

Tijdelijke tegemoetkoming blokaansluitingen (TTB)

Impact: beperkt / middelgroot / **ingrijpend**

			
Interactie burgers/bedrijven	x		
Maakbaarheid systemen	x		
Handhaafbaarheid	x		
Fraudebestendigheid	x		
Complexiteitsgevolgen	x		

Risico procesverstoringen: **groot** / gemiddeld / klein

Uitvoeringskosten	incidenteel	structureel
• Dienstverlening	€ 1,8 mln.	€ 0
• Handhaving/toezicht	€ 8,6 mln.	€ 0
• Automatisering	€ 690.000	€ 0

Personele gevolgen: 123,4 fte incidenteel
0 fte structureel

Invoering voorzien voor: 24 – 04 – 2023

Beslag portfolio: middelgroot

Eind-oordeel: De regeling is alleen uitvoerbaar als de onrechtmatigheid van de uitvoering van de regeling en de risico's (o.a. foutgevoeligheid, misbruik en oneigenlijk gebruik, handhaafbaarheid, financieel beheer) en beperkingen in de uitvoering worden geaccepteerd. Waaronder het risico dat de aanvrager het geld niet met de rechthebbende huishoudens verrekent. De Belastingdienst is in staat om het massale proces in te richten om TTB-aanvragen te ontvangen, de tegemoetkoming te berekenen en de compensatie uit te keren aan de aanvragers. Het ontbreekt echter aan tijd om alle noodzakelijke functionaliteit in te richten die nodig is voor een robuust proces met bijbehorende dienstverlening en een passend niveau van handhaving. Omdat er nog processen moeten worden uitgewerkt zal de uitvoeringstoets worden herijkt. Het uitgebreide eindoordeel is opgenomen onderaan deze toets.

Beschrijving voorstel/regeling

Vanwege de stijgende energieprijzen is door het kabinet een prijsplafond voor gas, elektriciteit en (stads)warmte geïntroduceerd. Dit prijsplafond ziet op individuele aansluitingen. Omdat het prijsplafond niet aansluit bij huishoudens die collectief via een blokaansluiting gas, elektriciteit, of warmte afnemen, wordt onder de naam tijdelijke tegemoetkoming blokaansluitingen (hierna: TTB) voor blokaansluitingen een eenmalige financiële tegemoetkoming voor bewoners in de vorm van een subsidie aan de houders van het energiecontract geïntroduceerd. In opdracht van EZK gaat de Belastingdienst deze niet-fiscale taak uitvoeren voor het aanvraagproces, berekenproces en uitbetaalproces.

Doordat de betaalbaarheid van energie zwaar onder druk is komen te staan, is de Belastingdienst gevraagd om zo snel mogelijk uitvoering te geven aan de TTB. Uitgangspunt is nu de aanvragen in april te ontvangen. Gezien het maatschappelijke belang van spoedige openstelling van de regeling en het uitkeren van de compensatie is de Belastingdienst gestart met de implementatie op grond van de specificaties zoals deze op 17 februari 2023 beschikbaar waren. De realisatie van de aanvraagvoorziening, de berekenmodule en het bouwen van de IV-voorzieningen verloopt conform planning, waardoor aanvragen in april ingediend kunnen worden.

De Belastingdienst en EZK hebben de afgelopen periode zeer intensief samengewerkt in de uitwerking van de regeling en alle mogelijkheden voor uitvoering onderzocht, maar gezien de zeer beperkte tijd is er geen alternatief gevonden dat minder risico's en beperkingen kent dan de huidige regeling.

Om uitvoering te geven aan de TTB is binnen de Belastingdienst een programma- en uitvoeringsorganisatie "Uitvoeringsorganisatie tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluitingen" (UTTB) opgezet, die zich uitsluitend bezighoudt met de uitvoering van de regeling.

De TTB wordt als volgt vormgegeven.

- Het is een eenmalige compensatie in het jaar 2023.
- De aanvrager is de houder van het energiecontract van de blokaansluiting (de contracthouder).

