

Plan van aanpak M&O-beleid huurtoeslag vanaf 1 januari 2006

Inhoudsopgave

- 0 Inleiding

- 1 Gevolgen aanpassingen in wet- en regelgeving voor M&O-beleid
 - 1.1 Wettelijk kader M&O-beleid
 - 1.2 Verantwoordelijkheid M&O-beleid
 - 1.3 Verantwoordelijkheid uitgaven huursubsidie
 - 1.4 Inhoud M&O-beleid

- 2 Hoofdpijnen M&O-beleid Belastingdienst/Toeslagen
 - 2.1 Inleiding
 - 2.2 Toezicht Belastingdienst/Toeslagen
 - 2.3 Opsporing
 - 2.4 Evaluatie

- 3 Nadere invulling M&O-beleid
 - 3.1 Controlebeleid Belastingdienst/Toeslagen
 - 3.2. De definitieve toekenning over het eerste berekeningsjaar (2006) in 2007
 - 3.3. De voorschotten in het eerste berekeningsjaar (2006) in 2006
 - 3.4 De kwaliteit van de contra-informatie
 - 3.6 Omgaan met signalen van fraude

Bijlage: Dienstverlening en communicatie met burgers over toeslagen

0 Inleiding

Op 1 januari 2006 gaat de uitvoering van de huurtoeslag¹ over van het ministerie van VROM naar de Belastingdienst. Daar komt bij dat het wettelijke kader voor de uitvoering van de huurtoeslag op een aantal punten wezenlijk verandert. Deze veranderingen hebben gevolgen voor zowel de verantwoordelijkheden voor het M&O-beleid, als ook voor de inhoud van het beleid.

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- 1 De gevolgen van aanpassingen in wet- en regelgeving voor het M&O-beleid;
2. De hoofdlijnen van het M&O-beleid van de Belastingdienst/Toeslagen;
3. De nadere invulling van het M&O-beleid.

In het vervolg van dit plan van aanpak worden daarbij de definities en terminologie van de Belastingdienst gehanteerd. De Belastingdienst is een rechtshandavingsorganisatie. Handhaving omvat daarbij alle inspanningen die zijn gericht op het doen naleven van regelgeving. Toezicht, het nagaan (controleren) of voorschriften worden nageleefd, maakt er onderdeel van uit, evenals dienstverlening en opsporing. Voor een optimale handhaving is het van belang dat een evenwichtig en samenhangend palet van dienstverlening, toezicht en opsporing wordt gehanteerd. Het beleid ten aanzien van repressief toezicht en opsporing wordt wel aangeduid als M&O-beleid.

1 Gevolgen aanpassingen in wet- en regelgeving voor M&O-beleid

1.1 Wettelijk kader M&O-beleid

Met ingang van 1 januari 2006 is niet alleen de huursubsidiewet van belang als wettelijk kader voor de uitvoering van de huurtoeslag, maar ook de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (Awir). Met de Awir vindt harmonisatie van plaats van begrippen die gehanteerd worden bij inkomensafhankelijke regelingen en daarnaast wordt een wettelijk kader gecreëerd voor het uitvoeringsproces van inkomensafhankelijke regelingen die door de Belastingdienst/Toeslagen (Belastingdienst/Toeslagen) worden uitgevoerd (zorgtoeslag, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag).

1.2 Verantwoordelijkheid M&O-beleid

De veranderingen in wetgeving hebben tot gevolg dat de uitvoering van de huurtoeslag en daarmee 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 accountantscontrole op de door de Belastingdienst geleverde prestaties bij de uitvoering van de huurtoeslag en de daarbij behorende financiële afwikkeling vindt plaats onder de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de auditdienst van het Ministerie van Financiën en de auditdienst van VROM. Hierover zijn al afspraken gemaakt tussen beide auditdiensten in een detailconvenant dat is bijgevoegd aan het raamconvenant dat inmiddels tussen VROM en Belastingdienst is afgesloten.

1.3 Verantwoordelijkheid verplichtingen, uitgaven en ontvangsten huursubsidie

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 blijven op de begroting van de VROM staan en worden verantwoord in het VROM-jaarverslag². 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 de Belastingdienst kan beoordelen of de wetgeving uitvoerbaar en handhaafbaar is (uitvoeringstoets).

1.4 Inhoud M&O-beleid

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.

¹ Naar aanleiding van de motie Verburg is wetwijziging in voorbereiding waardoor de term huursubsidie per 1 januari 2006 verandert in huurtoeslag en de term tegemoetkoming kinderopvang in kinderopvangtoeslag.

² De uitvoeringskosten van de huurtoeslag zijn opgenomen in hoofdstuk IX van de begroting van Financiën en worden verantwoord op dit begrotingsartikel.

Het M&O-beleid van de Belastingdienst zal op deze onderdelen 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 efficiëncy-voordelen in het M&O-beleid te behalen, omdat met dezelfde inspanning een hoger toezichtsniveau kan worden bereikt.

Daarnaast kennen de wet op de zorgtoeslag, de huurtoeslagwet en de wet kinderopvang nog een aantal specifieke bepalingen die in het M&O-beleid ook specifieke aandacht zullen krijgen. Bij de zorgtoeslag gaat het daarbij bijvoorbeeld om het verzekerd zijn voor ziektekosten, terwijl bij de huursubsidiewet de bewonings- en huurgegevens van belang zijn en bij de kinderopvang de kosten van de kinderopvang.

Voor de huurtoeslag is verder nog een aantal essentiële wijzigingen in de wetgeving van belang voor het uitvoeringsproces en het daaraan verbonden M&O-beleid.

