

Vergaderjaar 2004–2005

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

29 800 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005

Nr. 306

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2005

1. Inleiding

Tijdens het Algemeen Overleg inzake huursubsidie van 27 april jl. (29 800 XI/17 050, nr. 124) is onder meer het rapport «Beleving en overtreding van regels van de Huursubsidiewet» ter sprake gekomen dat in opdracht van het ministerie van VROM is opgesteld door de Universiteit Utrecht. In dat overleg heb ik toegezegd uw Kamer schriftelijk te informeren over de concrete aanpak van de huursubsidiefraude in 2005.

Tevens zou ik u informeren over de in behandeling zijnde fraudezaken, de inzet van capaciteit door VROM, de tussenevaluatie van de pilot GBA, de mogelijkheid van prestatieafspraken, alsmede de samenwerking met de Belastingdienst met het oog op de overdracht van de uitvoering van de huursubsidie. Deze brief strekt daartoe.

In een afsluitende paragraaf ga ik nog kort in op een aantal huursubsidie-onderwerpen die tijdens genoemd Algemeen Overleg eveneens aan de orde zijn geweest, maar geen (directe) relatie hebben met het fraude-beleid.

Voorts informeer ik u nog over het volgende.

Als reactie op het bezwaar dat de Algemene Rekenkamer heeft gemaakt conform artikel 88, lid 1 van Comptabiliteitswet 2001 tegen het financieel beheer van de uitvoering van de huursubsidie heb ik op 9 mei 2005 een plan van aanpak ter verbetering hiervan aangeboden. Dit verbeterplan, waarvan een plan van aanpak Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (M&O) Huurtoeslag vanaf 1 januari 2006 deel uitmaakt, is destijds ter informatie aan uw kamer gezonden.¹ De Algemene Rekenkamer heeft dit verbeterplan als in opzet adequaat beoordeeld en op basis hiervan besloten het ingezette bezwaar niet te handhaven. Zij doet hiervan melding in haar Rapport bij de Jaarverantwoording VROM 2004. Ik heb met de Algemene Rekenkamer afgesproken deze opzet van het verbeterplan verder uit te werken. Een afschrift van deze «Uitwerking Verbeterplan uitvoering huursubsidie 2004–2005» treft u hierbij als bijlage aan.²

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 100 XI, nr. 6, p. 2.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. M&O-beleid huursubsidie

Het beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) bij huursubsidie kent verschillende facetten. Allereerst wordt de wet- en regelgeving van te voren getoetst op fraudegevoeligheid. Eventuele risico's op dit vlak moeten vervolgens zo goed mogelijk worden afgedekt door maatregelen in de uitvoering. Daartoe worden in eerste instantie de gegevens van de huursubsidieaanvragen gecontroleerd via massale, geautomatiseerde bestandsvergelijking, met de gegevens van de Belastingdienst, de GBA en de verhuurderadministratie. Vervolgens vindt individuele behandeling plaats van de zaken die vanwege de ingebouwde controles op inkomen, vermogen, bewoningsituatie en huurprijs, door het systeem worden uitgeworpen. Sluitstuk is de opsporing in die gevallen waarin gereede vermoeden van fraude bestaat. Jaarlijks behandelt de afdeling Subsidiefraude van de VROM-Inlichtingen- en Opsporingsdienst (VROM-IOD) van de VROM-Inspectie ongeveer 400 signalen van vermoedelijke huursubsidiefraude.

Om beter inzicht te krijgen in de aard en omvang van de regelovertreding heb ik in 2003 aan de Universiteit Utrecht opdracht gegeven onderzoek te doen naar de naleving van de Huursubsidiewet. Het onderzoek had ten doel een bijdrage te leveren aan de beoordeling van de effectiviteit van het handhavingsbeleid van VROM. Er zijn voor het onderzoek 1 200 huursubsidieontvangers geïnterviewd. Het meest in het oog springende resultaat was dat circa 10% van de respondenten toefag inkomsten te hebben gehad die niet aan de Belastingdienst zijn opgegeven en die dus niet voor de berekening van de huursubsidie zijn meegewogen. In de begeleidende brief bij de uitkomsten van dit onderzoek¹ heb ik aangegeven dat het bij dit onderzoek gaat om een indicatief beeld van de omvang van regelovertreding. De percentages genoemd in het onderzoek kunnen niet rechtstreeks worden doorvertaald naar een totaalbedrag aan fraude in Nederland. Het onderzoek biedt ook onvoldoende basis om concrete prestatieafspraken te maken met een doorwerking naar de begroting.