- De contracthouder is verantwoordelijk dat de tegemoetkoming in 2023 terecht komt bij de bewoners achter de blokaansluiting van zowel zelfstandige eenheden (zoals huishoudens), als onzelfstandige eenheden (woningen opgesplitst in kamers).
- De tegemoetkoming is een forfaitair bepaald bedrag, waarbij de tegemoetkoming voor zelfstandige eenheden hoger is dan voor onzelfstandige eenheden. Het bedrag wordt betaald in twee delen in 2023. De hoogte van de eerste betaling staat vast, de hoogte van de tweede betaling wordt in juni 2023 op basis van de prijsontwikkeling vastgesteld. In subsidietermen heten dit twee voorschotten, omdat de subsidie pas achteraf kan worden vastgesteld.
- Per aanvraag kan om een tegemoetkoming worden verzocht voor één "aansluiting". Een pand kan meerdere blokaansluitingen hebben. In dat geval kan voor één locatie één aanvraag worden ingediend waarin meerdere aansluitingen zijn inbegrepen.
- In het forfaitaire bedrag per wooneenheid wordt een administratieve vergoeding voor de aanvrager meegenomen.
- De aanvraag verloopt via een digitaal formulier en kan worden ingediend in de periode april 2023 tot en met 30 september 2023.
- Digitale identificatie bij het aanvragen vindt plaats op basis van het DigiD van degene die het aanvraagformulier invult. Degene die het formulier invult hoeft niet de contracthouder zelf te zijn, maar vult dit wel in namens de contracthouder. De regeling wordt naar verwachting gepubliceerd eind maart 2023.
- De beslistermijn in de regeling is 13 weken. Deze kan eenmalig met 13 weken worden verlengd. Binnen 14 kalenderdagen na de beslissing moet het eerste voorschot worden uitgekeerd. Het streven is om binnen 8 weken te beslissen en maximaal 10 werkdagen nadien te betalen.
- De enige mogelijkheid om deze regeling op te stellen is in de vorm van een subsidie. Hierop is het Uniform Subsidie Kader (USK) van toepassing. Gegeven de snelheid van de totstandkoming van de regeling door EZK en de snelheid van de gevraagde voortbrenging, realisatie, implementatie en uitvoering van de TTB door de Belastingdienst is

gekozen om bij de vormgeving af te wijken van het USK, waarvoor een aanvraag loopt. Dit betekent dat de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (ARK) de regeling en de uitvoering van de regeling naar alle waarschijnlijkheid onrechtmatig zal gaan verklaren.

Interactie burgers/bedrijven

De doelgroep van de tegemoetkoming is divers en bevat verschillende typen organisaties, zoals woningcorporaties, Vve's, vastgoedbeleggers, particuliere woningverhuurders en zorginstellingen die bewoning faciliteren. De stakeholders (o.a. belangenorganisatie Vve's, Aedes, Kences, VGM, woonbond, BVKZ (Branchevereniging voor Kleinschalige Zorg) en Vereniging Eigen Huis) zijn betrokken bij de totstandkoming van de regeling.

Exacte getallen over de doelgroep ontbreken, maar de inschatting is dat het aantal aanvragen voor een tegemoetkoming tussen de 50.000 en 100.000 zal liggen.

Het aanvragen van de TTB is complex en als gevolg van de grote verschillen binnen de doelgroep naar verwachting bewerkelijk. Deze complexiteit komt tot uiting in het aanvraagformulier. Voor zogenoemde 'bulkaanvragen' (woningcorporaties, grote vve's en intermediairs met een groot aantal panden in beheer) wordt een alternatieve wijze van het aanleveren van data gefaciliteerd. Deze data kan worden ingelezen in het digitale formulier. Dit komt tegemoet aan een uitdrukkelijke wens van de stakeholders. Deze aanvraagwijze is bestemd voor zogenoemde partijen met minstens tien panden. Nadere voorwaarden hiervoor worden nog opgesteld. Er is niet voorzien in een papieren aanvraagformulier. De noodzaak van een papieren aanvraagformulier en de eventuele wijze van het inrichten van een proces hiervoor wordt nog onderzocht.

Het formulier moet worden ingevuld voor elk aansluiting waarvoor aanspraak op de regeling wordt gemaakt. Het ontvangen bedrag moet herleidbaar zijn naar het pand waar de aansluiting bij hoort zodat duidelijk is met welke bewoners verrekening moet plaats vinden. De verwachting is dat zeker een deel van de doelgroep niet de expertise heeft om de inhoud van de regeling/het formulier te doorgronden.

Voor het doen van de aanvraag zal gebruik moeten worden gemaakt van Digid. Het middel eHerkenning wordt momenteel voor brede toepassing gebouwd, maar is niet tijdig klaar om gebruikt te worden in het aanvraagproces van de TTB. Ook aanvragen voor niet-natuurlijke personen moeten daardoor met een DigiD worden ingediend. De verwachting is dat de UTTB daarover veel vragen gaat ontvangen.