De belangrijkste is dat het inkomen in het jaar waarover de toeslag wordt verstrekt bepalend wordt voor het recht op en de hoogte van een toeslag, in plaats van het inkomen van het voorafgaande jaar. Dit betekent dat in de loop van het berekeningsjaar voorschotten worden verstrekt op basis van de verwachte ontwikkeling van het inkomen en andere relevante toetsingselementen (huur, bewoningssituatie). In het nieuwe regime hebben ook veranderingen in de bewoningssituatie in de loop van het berekeningsjaar gevolgen voor de hoogte van de toeslag. Niet langer is slechts de situatie op een zeker peilmoment van belang. Na afloop van het jaar vindt vervolgens een definitieve beoordeling van het recht op de toeslag plaats. Deze systematiek verschilt fundamenteel van de huidige systematiek bij de uitvoering van de huurtoeslag, waarbij de toetsing van het recht voorafgaand aan het berekeningsjaar plaats vindt aan de hand van reeds vaststaande gegevens.

2 Hoofdpijnen M&O-beleid Belastingdienst/Toeslagen

2.1 Inleiding

Binnen de Belastingdienst wordt de rechtshandhaving onderscheiden in de hoofdactiviteiten: dienstverlening, toezicht (in verschillende vormen) en opsporing. De keuze voor de inzet wordt bepaald door de kenmerken van de belastingplichtige/de toeslaggenieter: de goedwillende heeft recht op voorlichting en hulp, de frauderende wordt met duidelijke repressie geconfronteerd. Voorlichting is daarmee een geïntegreerd onderdeel van de totale handhavingsstrategie van de Belastingdienst/Toeslagen. In de kamerstukken bij de AWIR is hier uitgebreid op ingegaan. Verder heeft de staatssecretaris van Financiën bij de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over de maand maart in een bijlage uitgebreid

aandacht besteed aan de communicatie en dienstverlening met de burger. Dit stuk is als bijlage bij dit Plan van Aanpak gevoegd.

In het vervolg van dit onderdeel ligt de focus op het toezicht (2.2) en de opsporing (2.3). Afsluitend wordt aandacht besteed aan de evaluatie (2.4).

2.2 Toezicht Belastingdienst/Toeslagen

De uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen moet vanzelfsprekend in overeenstemming met de regelgeving zijn. Voor het toezicht, de controle op de naleving van voorschriften is een doordachte risicogerichte werkwijze nodig en een uitvoering in overeenstemming met deze werkwijze.

Zoals onder I. is aangegeven zullen de toezichtsmaatregelen te onderscheiden zijn in algemene maatregelen, die voor elke toeslageregeling gelden en regelingspecifieke maatregelen.

In het toezicht kunnen de volgende aandachtsgebieden worden onderscheiden:

- 2.2.1 massaal toezicht
- 2.2.2 individueel toezicht
- 2.2.3 bijzondere risico's, voortvloeiend uit de regelgeving
- 2.2.4 materiële risico's

Het ultimum remedium bij de handhaving wordt gevormd door de strafrechtelijke opsporing; daaraan wordt aandacht besteed in 2.3.

Voor een goed begrip: het toezicht is niet gericht op het niet-gebruik van de regelingen. Gegeven de eigen verantwoordelijkheid van de toeslaggerechtigde heeft de wetgever het niet-gebruik vooral willen verminderen door één uitvoeringsloket in te voeren. Het niet-gebruik wordt verder tegengegaan door, bij de Belastingdienst gebruikelijke, publieksvoorlichting, samenwerking met belangengroeperingen en het automatisch toezenden van (vooringevulde) vervolgaanvraagformulieren. Dit laatste vermindert bovendien ook de kans op fouten bij het invullen.

2.2.1 Massaal toezicht

Voor het massale deel van het toezicht zijn de geautomatiseerd te vergelijken bestanden een gegeven. Met behulp van een jaarlijks vast te stellen risicomix (op basis van ervaringen geactualiseerde selectiemodules) worden risico's (aanvragen die mogelijk niet conform de voorschriften zijn) uitgeworpen voor individuele behandeling.

Drie fasen kunnen worden onderkend:

- bij het toekennen van voorschotten;
- bij tussentijdse aanpassingen op verzoek of naar aanleiding van signalen;
- bij de definitieve toekenning.

Uiteindelijk kan in de meeste gevallen pas bij de definitieve toekenning van de toeslagen worden vastgesteld of de aanvraag in overeenstemming met de regelgeving is. Dat neemt niet weg dat ook al bij het toekennen van voorschotten zorgvuldigheid moet worden betracht. Dit is van belang voor:

- de aanvrager; voor zijn kwetsbare financiële positie is het van groot belang dat de toeslagen zo veel mogelijk gelijktijdig worden uitgekeerd met de kosten waarvoor ze worden toegekend;
- de Belastingdienst/Toeslagen; het zo juist mogelijk uitbetalen van voorschotten voorkomt later corrigerende werkzaamheden en vermindert het invorderingsrisico.

2.2.2 Individueel toezicht

De uitworp uit het massale proces moet in zijn geheel door medewerkers administratief worden behandeld conform de daarvoor opgestelde werkinstructies. De administratieve organisatie moet volledig zijn beschreven en een adequaat stelsel van interne controle moet worden gehanteerd.

2.2.3 Bijzondere risico's, voortvloeiend uit de regelgeving

Bijzondere aandacht moet worden geschonken aan de te onderkennen bijzondere risico's (bijvoorbeeld de aanvragen van niet-ingezetenen en de kosten van kinderopvang), die niet of in mindere mate in het reguliere proces (zoals beschreven onder punt 1. en 2) kunnen worden afgedekt. Een stelsel van aanvullende toezichtsmaatregelen moet hierop worden ingericht.