Wel heb ik in de uitkomsten van het onderzoek voldoende aanleiding gevonden om, in aanvulling op de hiervoor genoemde massale en individuele administratieve controles, het toezicht op de naleving van de Huursubsidiewet te intensiveren door middel van gerichte toezichtacties in het land. In het navolgende doe ik hiervan verslag.

Daarnaast ben ik van plan nader onderzoek te laten verrichten naar de effecten van regelovertreding in termen van fraudebedragen. Met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vindt hierover kennisuitwisseling plaats. Ook het Expertisecentrum van Justitie stimuleert de kennisvorming over dit type onderzoek.

3. Activiteiten VROM-IOD

3.1 Toezichtacties

Vanaf eind 2004 voert mijn Inlichtingen- en Opsporingsdienst, samen met andere handhavingpartners en corporaties, fysieke toezichtacties uit. Inmiddels zijn er zes van dergelijke acties uitgevoerd, waarbij in totaal ruim 1000 huishoudens zijn gecontroleerd. Kenmerkend voor deze acties is dat door middel van huisbezoek de juistheid van de opgegeven bewoningssituatie wordt gecontroleerd. De acties zijn gehouden in Amsterdam Zuid-Oost, de Transvaalbuurt in Den Haag, Delft, Zaanstad en Vlaardingen. De resultaten zijn in de volgende tabel weergegeven (stand van zaken 1 september 2005).

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 17 050 en 29 800 XI, nr. 277.

	Aantal woningen	Niet thuis	Aantal controles	OK	Niet OK	Stopzetting
A'dam Z-O 1	208	69	139	86	53 (38%)	15
DH Transvaal I	293	43	250	164	86 (34%)	4
A'dam Z-O 2	247	98	149	84	65 (44%)	15
Delft 1	226	46	180	142	38 (22%)	9
Vlaardingen	190	50	140	94	46 (33%)	14
Zaanstad	264	101	163	121	42 (28%)	6
Totaal	1 428	407	1 021	691	330 (30%)	63 (6%)*

* De 63 gevallen (6%) maken deel uit van 330 gevallen (30%).

Uit de tabel blijkt in 30% van de gevallen twijfels bestonden over de juistheid van de huursubsidie-toekenning. In 6% van de gevallen is de huursubsidie per direct stopgezet omdat er fraude werd geconstateerd. Van de overige 24% zal waarschijnlijk, zo blijkt inmiddels na nader onderzoek, bij ongeveer een derde alsnog fraude worden vastgesteld. Het totaal gemiddelde fraudepercentage komt daarmee op ongeveer 14% te liggen. Hierbij past een kanttekening. Bij de toezichtacties gaat het om gerichte acties en niet om een aselechte steekproef. De 15% is dus niet representatief voor Nederland.

Er zullen dit jaar nog twee fysieke toezichtacties worden uitgevoerd, waaraan ook de Belastingdienst deelneemt. Met ingang van 1 januari 2005 zal de toezichtstaak die momenteel nog wordt uitgevoerd door de VROM-IOD, overgaan naar de Belastingdienst. In de komende tijd wordt kennis en ervaring op het gebied van fysieke toezichtacties overgedragen aan medewerkers van de Belastingdienst.

3.2 Reguliere activiteiten

Naast de fysieke toezichtacties heeft de VROM-IOD, op basis van individuele signalen van vermoeden van fraude, in de eerste helft van dit jaar 170 individuele onderzoeken afgerond. Met deze 170 onderzoeken is een schadebedrag van € 662 000.– gemoeid.

Momenteel zijn er 190 zaken in behandeling bij de VROM-IOD. Met deze 190 onderzoeken is een vermoedelijk schadebedrag van circa € 1,2 miljoen gemoeid.

Daarnaast zijn er momenteel 512 signalen van vermoeden van fraude, die nog op hun merites moeten worden beoordeeld, alvorens als formele zaak in behandeling te worden genomen.