De aanvragers/contracthouders moeten ervoor zorgen dat de tegemoetkoming terecht komt bij de afzonderlijke huishoudens en de kamerbewoners die hun energie afnemen via de blokaansluiting. Het risico bestaat dat de aanvrager het geld niet met hen verrekent. De huurders en huiseigenaren kunnen een beroep doen op resp. de huurcommissie en de VvE-vergadering om nakoming van de doorgave van het subsidiebedrag te vragen. Daarentegen zijn er ook al woningcorporaties die vooruitlopend op de regeling de tegemoetkoming aan de huishoudens toe hebben doen komen. Mogelijk dienen sommige huishoudens zelf een aanvraag in voor een tegemoetkoming. Bij de beoordeling zullen deze aanvragen afhankelijk van de risicoregels wel of niet worden afgewezen.

Er worden veel (telefonische) vragen verwacht en mogelijk ook klachten van aanvragers en bewoners, vooral gezien de complexiteit van de TTB en de diversiteit van de doelgroep. Er wordt een intensief communicatietraject ingericht. Ook wordt een apart callcenter opgericht voor het beantwoorden van vragen. Mogelijk krijgen ook andere dienstonderdelen van de Belastingdienst te maken met burgervragen.

Om de druk op de reguliere BelastingTelefoon en dienstonderdelen zo veel mogelijk te beperken, is het streven bij alle communicatie-uitingen de naam van de UTTB zoveel mogelijk te gebruiken en niet de naam van de Belastingdienst, maar het Rijkslogo.

EZK heeft het Kadaster verzocht om een subsidie-register in te richten en te beheren. Daarin kan een bewoner zien of er voor het pand een subsidie is aangevraagd. Het Kadaster zou hiervoor gegevens nodig hebben vanuit de Belastingdienst. De maakbaarheid van het subsidieregister en de Belastingdienst gezamenlijk zal door het Kadaster onderzocht worden. Eventuele levering van de gegevens van de

Belastingdienst aan het Kadaster en de uitvoerbaarheid hiervan is niet meegenomen in deze uitvoeringstoets aangezien hierover ten tijde van deze uitvoeringstoets nog niet is besloten.

Op voorhand wordt verwacht dat door de complexiteit de kwaliteit van aanvragen achterblijft. Dit betekent dat er behoefte zal zijn om correcties door te voeren. In het aanvraagformulier is ook een correctieformulier gebouwd, hier kunnen aanvragers correcties doorgeven. Het doorvoeren van wijzigingen in de aanvraag kan de Belastingdienst vooralsnog alleen verwerken voordat de eerste beschikking is vastgesteld. Indien daarna een wijziging moet worden doorgevoerd, kan dat alleen via een nog uit te werken bezwaarprocedure.

De informatiecampagne en de publiekscommunicatie over de regeling worden door EZK verzorgd. De Belastingdienst draagt zorg voor een deel van de content voor de communicatie, met name informatie over het aanvraag- en uitbetalingsproces.

Maakbaarheid systemen

Vanwege de gevraagde snelheid voor het openstellen van de tijdelijke regeling is de Belastingdienst op grond van de specificaties van 17 februari 2023 gestart met de bouw van het aanvraagportaal en het bijbehorende aanvraagformulier. Om dit te bewerkstelligen heeft er herprioritering plaatsgevonden in het IV-portfolio, met verdringing als gevolg. De voortgang van de realisatie van de aanvraagvoorziening, de berekenmodule en het bouwen van de IV-voorzieningen verloopt conform planning, waarbij de eerste deelleveringen in maart worden getest.

Voor de uitbetaling wordt gebruikt gemaakt van het reguliere betaalproces van de Belastingdienst. Dit betekent onder meer dat eventuele terugvorderingen en correcties van de tegemoetkoming na de eerste beschikking niet ondersteund kunnen worden door de normale inningsprocessen. Dit komt doordat de Invorderingswet 1990 (IW1990) niet van toepassing is op deze regeling, het is immers geen fiscale regeling. Op het proces zijn de regels van de Awb van toepassing. Dit sluit niet aan op de fiscale processen (en bevoegdheden) binnen de Awr. Binnen de Belastingdienst ontbreekt de expertise van Awb processen. Omdat de IV-ondersteuning ook werkt op basis van de fiscale processen is er geen IV-ondersteuning mogelijk voor de terugvordering van een

niet fiscale taak. Mogelijk kan de Belastingdienst via het Terugvordering onrecht-retour proces (TOR) een beperkt aantal terugvorderingen uitvoeren, maar via dit proces is het nu nog niet mogelijk om de financiële administratie over de terugbetalingen te genereren. Van de TOR is nog niet duidelijk of dit een passend middel is om de terugvorderingen te verwerken. Hier wordt nu nog onderzoek naar gedaan, waarbij ook gekeken wordt of het juridische kader in deze wel kan dienen (rechtsgeldigheid en rechtsgrond).

Tevens geldt voor de financiële administratie dat het verstrekken van voorschotten meer risico teweegbrengt dan normale uitbetalingen, omdat het leidt tot meer handmatig werk en extra benodigde, nog te ontwikkelen, verantwoordingsinformatie.

Handhaafbaarheid

De regeling TTB is gevoelig voor fouten en kwetsbaar voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit komt allereerst doordat er geen direct verband is tussen de aanvrager van de regeling en het pand/de eenheden waarvoor de regeling wordt aangevraagd. Er zijn veel verschillende varianten als gevolg van soorten wooneenheden (zelfstandige/onzelfstandige), aansluitsoorten en specifieke doelgroepen. In combinatie met het ontbreken van voldoende contra-informatie maakt dit dat fouten aan de voorkant niet altijd als zodanig herkend worden.

Als deze risico's zich voordoen dan is er sprake van ofwel een onterechte uitkering van de subsidie dan wel een uitkering van een onjuist subsidiebedrag. Dit zal mogelijk een negatieve uitstraling geven. Om het risico op fouten en fraude zoveel mogelijk te mitigeren worden controles aan de voorkant (van het aanvraag-proces) ingebouwd. Echter, een belangrijk deel van de risico's kan slechts gedeeltelijk worden gemitigeerd.

Op het proces van bezwaar en beroep is in het geval van de TTB de Awb van toepassing. Het reguliere proces van bezwaar en beroep bij de Belastingdienst is gebaseerd op de Awr. Dit maakt dat de Belastingdienst op dit moment beperkt kennis en expertise beschikbaar heeft om dit proces uit te voeren. Aanvullend is er voor bezwaar en beroep geen digitaal formulier beschikbaar. Dat heeft o.a. als gevolg dat er alleen bezwaarschriften op papier ontvangen kunnen worden. Bovendien is er geen IV-ondersteuning voor termijnbewaking en

ontbreekt samenhang met het middelsysteem waarin de aanvraag verwerkt wordt. Er wordt op dit moment onderzocht welke mogelijkheden er zijn om op korte termijn de benodigde kennis en expertise voor bezwaaraafhandeling beschikbaar te krijgen.

In tegenstelling tot het reguliere controleregime van de USK, zal ook bij compensaties boven de € 25.000 per subsidieontvanger een ambtshalve vaststelling plaats vinden. Er worden dus geen aanvullende eisen gesteld zoals een derdenverklaring of een accountantsproduct.

Vanuit het oogpunt van staatssteun moet gecontroleerd worden of de gelden daadwerkelijk terecht komen bij de bewoners. Met andere woorden of de subsidiabele activiteit is uitgevoerd. De Belastingdienst is als uitvoerder gehouden om deze controles uit te voeren. Deze nacontroles zullen achteraf steekproefsgewijs plaatsvinden. Het proces voor de steekproef moet nog worden ingericht, maar hier is meer tijd voor beschikbaar.

Fraudebestendigheid

De TTB is fraudegevoelig en de risico's kunnen maar deels worden gemitigeerd. Belangrijkste reden hiervoor is het ontbreken van voldoende derden informatie. Zie hiervoor ook onder handhaafbaarheid.

Complexiteitsgevolgen

Met het beleggen van de TTB bij de Belastingdienst neemt de complexiteit bij de Belastingdienst vanuit verschillende invalshoeken toe. De snelheid van de totstandkoming van de regeling resulteert in beperkte automatisering, waardoor veel handwerk noodzakelijk is.

De TTB vergt een nieuw uitkeringsproces met de bijbehorende informatie- en financiële stromen. De Belastingdienst beschikt in beperkte mate over de benodigde expertise voor het uitvoeren van een subsidieregeling en de regeling sluit niet aan bij de bestaande fiscale uitvoeringsprocessen en geautomatiseerde ondersteuning.

Het precieze aantal aanvragen is nog onzeker, waarbij de verwachting is dat de kwaliteit van de aanvragen zeker voor een deel achterblijft. Dat zal naar verwachting leiden tot uitval en daarmee tot veel handmatige werkzaamheden, waarmee termijnen verder

onder druk kunnen komen te staan. De financiële verantwoording moet nog worden ingericht.

Risico procesverstoringen

Zowel de regeling als het uitvoeringsproces zijn in een kort tijdbestek tot stand gekomen. Dit brengt grote risico's op procesverstoringen met zich mee. Hierdoor kunnen in de uitvoering knelpunten optreden die niet voorzien waren en die erin kunnen resulteren dat aanvragers niet (tijdig) de tegemoetkoming ontvangen.

Belastingdienstbreed kunnen ook procesverstoringen optreden omdat de reguliere dienstonderdelen zelf geraakt worden. Zo kan bijvoorbeeld extra druk bij de BelastingTelefoon ontstaan, ondanks de inzet vanuit communicatie om het telefonieverkeer af te leiden naar het callcenter van de UTTB.

De tijd ontbreekt om een robuust uitvoeringsproces in te richten en de risico's voldoende te mitigeren. Daardoor bestaat er een afbreukrisico. De Belastingdienst zal samen met EZK de risico's monitoren en waar dit nodig en mogelijk is aanvullende maatregelen nemen.

Uitvoeringskosten

Op dit moment in het proces is het nog niet mogelijk om een volledige inschatting te maken van de uitvoeringskosten van de TTB. Uitgaande van het huidige beeld en van 100.000 verzoeken bedragen de incidentele uitvoerings- en handhavingskosten € 11,09 mln. Omdat het een tijdelijke regeling betreft, worden er geen structurele kosten verwacht. De processen die nog niet zijn ingericht zijn nog niet in de raming meegenomen. Er zal een herijking van de uitvoeringstoets plaatsvinden, waarbij de uitvoeringskosten zullen worden herrekend.

Personele gevolgen

Voor de uitvoering van de TTB zijn, uitgaande van het huidige beeld en 100.000 aanvragen incidenteel 123,4 fte vereist, verdeeld over de jaren 2023 tot en met 2024. Dit personeel zal zowel binnen als buiten de Belastingdienst worden geworven. Het risico is reëel dat de vereiste capaciteit niet tijdig geworven kan worden, waardoor de Belastingdienst de benodigde werkzaamheden niet (tijdig) kan uitvoeren, of dat de zorgvuldigheid binnen het aanvraagproces in gedrang komt.

Invoeringsmoment

De regeling treedt in werking op 24 april 2023.

Eindoordeel

De regeling is alleen uitvoerbaar als de onrechtmatigheid van de uitvoering van de regeling en de risico's (o.a. foutgevoeligheid, misbruik en oneigenlijk gebruik, handhaafbaarheid, financieel beheer) en beperkingen in de uitvoering worden geaccepteerd. Waaronder het risico dat de aanvrager het geld niet met de rechthebbende huishoudens verrekent.

De Belastingdienst is in staat om het eenmalige niet-fiscale proces in te richten om TTB-aanvragen te ontvangen, te berekenen en de compensatie uit te keren aan de aanvragers, zodat de bewoners achter de blokaansluiting gecompenseerd worden voor de hoge energierekening. Daarmee geeft de Belastingdienst invulling aan de opdracht van EZK om op korte termijn een voorziening in te richten voor het uitbetalen van een eenmalige financiële tegemoetkoming voor bewoners met een blokaansluiting.

Omdat de regeling moet worden opengezet in april 2023, ontbreekt het aan tijd om alle noodzakelijke functionaliteiten in te richten die nodig zijn voor een robuust proces met bijbehorende dienstverlening. Zo is de Belastingdienst niet in staat om:

- aanvragen met gebruikmaking van eHerkenning te ontvangen;
- binnen het aanvraagproces verzoeken om wijzigingen te verwerken die binnenkomen nadat de aanvraag is verleend en de eerste beschikking is vastgesteld. Het verzoek moet in dat geval worden verwerkt als bezwaar;
- een niveau van dienstverlening te verzorgen die verbonden is aan een reguliere implementatie;
- de handhaving van de TTB in al haar facetten goed in te richten; de handhaving zal maar beperkt plaatsvinden, terwijl de regeling fraudegevoelig is en kwetsbaar voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Waaronder het risico dat de aanvrager het geld niet met de rechthebbende huishoudens verrekent. Een belangrijk deel van deze risico's kan slechts gedeeltelijk worden gemitigeerd;

- te veel of onterecht uitbetaalde TTB in grote aantallen terug te vorderen. Op dit moment wordt onderzocht of ook een beperkt aantal terugvorderingen te realiseren is;
- een passende financiële verantwoording in te richten voor het proces van terugbetalingen; in het algemeen bestaat het risico dat de vastleggingen in de financiële administratie zodanig tekortschieten dat deze tot fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording leiden;
- bij compensaties boven de € 25.000 de standaardprocessen voor vaststelling en handhaving vanuit de vereisten uit het USK uit te voeren.