2.2.4 Materiële risico's

De uitdrukking "materiële risico's" ziet op de situaties dat de gegevens uit de informatiebestanden mogelijk niet in overeenstemming met de werkelijkheid zijn. De verantwoordelijkheid voor de integriteit van de gegevens ligt primair bij de aanleverende bronnen.

Waar sprake is van aanlevering door overheidsorganisaties (Belastingdienstregio's voor inkomensgegevens en gemeenten voor GBA-gegevens), ligt de verantwoordelijkheid voor kwaliteit en rechtmatigheid van de gegevens bij die desbetreffende organisatie(-onderdelen),

waarvoor een bestaand M&O-beleid geldt

Dit laat onverlet dat de Belastingdienst/Toeslagen situaties kan signaleren die afwijken van de aangeleverde gegevens. Deze signalen worden doorgegeven aan de desbetreffende aanleverende instantie en onder diens verantwoordelijkheid behandeld.

Waar sprake is van aanlevering door niet-overheidsinstanties (bijvoorbeeld huurgegevens van verhuurders) ontbreekt de toets van een departementale accountantsdienst of van de Algemene Rekenkamer.. Belastingdienst/Toeslagen zal zich daarom extra vergewissen van de juistheid en volledigheid van hetgeen wordt aangeleverd. Dit geschiedt door verificatie op individueel niveau (vergelijken van gegevens van individuele aanvragers met aangeleverde huurgegevens) en door steekproefsgewijze onderzoeken bij de bronnen.

2.3 Opsporing

Voor strafrechtelijke vervolging beschikt de Belastingdienst over een apart onderdeel met de voor opsporing relevante competenties, de Belastingdienst/FIOD-ECD. Het ultimum remedium in de handhaving mag vanwege het afschrikwekkende uitstralingseffect ook in het handhavingspalet op het gebied van de toeslagen niet ontbreken. De strafrechtelijke activiteiten op dit gebied zullen eveneens door de Belastingdienst/FIOD-ECD worden uitgevoerd. Op dit moment gelden er in het fiscale domein voor de overgang van bestuurlijke sancties naar een eventueel strafrechtelijk traject in overleg met het Openbaar Ministerie afspraken over aantallen en financiële criteria. Op het gebied van de inkomensafhankelijke tegemoetkomingen worden vóór 1 januari 2006 vervolgingsafspraken gemaakt. De Belastingdienst/Toeslagen gaat beschikken over de competenties die voor een beoordeling van sfeerovergang noodzakelijk zijn. Richtinggevend kan het instituut van boete- en fraudecoördinator zijn, zoals de Belastingdienst deze al kent. Het is overigens, gelet op de capaciteit van het OM, zaak het instrument van de bestuurlijke boete goed in te zetten.

2.4 Evaluatie

Onmisbaar onderdeel in een handhavingsbeleid is de evaluatie van de uitgevoerde wet- en regelgeving. Daarin zijn verschillende niveaus te onderscheiden. Er is de beleidsevaluatie, die antwoord geeft op de vraag of het met de desbetreffende wet- en regelgeving beoogde doel wordt bereikt. Daarnaast is er de evaluatie op de handhaafbaarheid van de regeling en op de doelmatigheid en doeltreffendheid van die uitvoering. In de Awir is een evaluatiebepaling opgenomen waarbij de wet binnen drie jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd.

Een van de kenmerken van het risicogerichte werken binnen de Belastingdienst (en in de toekomst ook van de Belastingdienst/Toeslagen) is dat actieve risicovinding een belangrijke plaats inneemt: via risicokenniscgroepen of op de werkvloer worden risico's (handhavingstekorten) onderkend. Vervolgens wordt bezien op welke wijze deze risico's kunnen worden afgedekt. Uitgangspunt is daarbij om niet direct te grijpen naar repressie. Vaak wordt een risico veel effectiever afgedekt door een signaal aan de wetgever of door voorlichting. Ook dit is een vorm van evaluatie, die binnen de Belastingdienst jaarlijks leidt tot een lijst van "knelpunten" die via een wetgevend traject kunnen worden opgelost.

3 Nadere invulling M&O-beleid

3.1 Controlebeleid Belastingdienst/Toeslagen

Zoals in de hoofdlijnen reeds uiteen is gezet, kiest Belastingdienst/Toeslagen in navolging van de Belastingdienst voor een risicogerichte manier van werken. Deze risicogerichte benadering bestaat eruit dat jaarlijks bepaald wordt welke risico's er in het toeslagjaar te verwachten zijn, zodat op deze risico's weegregels gemaakt kunnen worden. Indien een risico zich voordoet, wordt dit via de weegregel uitgeworpen en wordt de post aangeboden aan het kantoorproces, waarna de post intensief behandeld wordt.

De effectiviteit en kwaliteit van weegregels waarmee risicovolle aanvragen worden geselecteerd voor behandeling in het kantoorproces zal worden bewaakt door de uitvoering van een 1%-steekproef. De steekproef houdt in dat 1% van de aanvragen willekeurig naar het kantoorproces wordt geleid. Deze aanvragen zullen gedurende de hele aanvraag- en toekenningscyclus in het kantoorproces een grondige behandeling ondergaan. De bevindingen geven zicht op de kwaliteit van de bestaande selectieregels waarmee risicovolle aanvragen worden aangewezen voor het kantoorproces. De ervaringen met de steekproef kunnen tot aanpassing van die selectieregels leiden. Dat kan ook al in het berekeningsjaar zelf zijn. De steekproef zal ook zicht bieden op de effectiviteit en kwaliteit van de contra-informatie.