Alle zaken die in behandeling zijn, zullen zo veel mogelijk voor het einde van dit jaar worden behandeld. Over de zaken die aan het einde van dit jaar onverhoopt niet zijn afgerond, zal ik met de Belastingdienst nadere afspraken maken.

3. Klachten Huurdersvereniging Amsterdam

Ter zake van de controleactie van de VROM-IOD in Amsterdam Z.O. in februari van dit jaar heeft de Huurdersvereniging Amsterdam klachten geuit, welke bij brief door mevrouw van Gent tijdens het Algemeen Overleg van 27 april jl. aan mij zijn overhandigd. Ik heb u toegezegd deze klachten te onderzoeken en u over de uitkomsten van dit onderzoek schriftelijk te informeren.

Het hoofd van de afdeling Subsidiefraude heeft naar aanleiding van deze klachten contact opgenomen met het bestuur van de betreffende huurdersvereniging, teneinde de geformuleerde klachten nader te onderzoeken.

Het is een wederzijds constructief gesprek geworden waarin de achtergrond van de controle, de bevoegdheden en de klachtenprocedure zijn besproken en overige vragen zijn beantwoord. Van een niet correcte uitvoering van de controles door betrokken ambtenaren is niet gebleken. Wel werd onderkend dat het optreden in multidisciplinaire teams, waarbij zowel controles in het kader van de sociale zekerheid als controles in het kader van de huursubsidiewet gelijktijdig worden uitgevoerd, aanleiding kan geven tot misverstand bij bewoners. Voor bewoners is daardoor niet altijd even duidelijk waarom een controle wordt uitgevoerd, met welke bevoegdheid en naar welke informatie men op zoek is. Om dit in het vervolg te voorkomen zijn nadere afspraken gemaakt met de Huurdersvereniging Amsterdam over de verbetering van de communicatie inzake de bevoegdheden, de regie over de wijze waarop de controles worden uitgevoerd en de informatie achteraf aan bewoners omtrent de resultaten van de controle en de mogelijke klachtprocedure. Vanzelfsprekend zullen de gemaakte afspraken ook worden gehanteerd bij de controleacties waarbij andere woningcorporaties en/of opsporingsinstanties betrokken zijn.

4. Informatie bij aanvragers in kader toezichtuitoefening

Zoals ik tijdens het Algemeen Overleg van 27 april jl. al heb aangegeven, deel ik de opvatting dat huursubsidieontvangers er vooraf van op de hoogte moeten worden gesteld dat fysieke controle in het kader van de fraudebestrijding tot de mogelijkheid behoort. Daarom is op de beschikkingen die huursubsidieontvangers krijgen toegestuurd de volgende tekst toegevoegd: «U bent verplicht om mee te werken aan het verstrekken van de juiste gegevens, omdat deze van belang zijn voor het vaststellen van het recht op huursubsidie en de bijdrage. Ter bestrijding van fraude kunnen de gegevens extra worden gecontroleerd. U kunt daartoe persoonlijk op uw adres worden benaderd door een bevoegde ambtenaar.» Een voorbeeld van de aldus uitgebreide beschikkingstekst is als bijlage bij deze brief gevoegd¹.

5. Pilot GBA

Ook werd in het Algemeen Overleg van 27 april jl. gevraagd naar de resultaten van de pilot GBA in de gemeente Den Haag. De doelstelling van deze pilot heeft een bredere strekking dan alleen de fraudebestrijding. Bij de verwerking van huursubsidieaanvragen worden in een behoorlijk aantal gevallen afwijkingen geconstateerd tussen de opgegeven huishoudsamenstelling en de persoonsgegevens die VROM verkrijgt uit de GBA. Dit leidt tot vertraging in de afhandeling en vervolgens weer tot frustraties bij de betrokken huursubsidieaanvragers. De oorzaak van de afwijkingen is deels gelegen in door subsidieaanvragers onjuist ingevulde aanvraagformulieren en deels in afwijkende bewonersgegevens. Deze problematiek leidde eind 2004 tot het instellen van een gezamenlijk pilot-onderzoek van VROM en de gemeente Den Haag. Deze pilot houdt in dat VROM geconstateerde afwijkingen van de GBA rechtstreeks meldt aan de gemeente Den Haag. Deze onderzoekt de betreffende persoonsgegevens en past deze zonedig aan in de GBA. Vervolgens worden de opgedane bevindingen teruggereporteerd aan VROM.

