijk stadium te ontdekken en op een gestructureerde manier te bestrijden.

De focus bij de aanpak van fraude met toeslagen ligt bij die gevallen waarbij sprake is van het in georganiseerd verband samenspannen van aanvragers en facilitators (mensen die anderen aanmoedigen of helpen met het plegen van fraude, vaak in ruil voor een deel van de 'opbrengst'). Bij fraude met toeslagen is vaak sprake van het verstrekken van valse stukken. In deze situaties kunnen we het strafrecht inzetten.

Maandelijks vindt er een afstemmingsoverleg plaats tussen de contactambtenaar en de Boete-Fraude coördinatoren van Toeslagen en de accountmedewerkers van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). Hierin worden mogelijke van belang zijnde signalen en lopende zaken besproken.

Tweemaandelijks komen de contactambtenaar, de teamleider account en de teamleider opsporing van de FIOD en de officier van justitie en de parketsecretaris van het Functioneel Parket (onderdeel van het Openbaar Ministerie) bij elkaar in de landelijke Weegploeg Toeslagen. In de Weegploeg worden zaken gewogen en geaccepteerd voor een strafrechtelijk onderzoek.

### **Externe samenwerking**

Handhavingsregie is ook verantwoordelijk voor de externe samenwerking in het kader van handhaving en fraudebestrijding. Dienst Toeslagen werkt met andere partijen samen in de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). De LSI richt zich op de aanpak van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude met voorzieningen in het sociale domein. Dit krijgt onder meer vorm in lokale en landelijke projecten. In de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) werkt Toeslagen samen met andere partijen aan het verbeteren van de kwaliteit van de Basisregistratie Personen (BRP).

Toeslagen zet voor waarnemingen en controles ter plaatse medewerkers van de Directie Midden- en Kleinbedrijf in, die zijn aangewezen als toezichthouder voor de Awir.

### **Parameterbeheer**

Zoals ieder ICT-systeem is ook TVS afhankelijk van parameters om alle processen goed uit te kunnen voeren. Dit kunnen technische, functionele of procesmatige parameters zijn, maar omdat Toeslagen een wettelijke regeling uitvoert, komen daar ook nog wettelijke parameters (of normen) bij. Het beheer van de meeste parameters gebeurt via de parameter beheer tool (PBT) in het kantoorportaal.

- *Wettelijke parameters:* zoals we in het vorige hoofdstuk gezien hebben, zijn voor het berekenen van alle toeslagen diverse parameters nodig, denk bijvoorbeeld aan de standaardpremie voor de zorgtoeslag. Ieder jaar wordt bij het vaststellen van de Rijksbegroting bepaald hoeveel geld de overheid wil besteden aan de vier toeslagen. Als dit bekend is, dan kunnen de vier verantwoordelijke ministeries de hoogte van alle parameters gaan bepalen, zodat het verwachte uit te keren bedrag gelijk is aan het begrote bedrag. Als de ministeries de parameters voor het komende jaar hebben vastgesteld, kunnen ze worden opgevoerd in de PBT en kan het MAC-proces (die de paragraaf hierboven) van start gaan.
- *Functionele parameters:* dit zijn parameters die de werking van TVS en de diverse portalen en componenten bepalen. Denk bijvoorbeeld aan het aantal jaren waarvoor het Burgerportaal is geopend. Hiervoor zijn 2 parameters, een begin- en eindjaar, die jaarlijks moeten worden aangepast. Of denk aan een maximaal aantal te tonen resultaten bij bepaalde zoekopdrachten in het Kantoorportaal, zodat het systeem niet teveel wordt belast en de performance op peil blijft.
- *Procesmatige parameters:* deze zijn noodzakelijk voor het correct uitvoeren van bepaalde processen. Een voorbeeld is het geautomatiseerd behandelen van bepaalde uitvalsoorten (zie de paragraaf over uitval/uitworp). TVS moet weten hoe lang het moet wachten, voordat er een rappelbrief voor een ontbrekend gegeven wordt verstuurd. Deze termijn kan worden ingesteld via de PBT.
- *Toezichtparameters:* ook de processen voor Toezicht maken gebruik van parameters, die via de PBT kunnen worden ingesteld en gewijzigd, zoals de hoogte van de bedragen voor de HOT-HOR-werkstromen.

- *Technische parameters:* de PBT bevat ook een aantal technische parameters, bijvoorbeeld om aan te geven of een bepaalde feature of functionaliteit in TVS aan of uit staat. Dit kan gewijzigd worden door de waarde van zo'n parameter te wijzigen, meestal van 001 (ja) naar 002 (nee) of andersom.

## De Toeslagenaffaire / UHT

De toeslagenaffaire in Nederland is een complex en langdurig schandaal dat het vertrouwen van de burgers in de overheid ernstig heeft geschaad. Het begon als een poging om fraude met kinderopvangtoeslagen op te sporen, maar groeide uit tot een nachtmerrie voor duizenden onschuldige gezinnen.

De oorsprong van de toeslagenaffaire ligt in 2005, toen de Wet Kinderopvang werd geïntroduceerd. Dit systeem was bedoeld om ouders financieel te ondersteunen bij het betalen van de kosten voor kinderopvang, waardoor werkende ouders beter in staat zouden zijn om hun baan te behouden. Het idee was lovenswaardig, maar het systeem bleek al snel ingewikkeld en vatbaar voor misbruik. In de loop der jaren werden er signalen van fraude en misbruik gemeld, en de overheid begon strenge maatregelen te nemen om deze te bestrijden. In 2013 werd de Belastingdienst, de instantie die verantwoordelijk was voor de uitvoering van de toeslagenregeling, actiever in het opsporen van vermeende fraude. Een belangrijke aanleiding was de zogenaamde Bulgarenfraude, waarbij Bulgaarse en andere Oost-Europese bendes massaal toeslagen aanvroegen, gebruik makend van mazen in het systeem en gebrekkige controle en toezicht. Toen deze fraude aan het licht kwam eiste politiek Den Haag, onder het motto 'dit nooit meer' strenger toezicht en handhaving.

Dit is waar de problemen begonnen. Het controlesysteem was gebaseerd op een hard en onvergeeflijk algoritme dat weinig ruimte liet voor nuance. Menselijke tussenkomst was beperkt, en degenen die als verdacht werden aangemerkt, werden zonder genade geconfronteerd met terugvorderingen en boetes. Gezinnen die de fout in waren gegaan met hun administratie werden bestraft, maar nog erger was dat veel onschuldige gezinnen hetzelfde lot ondergingen.

De eerste tekenen van onrechtvaardigheid kwamen aan het licht toen enkele gezinnen onverklaarbare terugvorderingsbrieven ontvingen. Ze werden beschuldigd van fraude, hoewel ze niets verkeerd hadden gedaan. Deze gezinnen begonnen te strijden tegen de besluiten van de Belastingdienst, maar het proces was traag en frustrerend. Velen werden geconfronteerd met financiële problemen door de terugvorderingen en boetes.

De zaak escaleerde toen journalisten zich begonnen te verdiepen in deze kwestie. Ze ontdekten talloze verhalen van gezinnen die werden vermorzeld door het systeem en riepen de overheid ter verantwoording. In 2017 publiceerde RTL Nieuws een onthullend verhaal over de toeslagenaffaire, waardoor het nationale bewustzijn werd gewekt over de omvang van het probleem.

De politieke reactie op de onthullingen was verontwaardiging en belofte om actie te ondernemen. Het kabinet onder leiding van premier Mark Rutte stond voor de uitdaging om de schade te herstellen en het vertrouwen van de burgers te herwinnen. Er werden beloften gedaan om het systeem te herzien, de slachtoffers te compenseren en de verantwoordelijken ter verantwoording te roepen. Maar dit bleek gemakkelijker gezegd dan gedaan. Het proces van schadeherstel verliep traag en stroperig. Slachtoffers van de toeslagenaffaire wachtten jarenlang op rechtvaardigheid en compensatie. Sommigen waren gedwongen hun huis te verkopen of hun baan te verliezen als gevolg van de financiële problemen die ze hadden ondervonden.

De politieke verantwoordelijkheid werd ook een bron van controverse. Hoewel de hele affaire zich onder het bewind van verschillende kabinetten had ontwikkeld, weigerden de betrokken politici volledige verantwoordelijkheid te aanvaarden. De druk om af te treden werd groter, en er werden parlementaire enquêtes ingesteld om de waarheid boven tafel te krijgen. Een van de meest schokkende onthullingen tijdens deze enquêtes was dat ambtenaren bij de Belastingdienst bewust informatie hadden achtergehouden en gegevens hadden gemanipuleerd om

hun eigen fouten te verdoezelen. Deze onthullingen zorgden voor grote verontwaardiging in het parlement en bij het publiek.

In januari 2021 trad het kabinet Rutte III af vanwege de toeslagenaffaire, en er werden verkiezingen uitgeschreven. De publieke verontwaardiging over de affaire had de politieke gevolgen duidelijk gemaakt. Het nieuwe kabinet onder leiding van Mark Rutte, dat na de verkiezingen werd gevormd, moest zich bezighouden met het herstellen van het vertrouwen van de burgers en het oplossen van de problemen die waren blootgelegd.

Een van de belangrijkste stappen die werden genomen om de toeslagenaffaire aan te pakken, was het opzetten van de 'commissie-Donner'. Deze commissie onder leiding van oud-minister Piet Hein Donner werd belast met het beoordelen van de toeslagenaffaire en het doen van aanbevelingen voor herstel. De commissie concludeerde dat de Belastingdienst een diepgaande verandering nodig had om herhaling van dergelijke wantoestanden te voorkomen.

In mei 2021 bood het kabinet Rutte III officieel excuses aan aan de slachtoffers van de toeslagenaffaire.

### **Uitvoering Herstel Toeslagen (UHT)**

Er werden verschillende maatregelen voorgesteld, waaronder het aanpakken van de harde fraudebestrijdingsaanpak, het verbeteren van de communicatie met burgers en het herzien van de wet- en regelgeving met betrekking tot toeslagen. Daarnaast werd gepleit voor ruime compensatie voor de slachtoffers van de toeslagenaffaire.

Al snel werd duidelijk dat de dienst Toeslagen zelf niet berekend was op het uitvoeren van deze enorme hersteloperatie, alleen al omdat de reguliere processen van Toeslagen gelijktijdig ook gewoon moesten blijven draaien. Daarom werd besloten om een aparte organisatie binnen de dienst Toeslagen op de tuigen die zich volledig zou gaan richten op deze hersteloperatie. Dit werd Uitvoering Herstel Toeslagen (UHT). Deze organisatie groeide noodgedwongen heel snel, ook omdat zich steeds meer mensen meldden als slachtoffer van Toeslagen. Ook weer een gevolg van het feit dat onder politieke druk de criteria voor wie slachtoffer is werden verruimd. Inmiddels heeft UHT al net zoveel medewerkers als Toeslagen zelf en de verwachting is dat het nog jaren gaat duren voordat alle dossiers adequaat zijn afgehandeld.