Bij de risicogerichte benadering wordt een onderscheid gemaakt al naar gelang er sprake is van een voorschot (3.3) of een definitieve toekenning (3.2). In alle gevallen is de beschikbaarheid van contra-informatie van groot belang (3.4). Ten slotte wordt ingegaan op de wijze waarop omgegaan zal worden met fraudesignalen (3.5)

3.2 De definitieve toekenning over het eerste berekeningsjaar (2006) in 2007

De definitieve toekenning van de toeslagen vindt plaats na afloop van het berekeningsjaar. De Awir voorziet als moment van vaststelling het moment waarop de inkomensgegevens van

de Belastingdienst beschikbaar zijn. Op dat moment, grofweg vanaf mei/juni van het jaar volgend op het berekeningsjaar, zijn ook de GBA-gegevens, de definitieve huurgegevens (90% beschikbaar volgens ervaringen van VROM) en de verzekeringsgegevens over het berekeningsjaar beschikbaar. Op basis van deze informatie is een nagenoeg 100%-controle mogelijk op de aanvraag zoals deze op het moment van definitieve toekenning luidt. De primaire verantwoordelijkheid voor de juistheid van de brongegevens berust bij de aanleverende instanties en organisaties. Dat ontslaat de Belastingdienst/Toeslagen echter niet van de verplichting vanuit de eigen informatiepositie een maximale bijdrage te leveren aan de juistheid van die gegevens. Hierna zal worden aangegeven op welke wijze de interactie tussen Belastingdienst/Toeslagen en de aanleveraars vorm en inhoud krijgt.

3.3. De voorschotten in het eerste berekeningsjaar (2006) in 2006

De controle van de voorschotten kan niet berusten op vaststaande informatie van derden omdat voorafgaand en gedurende het berekeningsjaar nagenoeg geen gegevens over de grondslag vast staat of vast komt te staan.

Dit geldt in het bijzonder voor de eerste voorschotverstrekkingen in december 2005. Daar komt bij dat in de periode tussen 1 november en 20 december (eerste voorschotverstrekking) naar verwachting ruim 6 mln aanvragen voor een zorg- en/of huurtoeslag moeten verwerkt. Toetsing van de aanvragen zal daarbij vooral gericht worden op formele criteria (zoals de volledigheid van de aanvraag) en niet op materiële criteria (zoals kwaliteit inkomensschatting).

Om te voorkomen dat voorschotten en definitieve toekenning te ver uit elkaar gaan lopen zal een aantal maatregelen worden genomen die in paragraaf 3.3.1 tot en met 3.3.5 nader worden uitgewerkt.

3.3.1 Zekerheid door voorbedrukken initiële aanvragen³ door Belastingdienst/Toeslagen

De Belastingdienst/Toeslagen zal de initiële aanvraagformulieren zo veel mogelijk voorbedrukken met alle relevante gegevens over huishoudsamenstelling, huishoudinkomen en huurgegevens.

De huishoudsamenstelling wordt overgenomen van de lopende huurtoeslag van VROM en, alvorens de gegevens in de aanvraag gepresenteerd worden⁴, worden ze geactualiseerd aan de hand van de GBA.

De inkomensschattingen worden uitsluitend gepresenteerd als deze van voldoende kwaliteit zijn. Voldoende kwaliteit wil in dit verband zeggen dat verwacht mag worden dat de huurtoeslag die uit het geschatte inkomen voortvloeit niet meer dan één trede van de

³ Dat zijn de formulieren waarmee de doelgroep voor het eerst benaderd wordt

definitieve huurtoeslag zal afwijken. Dat wil niet zeggen dat deze schattingen foutloos zullen zijn; het is reëel een foutpercentage van 20 te verwachten (afwijking meer dan één trede). Daarbij zijn belanghebbenden op grond van de Awir verplicht wijzigingen te melden. De verwachting is dat in het eerste berekeningsjaar meer dan de helft van de doelgroep vanuit de Belastingdienst/Toeslagen van kwalitatief goede inkomensschattingen kan worden voorzien.

Daarmee wordt een drieledig doel gediend:

- belanghebbenden worden geholpen hun recht op toeslag te realiseren;
- het risico van onjuiste voorschotten als gevolg van onjuiste inkomensschattingen wordt sterk gereduceerd;
- fouten bij het invullen worden voorkomen en vermeden.

De huurgegevens voor de initiële aanvraag zullen van het ministerie van VROM worden overgenomen.

3.3.2 Meldingsplicht van de belanghebbende

Indien een voorschot is verleend, is de belanghebbenden op grond van artikel 17 van de Awir verplicht om relevante omstandigheden te melden die van belang zijn voor de beoordeling van de aanspraak of op de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming. In een ministeriële regeling zal dit nog nader worden uitgewerkt.

3.3.3 Zicht op de bewoningssituatie

De informatie over de bewoningssituatie wordt in de loop van het berekeningsjaar van steeds meer betekenis. De controle van lopende aanvragen, nieuwe aanvragen en mutaties geschiedt aan de hand van de GBA. Hierbij zal een risicogerichte benadering gevolgd. Daarbij geldt dat een van de aanvraag afwijkend GBA-gegeven op elk moment een indicatie is dat de aanvraag niet juist kan zijn. Naarmate het jaar verstrijkt en er dus al meer voorschotten zijn verstrekt, zal die indicatie van steeds meer betekenis worden. Het moment van ingrijpen om de belanghebbende hiermee te confronteren hetzij met een attentiesignaal, hetzij met een vragenbrief hetzij met een ambtshalve aanpassing zal in de praktijk moeten worden geijkt. Hier zal een optimum gevonden moeten worden om het meest trefzekere moment te vinden waarop contact met de belanghebbende wordt gezocht. Te snel betekent overbodig werk voor de Belastingdienst/Toeslagen en nodeloze belasting van de belanghebbende. Dit, terwijl na afloop van het jaar ingrijpen met veel meer zekerheid en

⁴ Vanaf 5 september 2005

trefzekerheid mogelijk is. Te laat betekent dat de bevoorschotting wellicht te lang uit de pas loopt met het uiteindelijke recht op toeslag.

3.3.4 Zicht op het inkomen

Ook voor de grondslag inkomen geldt dat een juist moment van actie moet worden bepaald. Vanaf maart 2006 komen eerst de lonen en vervolgens de verzamelinkomens 2005 van de Belastingdienst beschikbaar. Uiteraard is een hoger inkomen dan voorzien in de aanvraag een risicosignaal. Vanaf het moment dat de loongegevens van de UWV inzetbaar zijn (naar verwachting per 2008), wordt het mogelijk om de lopende voorschotten op waarschijnlijkheid te beoordelen en zal de Belastingdienst/Toeslagen belanghebbenden attent maken op mogelijke onjuistheden in de lopende voorschotten. Eventueel kan dit gegeven ook tot verlaging of stopzetting van de voorschotten leiden.

3.3.5 Zicht op de huren

Voor huren geldt dat de Belastingdienst/Toeslagen de huidige werkwijze van VROM overneemt. Dit houdt in dat de huurgegevens van de jaarlijkse huurverhoging op 1 juli zodanig vroeg door de verhuurders ter beschikking aan de Belastingdienst/Toeslagen worden gesteld, dat op grond van deze nieuwe huurgegevens de voorschotten ambtshalve kunnen worden aangepast. Dit beperkt het risico van bevoorschotting op grond van onjuiste huurgegevens.

3.4 De kwaliteit van de contra-informatie en de rol van de Belastingdienst/Toeslagen

3.4.1 Contra-informatie afkomstig van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)

De primaire verantwoordelijkheid ten aanzien van de (kwaliteit van) de GBA berust bij de gemeenten. De Belastingdienst/Toeslagen beschouwt de GBA als authentieke bron. Dat ontslaat de Belastingdienst/Toeslagen, zoals eerder al is opgemerkt, echter niet van de verplichting vanuit de eigen informatiepositie een maximale bijdrage te leveren aan de juistheid van die gegevens. Vanuit de Belastingdienst bestaan reeds lang kwaliteitsborgende maatregelen op dit gebied; Belastingdienst/Toeslagen sluit daar op aan. Daarnaast zijn besluiten genomen over nieuwe, aanvullende acties. Beide categorieën passeren hierna de revue.

Met nadruk wordt opgemerkt dat de wettelijke positie van Belastingdienst/Toeslagen ten opzichte van de GBA verschilt van die van VROM ten opzichte van de GBA.

Onvolkomenheden in de huidige uitvoering van de huursubsidie kunnen binnen de Belastingdienstprocessen daardoor beter worden ondervangen. Bovendien biedt de gewijzigde regelgeving meer mogelijkheden om onjuistheden te herstellen en te voorkomen..

De kwaliteitsborging van de GBA-gegevens zal binnen de Belastingdienst/Toeslagen langs de volgende lijnen plaats vinden:

- De Belastingdienst heeft van oudsher een eigen systeem voor klantregistratie, Beheer van Relaties (BVR) geheten. Ook voor de Belastingdienst is de GBA leidend, maar verschillen tussen de GBA en BVR zijn signalen die aan de gemeenten worden gemeld. Daartoe is de Belastingdienst, en dus ook Belastingdienst/Toeslagen, volgens de regelgeving rond de GBA verplicht. De gemeente is vervolgens verplicht een onderzoek in te stellen naar het verschil en zo nodig de GBA aan te passen.
- Eén keer per etmaal worden de gegevens van de GBA aan de Belastingdienst doorgegeven; daardoor heeft de Belastingdienst altijd de beschikking over de meest actuele stand van de GBA. Mismatches kunnen daardoor terstond worden signaleerd.
- In de systematiek van de Awir is sprake van voorlopige toekenningen, gevolgd door een definitieve afrekening. De ervaring (van VROM) leert dat verschillen tussen de GBA en verklaringen van aanvragers na verloop van tijd verdwijnen doordat de aanvragers, of anderen (bijvoorbeeld vertrokken bewoners), alsnog actie ondernemen om hun gewijzigde situatie aan de GBA door te geven. Uiterlijk bij de definitieve toekenning wordt de vergelijking tussen de gepresenteerde huishoudsituatie en die volgens de GBA nogmaals gemaakt; het aantal gevallen waarin nog discrepanties resteren zal laag zijn; deze zullen in het kantoorproces worden onderzocht.
- Binnen de Belastingdienst is inmiddels besloten voor de belastingheffing van particulieren meer materiële en fysieke controles te gaan instellen. Uitgangspunt daarbij is om nauw samen te werken met andere rechtshandhavers, waaronder de gemeenten. Daarbij zijn acties voorzien waarbij handhavers binnen een bepaald gebied gezamenlijk de naleving van een aantal overheidsregelingen controleren. Daar hoort ook een controle van de bewoningssituatie bij. Dat resultaat zal ook een rol spelen voor de toekenning van toeslagen. Eén van de mogelijke instrumenten voor deze vorm van toezicht is de inzet van de interventieteams. De Belastingdienst/Toeslagen zal voor fysieke controles aansluiting zoeken bij de hiervoor genoemde acties van de Belastingdienst. Daarbij zal de personele inzet van medewerkers voor fysieke controles afkomstig zijn van de belastingkantoren

(toezichtsacties) of FIOD/ECD (opsporingsonderzoeken).