Het doel van de pilot was tweeledig. Enerzijds kon deze mogelijk antwoord leveren op de vraag of rechtstreekse uitwisseling van afwijkende persoonsgegevens bijdraagt tot kwaliteitsverbetering van de GBA. Anderzijds geeft deze misschien zicht op een andere werkwijze dan de huidige waarbij VROM de aanvrager benadert die vervolgens zelf actie moet ondernemen om de GBA op orde te krijgen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De conclusie van de pilot is dat het zinvol is gebleken de gemeente direct te informeren over de afwijkende GBA-gegevens. Alle door VROM aangeleverde afwijkingen van de GBA-gegevens bleken na onderzoek terecht. Bij de Belastingdienst is dit al gangbare praktijk. De Belastingdienst meldt reeds op basis van een wettelijke verplichting de geconstateerde verschillen tussen de GBA en adresgegevens van de Belastingdienst aan de gemeenten. Bezien zal worden of de ervaringen uit de pilot van VROM nog mogelijkheden bieden om deze bestaande werkwijze te verbeteren.

6. Situatie vanaf 1 januari 2006

6.1 Verantwoordelijkheidstoedeling

Met ingang van 1 januari 2006 is behalve de Huursubsidiewet/Wet op de huurtoeslag ook de Awir van belang als wettelijk kader voor de uitvoering van de huurtoeslag. Deze veranderingen in wetgeving hebben tot gevolg dat de uitvoering van de huurtoeslag en daarmee ook de rechtshandhaving overgaat van VROM naar de Belastingdienst. Aangezien het M&O-beleid een onlosmakelijk onderdeel vormt van de rechtshandhaving, betekent dit dat de staatssecretaris van Financiën primair verantwoordelijk wordt voor vormgeving en uitvoering van het M&O-beleid. Over de uitvoering van de huurtoeslag (waaronder het M&O-beleid) wordt verantwoording afgelegd in het Beheersverslag Belastingdienst.

De beleidsverantwoordelijkheid en materiewetgeving voor de huurtoeslag is en blijft de verantwoordelijkheid van VROM. In dat kader blijven ook de programma-uitgaven, verplichtingen en inkomsten van de huurtoeslag op de begroting van de VROM staan en worden verantwoord in het VROM-jaarverslag¹. De minister van VROM houdt daarmee op grond van de Comptabiliteitswet een verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid en rechtmatigheid van die geldstromen. Om invulling te kunnen geven aan die verantwoordelijkheid is in een raamconvenant een aantal afspraken opgenomen die moeten borgen dat de minister van VROM van de Belastingdienst alle noodzakelijke informatie ontvangt om verantwoording over de geldstromen te kunnen afleggen. Daarnaast is in het raamconvenant vastgelegd dat de Belastingdienst het voorgestane uitvoeringsbeleid ter toetsing aan VROM voorlegt. VROM kan dan beoordelen of het M&O-beleid toereikend is om een rechtmatige uitvoering te waarborgen. Omgekeerd zal VROM voornemens tot wijziging van wetgeving ter toetsing voorleggen aan de Belastingdienst, zodat deze kan beoordelen of de wetgeving uitvoerbaar en handhaafbaar is (uitvoeringstoets).

De veranderingen in wet- en regelgeving hebben ook gevolgen voor de vormgeving en inhoud van het M&O-beleid. Zo bevat de Awir een algemeen wettelijk kader voor de uitvoering van niet alleen de huurtoeslag, maar ook voor de zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag. Het M&O-beleid van de Belastingdienst zal voor zover het inkomensgegevens betreft generiek van karakter zijn en geen onderscheid maken naar uit te voeren regelingen. Door de harmonisatie van begrippen en stroomlijning van het uitvoeringsproces voor meerdere regelingen zijn aanzienlijke efficiencyvoordelen in het M&O-beleid te behalen, omdat met dezelfde inspanning een hoger toezichtniveau kan worden bereikt. Het toezicht op de huurtoeslag wordt dan ook integraal uitgeoefend in samenhang met zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag.