Kenmerk van het proces van controle op de bewoningssituatie is dus primair de geautomatiseerde vergelijking van gegevens uit een aanvraag of mutatie met de gegevens van het GBA. In het eerste half jaar van 2006 is een volledig geautomatiseerde vergelijking voor Belastingdienst/Toeslagen nog niet mogelijk. Dan zal (steeksproefgewijs) een handmatige controle op nieuwe aanvragen en mutaties plaatsvinden. Daarvoor is binnen Belastingdienst/Toeslagen capaciteit gereserveerd. Vanaf juli 2006 zal de controle naar verwachting grotendeels geautomatiseerd kunnen geschieden.

3.4.2 Informatie afkomstig van de Belastingdienst

Voor Belastingdienst/Toeslagen is de Belastingdienst de leverancier van verzamelinkomens, belastbare lonen en vermogens; de Belastingdienst is dus de authentieke bron en daarmee primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens

Onlangs heeft de Belastingdienst een beleidsnota vastgesteld waarin het toezichtbeleid IH/niet-winst (belastingheffing bij particulieren) op een nieuwe leest wordt geschoeid; het gaan uitvoeren van het toeslagenproces binnen Belastingdienst/Toeslagen vormde een van de aanleidingen voor die herijking. Kenmerk van deze herijking is een breder handhavingspalet waarin naast extra aandacht voor automatisering (geautomatiseerde correcties en vragenbrieven) extra aandacht voor materiële controles (waaronder opsporen van onbekende belastingplichtigen) en fysieke controles wordt gerealiseerd. Uitgangspunt bij materiële en fysieke controles dat deze in samenwerking met andere handhavers worden uitgevoerd.

In de loop van 2006 zullen volgens planning de loongegevens van de UWV ter beschikking komen. Vanaf het moment dat de kwaliteit van deze gegevens voldoende is, kunnen deze ook worden ingezet voor de toetsing van de lopende voorschotten (naar verwachting per 2008). De Belastingdienst/Toeslagen zal dan situaties gaan signaleren die twijfel oproepen over de juistheid van het lopende voorschot. Te denken valt aan veranderingen van uitkering naar werk en substantiële loonstijgingen. Als het signaal leidt tot een verlies aan rechten op een toeslag, zal de Belastingdienst/Toeslagen de uitbetaling van voorschotten ambtholfe stop zetten.

3.4.3 Contra-informatie afkomstig van de verhuurders en van de Huurcommissie

Minimaal één maal per jaar zal de Belastingdienst/Toeslagen huurgegevens opvragen bij de verhuurders om te bepalen of het door de toeslaggerechtigde opgegeven huurbedrag overeenkomt met het huurbedrag van de verhuurder. Met de (vertegenwoordigers van)

verhuurders en intermediairs die de huurgegevens feitelijk leveren zullen afspraken gemaakt worden over de periodiciteit, media, formats en kwaliteit.

Jaarlijks zal de Belastingdienst/Toeslagen met verhuurders de geautomatiseerde uitwisseling van huurgegevens evalueren.

Binnen de Belastingdienst bestaat een langjarige ervaring met stromen contra-informatie (renseignering), met als belangrijkste leverancier de banken (voor rente- en saldiggegevens). Onderdeel van het Belastingdienstbeleid is dat de kwaliteit van de stromen (in termen van juistheid en volledigheid) steekproefsgewijze wordt onderzocht met behulp van EDP-audits. Ook op de informatiestromen van huurgegevens door toegelaten instellingen kan deze benadering worden toegepast. Zonodig kan aanvullend ook een redelijkheidstoets door de huurcommissie worden uitgevoerd.

Voor huren die niet worden aangeleverd door grote verhuurders ontbreekt de geautomatiseerde stroom contra-informatie. De bestaande methode van kwaliteitsonderzoeken voorziet voor niet toegelaten instellingen in een redelijkheidstoets uitgevoerd door de huurcommissie. De uitkomst van het onderzoek van de huurcommissie wordt door de Belastingdienst/Toeslagen vervolgens overgenomen. De Belastingdienst/Toeslagen zal de huidige systematiek van VROM in deze voortzetten. Mocht de evaluatie van die praktijk door VROM een aanpassing noodzakelijk maken dan neemt de Belastingdienst/Toeslagen die aanpassing zo spoedig mogelijk over.

3.5 Omgaan met signalen van fraude

Signalen van fraude kunnen afkomstig zijn uit interne en externe bronnen. Als interne bronnen gelden signalen van de FIOD-ECD, Belastingdienst of de Belastingdienst/Toeslagen zelf. Bij de Belastingdienst/Toeslagen vloeien deze voort uit het toezichtproces zoals in voorgaande paragrafen is beschreven.

Bij externe bronnen kan gedacht worden aan klikbrieven van burgers, onderzoeksrapporten en processen verbaal van Sociale Diensten en/of SIOD en/of VROM-IOD, rapportages van interventieteams e.d. Deze signalen zullen in de Belastingdienst/Toeslagen centraal worden verzameld, gewogen en van een passend vervolg worden voorzien.

Het signaal kan tot een administratief vervolg leiden zoals verlaging of stopzetting van de voorschotten of herziening van een definitieve toekenning, eventueel met een bestuurlijke boete. Het signaal kan ook leiden tot de inzet van het strafrechtelijke traject. Daarbij vormen de met het OM te maken afspraken een randvoorwaarde. Ten slotte kan een signaal eventueel in samenhang met andere signalen leiden tot actie waarbij in samenwerking met andere betrokken rechtshandavingsorganisaties fysieke controle van de bewoningssituatie plaats vindt.

Op dit moment wordt, samen met VROM geïnventariseerd op welke fraudegevoelige onderdelen signalen wenselijk en te verwachten zijn. Een proces van signaalverwerking en -weging is in ontwikkeling. Ook daarbij wordt gebruik gemaakt van de ervaringen van het Ministerie van VROM.

Op grond van de inventarisatie en analyse van fraudegevoelige situaties zullen in aanvulling op de ontvangen signalen afspraken gemaakt worden met partners op het gebied van de rechtshandhaving, UWV, SVB, GSD en Belastingdienst om fraudesituaties actief en gericht op te sporen. De Belastingdienst neemt al deel aan de interventieteams en zal die deelname voortaan mede laten bepalen door de belangen van de Belastingdienst/Toeslagen.

Bijlage bij plan van aanpak M&O-beleid huurtoeslag

Dienstverlening en communicatie met burgers over toeslagen

De Belastingdienst gaat vanaf december van dit jaar de zorgtoeslag en de huurtoeslag uitkeren. De uitkering van de kinderopvangtoeslag gaat zijn tweede jaar in. Voor degenen die tot nu toe huurtoeslag ontvingen is dat een hele overgang. Een andere organisatie, een ander aanvraagproces, een ander formulier. Bovendien moet het 'actuele' inkomen worden berekend: men moet dus een schatting maken over het inkomen van het volgende jaar. Ook voor de mensen die de zorgtoeslag gaan krijgen verandert er veel. Het hele zorgstelsel is nieuw. De zorgtoeslag is nieuw. Wat moet je daarvoor doen en wanneer? Voor ruim zes miljoen huishoudens die te maken kunnen krijgen met een toeslag gaan er grote veranderingen plaats vinden. De Belastingdienst moet er voor zorgen, dat zij straks allemaal op tijd weten wat er gaat veranderen en wat dat voor hen gaat betekenen. Zo moet de burger weten hoe hij het aanvraagformulier moet invullen. Bovendien moet de aanvraag tijdig worden gedaan om op tijd een eerste voorschotbetaling te ontvangen. De communicatie en dienstverlening aan de burgers spelen hierbij een essentiële rol.

Toezenen van aanvraagformulieren

In de maand september 2005 ontvangen ruim zes miljoen huishoudens een brief met een aanvraagformulier voor huur- en/of zorgtoeslag. Het gaat om mensen die volgens bij de Belastingdienst beschikbare gegevens recht op een dergelijke toeslag hebben. Voor de huurtoeslag wordt hierbij aangesloten bij het actuele bestand van rechthebbenden per 1 juli 2005, zoals beschikbaar gesteld zal worden door het Ministerie van VROM. Huishoudens die in aanmerking komen voor huurtoeslag krijgen een gecombineerd aanvraagformulier voor huur- en zorgtoeslag. Zij hebben immers bijna zeker ook recht op zorgtoeslag. De overigen krijgen alleen het aanvraagformulier voor de zorgtoeslag toegestuurd. Ongeveer 50 - 60% van de formulieren is voorgevuld, zodat men de gegevens alleen hoeft te controleren en zondig moet wijzigen. De ongeveer 200.000 ouders die in aanmerking komen voor de kinderopvangtoeslag ontvangen in dezelfde periode een uitnodiging voor het elektronisch aanvragen voor de toeslag van 2006.

De schatting is, dat meer dan 90% van de beoogde doelgroep voor de huur- of zorgtoeslag een aanvraagformulier zal ontvangen. Degenen die wel in aanmerking komen voor een toeslag maar niet worden aangeschreven zullen worden geïnformeerd via een massamediale campagne. Zij moeten zelf een aanvraagformulier opvragen of via internet de aanvraag doen. Aanvullend zullen zij door intermediaire organisaties als verzekeraars,

gemeenten, verhuurders, vakbonden en ouderenbonden worden geattendeerd op de mogelijkheid een toeslag aan te vragen.

Massamediale campagne

Het ministerie van VWS zal in de zomer van dit jaar het begrip 'zorgtoeslag' en de Belastingdienst/Toeslagen als uitvoerder introduceren bij het grote publiek. Het ministerie van VROM start medio mei 2005 met de communicatie door huursubsidieontvangers te informeren over de komende veranderingen (o.a. de wijziging van het tijdvak, de overgang naar Belastingdienst en de nieuwe aanvraag in september en de naamsverandering naar 'huurtoeslag').

Voor de Belastingdienst is de massale mailing met de aanvraagformulieren het belangrijkste middel om mensen die recht hebben op een toeslag te bereiken. Deze mailing in september zal worden ondersteund door een massamediale campagne. De campagneplanningen en boodschappen van de ministeries van VROM en VWS en van de Belastingdienst worden nauw op elkaar afgestemd.

De massamediale campagne van de Belastingdienst wordt in drie fases opgebouwd.

Fase 1.

De campagne start begin augustus 2005 om de mensen er op te attenderen dat de Belastingdienst de zorg- en huurtoeslag gaat uitkeren. Ook wordt aangegeven dat degenen die in aanmerking komen in september een aanvraagformulier ontvangen. Een bijkomend doel is het verminderen van mogelijke angst om iets met de Belastingdienst te maken te krijgen. Deze campagnefase loopt door tot eind september 2005.

Fase 2.

Tussen eind augustus en eind september 2005, vlak voor en tijdens de verzendperiode van de mailing, wordt nog eens gewezen op het aanvraagformulier dat thuisgestuurd wordt voor huur- en/of zorgtoeslag en voor de kinderopvangtoeslag. Degenen die wel in aanmerking denken te komen voor een toeslag, maar geen aanvraagformulier hebben ontvangen, wordt geadviseerd zelf een formulier aan te vragen of het aanvraagprogramma op internet te gebruiken.

In fase 2 zal ook via massamediale middelen worden aangegeven hoe het verzamelinkomen kan worden berekend. Voor de doelgroep zal dit één van de lastigste onderdelen zijn van het

formulier. Overigens zal in het aanvraagformulier zelf extra aandacht geschonken worden aan het inkomen en ook aan het partnerbegrip.

Fase 3

Deze fase start begin oktober 2005. De belangrijkste boodschap is, dat het aanvraagformulier voor 1 november teruggestuurd moet zijn. Degenen die dat op tijd doen krijgen vanaf december hun toeslag op hun rekening bijgeschreven.

Andere boodschappen in deze fase:

- "Heeft u nog geen envelop ontvangen en u heeft wel recht op huurtoeslag en/of zorgtoeslag en/of kinderopvangtoeslag? Download het aanvraagformulier op www.toeslagen.nl of bel de Belastingtelefoon".
- "Hulp nodig bij het invullen van uw aanvraag? Kijk op www.toeslagen.nl voor het vinden van een steunpunt bij u in de buurt."

In de campagne wordt gebruik gemaakt van een groot scala aan media. Tv-spotjes zijn het belangrijkste medium, onder andere omdat de doelgroep meer dan gemiddeld TV kijkt. In landelijke en regionale dagbladen wordt geadverteerd met zogenaamde ingezonden mededelingen (advertenties op redactionele pagina's). Verder worden radiospots ingezet, banners op internet en een paginagrote advertentie in de huis-aan-huisbladen. Voor de wat langere boodschappen wordt geadverteerd in tijdschriften. Ook wordt geadverteerd op de voorpagina van een gratis openbaar vervoerdagblad. Vooral in de laatste fase zet de Belastingdienst buitenreclame in met een korte boodschap ('voor 1 november inleveren'). De mogelijkheden voor het inzetten van een tv-programmaatje van enkele minuten overdag worden onderzocht. In dat geval gaat het om een dagelijkse uitzending van half september tot half oktober 2005.

In de campagne wordt naar de website van de Belastingdienst en naar de BelastingTelefoon verwezen voor meer informatie.

Dienstverlening

De Belastingdienst hanteert als uitgangspunt, dat toeslaggerechtigden in staat moeten zijn zonder hulp van derden hun aanvragen te verzorgen. Brieven, formulieren en toelichtingen over Toeslagen worden zo begrijpelijk en eenvoudig mogelijk gehouden. Duidelijke en vindbare informatie op internet (www.toeslagen.nl) en heldere communicatiecampagnes bevorderen dit. Er komt een interactieve module om het recht op toeslag te berekenen. Daarnaast komen ook verschillende brochures beschikbaar.

Als mensen er dan nog niet uitkomen is er de BelastingTelefoon en eventueel nog persoonlijke hulp op Belastingdienstkantoren. Bij de regionale kantoren van Belastingdienst wordt de capaciteit van de balies vergroot.

Zoals ik in mijn brief van 8 april aan u heb aangegeven, is per 1 september 2005 de *tijdelijke* inrichting van drie callcentra specifiek voor de toeslagen voorzien met een totale werkcapaciteit van 650 werkplekken. De voorziene capaciteit is toereikend voor de verwachte 30.000 tot 40.000 telefoontjes per dag. Bij piekaanbod is opschaling tot 90.000 telefoontjes per dag mogelijk. De Belastingtelefoon houdt tussen 1 september 2005 en 1 januari 2006 een mogelijke zaterdagopenstelling, uitsluitend voor vragen over de zorg- en huurtoeslag, achter de hand. Dit geldt ook voor inschakeling van de tijdelijke extra vestiging in Eindhoven.

In de samenwerking met derden ligt het accent op het zo goed mogelijk faciliteren van de bestaande huursubsidie-informatiepunten (HIP's), op het betrekken van de zorgverzekeraars en op het maken van afspraken met de sociale diensten van de grotere gemeenten.

Daarnaast zal ook voor toeslagen worden samengewerkt met vakbonden en ouderenbonden. Alle bestaande HIP's worden door medewerkers van de Belastingdienst bezocht en persoonlijk over de veranderingen geïnformeerd. Ook alle zorgverzekeraars worden persoonlijk bezocht en geïnformeerd.

Er wordt een interactieve internetmodule ontwikkeld voor het vinden van een informatiepunt in de buurt. De organisaties die als informatiepunt gaan optreden worden gefaciliteerd met voorlichtingsmateriaal.

Dit samenstel van maatregelen moet ertoe leiden dat met name de meest kwetsbare groepen goed worden ondersteund. Dat betreft de doelgroep huurtoeslag, de minima en ouderen. Voor het overige mag verwacht worden dat de doelgroep -mede gelet op de relatieve eenvoud van de aanvraag zorgtoeslag- met de (uitgebreide) dienstverleningscapaciteit van de Belastingdienst voldoende kan worden bediend. Daarbij is de inzet van de zorgverzekeraars aanvullend, maar zeker ook van betekenis.

Gemeenten, verhuurders (HIP en geen HIP), kinderopvangorganisaties, zorgverzekeraars zijn de belangrijkste groepen als het gaat om betrokkenheid bij de regelingen en direct contact met de belanghebbenden. Toeslagerechtigden zullen vaak eerder hulp zoeken bij deze organisaties dan bij de Belastingdienst. Deze organisaties worden dan ook uitgebreid geïnformeerd over het proces rondom de uitvoering van huurtoeslag, zorgtoeslag en toeslag

kinderopvang en de daarbij behorende producten en diensten. Ze worden gefaciliteerd voor de hulp bij het aanvragen van een toeslag. Ook belangenorganisaties worden geïnformeerd, omdat zij hun achterbannen verder kunnen informeren. Het gaat hier om patiënten-, allochtonen- en ouderenorganisaties, vakbonden, de Consumentenbond, maar bijvoorbeeld ook sociale raadsleden en bibliotheken. Dit geldt ook voor koepel-, branche- en werkgeversorganisaties.