6.2 Organisatie

De Belastingdienst beschikt voor de rechtshandhaving over een breed palet aan risicobeheersingsmaatregelen. Dit palet bestaat uit activiteiten

¹ De uitvoeringskosten van de huurtoeslag zijn opgenomen in hoofdstuk IX van de begroting van Financiën en worden verantwoord op dit begrotingsartikel.

in de sfeer van dienstverlening (voorkomen van fouten en vergissingen), uit toezichtactiviteiten (administratief, horizontaal, verticaal, waaronder fysiek toezicht) en uit opsporingshandelingen. Voor de verschillende activiteiten is de primaire verantwoordelijkheid bij verschillende organisatieonderdelen van de Belastingdienst belegd. Voor dienstverlening en fysiek toezicht is dat bij de Belastingdienstregio's, voor administratief en horizontaal toezicht bij de Belastingdienst/Toeslagen en voor opsporing bij de FIOD-ECD. De opsporingsactiviteiten worden overigens altijd in afstemming met het Functioneel Parket verricht. Voor het verticale toezicht zoekt Belastingdienst/Toeslagen de samenwerking met andere overheidsorganisaties.

7. Overige onderwerpen

Ter afsluiting worden in deze paragraaf nog een aantal onderwerpen met betrekking tot huursubsidie behandeld die tijdens genoemd Algemeen Overleg eveneens aan de orde zijn geweest maar geen (directe) relatie hebben met het fraudebeleid.

Subsidiemogelijkheid voor wisselwoning

De heer Depla veronderstelde dat huurders die tijdelijk een woning betrekken, bijvoorbeeld wegens herstructurering van de wijk, geen recht hebben op huursubsidie. Daarop heb ik geantwoord dat voor wisselwoningen ten behoeve van herstructurering huursubsidie kan worden toegekend, mits huur wordt betaald voor deze woning. In zo'n geval is geen sprake van een tijdelijke bewoning, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is voor een vakantieperiode. De uitvoeringsorganisatie is hier nogmaals op geattendeerd en de werkinstructies zijn aangepast om eventuele misverstanden over dit onderwerp te voorkomen.

Huursubsidie voor studenten

In het Algemeen Overleg van 27 april jl. is gevraagd of bij de toekenning van huursubsidie aan studenten, naast de inkomsten uit bijbaantjes, ook rekening kan worden gehouden met de studiefinanciering die zij ontvangen. Dit is niet mogelijk. Op basis van zowel de Huursubsidiwet als de Awir wordt uitgegaan van het begrip verzamelinkomen/belastbaar loon. Studiefinanciering is *niet* fiscaal belast en wordt dan ook niet tot het verzamelinkomen/belastbaar loon gerekend. In voorkomende gevallen kunnen studenten dan ook niet op grond hiervan worden uitgesloten van huursubsidie.

Informatie over terugvordering huursubsidie nadat huurder gelijk heeft gekregen bij Huurcommissie

Wanneer de huurcommissie van oordeel is dat een lagere huurprijs in rekening moet worden gebracht, geeft zij deze lagere huurprijs aan in de uitspraak die vervolgens aan VROM wordt doorgegeven. Deze doorzending vindt vrijwel meteen plaats en de lagere huur leidt tot een herzieningsbeslissing met daarbij een terugvordering van teveel ontvangen huursubsidie.

Zowel de verhuurder als de huurder heeft nog 8 weken de tijd om een uitspraak van een (kanton) rechter te vragen. Deze procedure heeft opschortende werking. Als VROM snel is met de herzieningsbeslissing kan het voorkomen dat de huurder reeds met terugvordering wordt geconfronteerd terwijl hij volgens de wet (artikel 7: 262 Burgerlijk Wetboek) nog steeds de hogere huur moet betalen.

Omdat VROM niet automatisch informatie ontvangt van gevallen waarin de kantonrechter om een uitspraak is verzocht, heb ik besloten om huurders die in zo'n situatie worden geconfronteerd met een terugvordering, tegemoet te komen op het moment dat zij VROM ervan in kennis stellen

dat hun verhuurder de rechter om een uitspraak heeft verzocht. De invorderingsprocedure zal dan worden opgeschort totdat de uitspraak een feit is. Het teruggevorderde bedrag dient dan pas te worden voldaan als de huurverlaging daadwerkelijk is doorgevoerd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker