

Monitor uitvoering energietoeslag

Meting 1

B Bureau Bartels
ONDERZOEK | BELEIDSADVIES

IN OPDRACHT VAN

Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

AUTEURS

Marlies van de Bunt
Anneke de Hamer

8 JUNI 2023



SAMENVATTING

Monitor uitvoering energietoeslag

Meting 1

De energietoeslag wordt verstrekt aan huishoudens met een laag inkomen om hen te ondersteunen bij gestegen energiekosten. Gemeenten krijgen hiervoor vanuit het Rijk financiering via het Gemeentefonds. De energietoeslag wordt als categoriale bijzondere bijstand via de Participatiewet uitgekeerd. De gemeenten hebben beleidsvrijheid om bijvoorbeeld te bepalen welke inkomensgrens en (eventuele) aanvullende voorwaarden gehanteerd worden. Om zicht te krijgen op de keuzes die gemeenten maken en op de uitvoering van de energietoeslag van 2022, is een meting uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor deze eerste meting zijn 108 gemeenten telefonisch en schriftelijk geraadpleegd.

Afbakening doelgroep en voorwaarden

Inkomensgrens

Gemeenten worden wat betreft de inkomensgrens geadviseerd aan te sluiten bij de inkomensgrenzen van het lokale minimaal beleid. Omdat dit voor veel gemeenten op 120% van het sociaal minimum ligt, krijgen gemeenten vanuit het Gemeentefonds middelen voor deze groep huishoudens. Gemeenten mogen er ook voor kiezen om een andere inkomensgrens te hanteren, maar dienen eventuele kosten voor een bredere doelgroep met eigen middelen te bekostigen.

Bijna twee derde (63%) van de geraadpleegde gemeenten heeft het advies vanuit de Rijksoverheid gevolgd en gekozen voor een inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum. Ruim een kwart van de gemeenten (28%) heeft 130% van het sociaal minimum gehanteerd. En een handjevol gemeenten heeft een andere aanpak gekozen, bijvoorbeeld door te differentiëren naar inkomen. Een aantal gemeenten heeft in de loop der tijd gewisseld van inkomensgrens, bijvoorbeeld vanwege budgettaire redenen of vanwege lokale politieke besluitvorming.

Aanvullende voorwaarden

Naast het stellen van een inkomensgrens kunnen gemeenten ook aanvullende voorwaarden stellen. Algemene voorwaarden zoals in de betreffende gemeente woonachtig zijn of een Nederlands identiteitsbewijs of verblijfsvergunning overleggen, worden door bijna alle gemeenten gesteld. Daarnaast moeten inwoners in 40% van de gemeenten een energiecontract/-nota op naam kunnen laten zien en in 13% van de gemeenten een huur- of koopovereenkomst op naam. Geen enkele geraadpleegde gemeente voert een vermogenstoets uit (dit is in lijn met het advies vanuit het Rijk).

Uitgesloten groepen

In vrijwel alle gemeenten zijn de adviezen voor het uitsluiten van bewoners van instellingen, jongeren tot 21 jaar en dak- en thuislozen opgevolgd. Gemeenten geven aan soms uitzonderingen te maken, bijvoorbeeld als jongeren onder de 21 niet op de onderhoudsplicht van de ouders kunnen terugvallen.

Het standpunt van het kabinet is dat ook studenten categoriaal worden uitgesloten van energietoeslag. Uit deze monitor blijkt dat gemeenten verschillend met aanvragen van studenten zijn omgegaan. Ten tijde van de monitor kiest ongeveer twee derde van de gemeenten ervoor om studenten niet categoriaal uit te sluiten van energietoeslag (64%). Deze gemeenten vragen in de meeste gevallen wel aan studentenaanvragers om een energiecontract en/of huurcontract op naam of een ander bewijsstuk dat

zij te maken hebben met gestegen energiekosten, aan te leveren. Een derde van de gemeenten heeft dus wel het advies van de Rijksoverheid gevolgd en studenten categoriaal uitgesloten van energietoeslag (36%). Dit gebeurt ofwel met de motivatie dat er (vrijwel) geen uitwonende studenten wonen in de betreffende gemeenten (en er dus geen noodzaak is om studenten energietoeslag toe te kennen), ofwel omdat het studentengemeenten zijn die vrezen voor een grote toestroom aan aanvragen van studenten die zij organisatorisch en/of financieel niet goed aankunnen.

Het kabinet heeft 35 miljoen euro ter beschikking gesteld aan studentensteden om individuele bijzondere bijstand toe te kennen aan studenten die toch te maken hebben met gestegen energiekosten. Uit de monitor blijkt dat op beperkte schaal individuele bijzondere bijstand is toegekend. Het aantal aanvragen lag relatief laag en omdat een (potentiële) lening van DUO meegerekend wordt als inkomen kwamen studenten hiervoor in veel gevallen niet in aanmerking.

Uitvoering van de energietoeslag

Praktische uitvoering

Het is mogelijk om de energietoeslag ambtshalve toe te kennen of op basis van aanvragen. Ambtshalve toekenning is mogelijk voor inwoners van wie de gemeente zeker weet dat zij voldoen aan de gestelde voorwaarden en waarvan de gemeente een bankrekeningnummer heeft, bijvoorbeeld omdat deze inwoners al andere (inkomens)ondersteuning van de gemeente krijgen. Daarnaast is het dus ook mogelijk voor huishoudens om zelf een aanvraag in te dienen. Deze aanvraag wordt vervolgens beoordeeld op basis van de door de gemeente gestelde criteria.

Op verschillende manieren zijn inwoners door gemeenten op deze mogelijkheid gewezen: campagnes via lokale en/of sociale media, door middel van gerichte communicatie (brieven, flyers) en/of door het inschakelen van lokale (armoede)partners die hun doelgroep hebben gewezen op de energietoeslag. De aanvraagprocedures zijn volgens gemeenten over het algemeen goed verlopen. De grootste knelpunten deden zich volgens hen voor bij ouderen, bijvoorbeeld omdat zij moeite hadden met het doen van een digitale aanvraag. Om inwoners zo goed mogelijk te ondersteunen rondom hun aanvraag hebben gemeenten verschillende soorten ondersteuning geboden, bijvoorbeeld door het inrichten van een helpdesk of door het organiseren van inloopsprekuren. Daarnaast is in veel gemeenten rondom de reguliere dienstverlening al sprake van een formulierenbrigade of een servicepunt en deze zijn dan ook voor de energietoeslag 2022 ingezet.

Om goede uitvoering te kunnen geven aan de energietoeslag hebben de meeste gemeenten (tijdelijk) personeel aangenomen of hebben huidige medewerkers vrijgemaakt om de extra werkzaamheden te kunnen opvangen.

Uitkeren ophogingen

De hoogte van de energietoeslag is in de loop der tijd enkele keren aangepast: van €200,- per huishouden eind 2021, naar €800,- per huishouden in maart 2022 en naar €1.300,- per huishouden in juli 2022. Om deze ophogingen bij te benen moesten gemeenten de beleidsregels aanpassen en nabetalings uitvoeren. Het grootste knelpunt blijkt echter de communicatie: wanneer vanuit de landelijke overheid een verhoogd bedrag gecommuniceerd werd – terwijl de gemeente nog niet zo ver was – leverde dit onduidelijkheid op voor inwoners.

Eind 2022 hebben gemeenten de optie gekregen om €500,- van de energietoeslag van 2023 over te hevelen naar de energietoeslag van 2022. 57% van de gemeenten heeft ervoor gekozen om dit (deels) te

doen of is dit nog van plan, bijvoorbeeld omdat ze zien dat inwoners het in de huidige tijd goed kunnen gebruiken. Ruim twee op de vijf gemeenten (42%) kiest er bewust voor om dit voorschot niet uit te keren, voornamelijk omdat zij de definitieve versie van de energietoeslag van 2023 willen afwachten, omdat ze vinden dat er al genoeg ondersteuning is geweest voor 2022, of omdat ze liever wachten tot de volgende winter omdat ze dat een geschikter moment vinden.

Aansluiting energietoeslag op lokaal (energie)armoedebeleid

De energietoeslag is één onderdeel van een breder pakket aan regelingen/voorzieningen die gemeenten inzetten om inwoners met een laag inkomen te ondersteunen in (energie)armoede. Voor inwoners voor wie de energietoeslag niet toereikend is of voor inwoners die niet in aanmerking komen voor energietoeslag kunnen dus alternatieve regelingen aangeboden worden.

Door de inzet van energiecoaches (voor advies over energiebesparing), witgoedregelingen (korting op of vouchers voor de aanschaf van energiezuinigere witgoedapparaten), vouchers voor energiebesparende items als tochtstrippen of ledlampen, maar ook bijvoorbeeld samenwerkingen met woningbouwcorporaties worden inwoners geholpen om hun energielasten omlaag te brengen.

Daarnaast wordt ook ondersteuning geboden rondom financiën, in de vorm van maatwerkbudgetten, budget coaching, lokale nood- of ondersteuningsfondsen en het uitkeren van individuele bijzondere bijstand. De meeste van deze voorzieningen zijn al langer beschikbaar dan de energietoeslag, maar door de energietoeslag kunnen ze nog eens extra onder de aandacht gebracht worden bij de (potentiële) doelgroep. Overigens blijkt de inzet van individuele bijzondere bijstand voor gestegen energiekosten in de praktijk beperkt. Mogelijk dat aanvullende voorwaarden die gelden voor individuele bijzondere bijstand of onbekendheid met deze voorziening hierin een rol spelen.

Veel gemeenten geven aan dat zij naar eigen idee door de energietoeslag een nieuw deel van de doelgroep voor het overige armoede- en schuldenbeleid in beeld hebben gekregen. De doelgroepen zijn echter niet één op één te vergelijken omdat de energietoeslag – in tegenstelling tot de meeste andere minimaregelingen – geen vermogenstoets kent. Daarnaast weten gemeenten ook niet altijd hoe zij de 'winst' van de nieuw gevonden doelgroep kunnen verzilveren in relatie tot privacywetgeving.

Bereik en budget

Verstrekingen en bereik

De geraadpleegde gemeenten hebben tot het moment van schrijven in totaal aan bijna 485.000 huishoudens energietoeslag verstrekt, waarvan 49% via ambtshalve toekenningen en 51% via toekenningen op aanvraag. Het bereik van de energietoeslag ligt volgens gemeenten een stuk hoger dan de meeste andere minimaregelingen die gemeenten aanbieden, naar eigen zeggen namelijk rond de 90%. Redenen voor dit hoge bereik zijn mogelijk de landelijke aandacht die er is geweest voor de regeling, de hoogte van het bedrag en het eenvoudige aanvraagproces. Daarnaast speelt mogelijk mee dat de energietoeslag vanwege de brede doelgroep minder stigma en schaamte kent dan andere minimaregelingen.

Circa een derde (34%) van het totaal aantal aanvragen is afgewezen. Volgens 84% van de gemeenten was het niet voldoen aan de inkomensgrens een belangrijke afwijzingsgrond, net als het niet kunnen aanleveren van benodigde stukken (32%). Er zijn relatief weinig bezwaren ingediend, ten opzichte van het aantal afwijzingen. In studentensteden kan dit echter anders liggen, omdat studenten in sommige gevallen massaal bezwaar hebben gemaakt.

Budget en uitgaven

Onder aan de streep verwacht één op de vijf (21%) van de geraadpleegde gemeenten (ongeveer) uit te komen met hun budget en ruim een kwart (26%) van de gemeenten verwacht een overschot op het budget. Dit betekent dat ruim de helft (53%) van de geraadpleegde gemeenten aangeeft dat het toegezegde budget voor hen niet toereikend is. Gemeenten geven hiervoor als verklaringen dat de aannames over de grootte van de groep rechthebbenden niet klopten, dat door het hoge bereik meer energietoeslag uitgekeerd is dan verwacht en/of dat sprake kan zijn van (incidenteel) hoge uitvoeringskosten door de dure inhuur van extra medewerkers op een krappe arbeidsmarkt. Overigens lijkt het op basis van de cijfers dat vooral kleine en middelgrote gemeenten financieel tekort komen, terwijl grote(re) gemeenten relatief vaker een overschot hebben.

Toelichting op energietoeslag

De geraadpleegde gemeenten zijn trots op het hoge bereik dat zij met de energietoeslag hebben bereikt en het feit dat zij de regeling in relatief korte tijd tot stand hebben gebracht. Gemeenten benadrukken dat de gekozen opzet van de energietoeslag – namelijk: generiek, eenvoudig en snel uitvoerbaar – het lastig maakt om te zeggen of het bij de juiste huishoudens terecht is gekomen. Niet iedereen heeft namelijk te maken gehad met stijgende energielasten (bijvoorbeeld door vaste energiecontracten) of kon dit niet uit eigen vermogen betalen. Aangezien de inkomensgrens op (meestal) 120% of 130% van het sociaal minimum is gezet, kan de algemene doelgroep een extra toeslag volgens de gemeenten echter sowieso goed gebruiken. Gemeenten voeren achteraf in principe geen controles uit en vorderen ook geen energietoeslag terug.

De grootste knelpunten voor de geraadpleegde gemeenten rondom de energietoeslag van 2022 zijn:

- De wijzigingen in de opzet en voorwaarden (bijvoorbeeld de hoogte van het bedrag en het wel/niet uitsluiten van studenten).
- De communicatie vanuit de Rijksoverheid. Gemeenten vinden de communicatie naar hen zelf toe onduidelijk en laat. Richting burgers vinden ze het verwarrend dat de Rijksoverheid communiceert over bijvoorbeeld de hoogte van het bedrag, terwijl gemeenten beleidsvrijheid hebben.
- Zoals gezegd komt ruim de helft van de gemeenten budget tekort voor het uitkeren van de energietoeslag. Onduidelijkheid over compensatie hiervan vanuit de Rijksoverheid wordt door gemeenten als frustrerend ervaren.

SAMENVATTING

i

1.	Inleiding	1
2.	Afbakening doelgroep en voorwaarden	4
2.1	Gehanteerde inkomensgrens	4
2.2	Aanvullende voorwaarden	5
2.3	Uitgesloten groepen	6
3.	Uitvoering	9
3.1	Vorbereiding en inzet gemeenten	9
3.2	Ambtshalve toekenning	10
3.3	Toekenning op aanvraag	10
3.4	Uitkeren ophogingen richtbedrag	11
3.5	Aansluiting energietoeslag op lokaal (energie)armoedebeleid	13
4.	Bereik en budget	17
4.1	Aantallen verstrekkingen en bereik	17
4.2	Afwijzingen en bezwaren	18
4.3	Budget en uitgaven	19
5.	Toelichting op energietoeslag	21
	Literatuur	24
	Bijlage I Kenmerken geraadpleegde gemeenten	25
	Bijlage II Verdiepende analyses grootteklasse gemeenten	26

1. Inleiding

Omdat de energiekosten in de afgelopen periode flink gestegen zijn, heeft het kabinet besloten om in 2022 en 2023 een energietoeslag uit te keren aan huishoudens die het financieel lastig (kunnen) hebben door de gestegen energiekosten. Deze toeslag is bedoeld voor huishoudens met een inkomen op en net boven het wettelijk sociaal minimum. De gemeenten hebben de taak gekregen om deze energietoeslag uit te keren. Hiervoor heeft het kabinet middelen ter beschikking gesteld via het Gemeentefonds.

Vanwege de uitdaging om een groot aantal huishoudens snel te bereiken, is ervoor gekozen om bij de uitvoering een generieke aanpak te hanteren. De Participatiewet is daarom zo gewijzigd dat gemeenten de energietoeslag via de categoriale bijzondere bijstand mogen uitkeren. Aanhaken bij de Participatiewet heeft voor gemeenten als voordeel dat bestaande beleidskaders en werkprocessen rondom bijzondere bijstand en het gemeentelijk minimabeleid, benut kunnen worden. Tegelijkertijd hebben gemeenten de nodige beleidsvrijheid waar het gaat om de inhoud en vormgeving van de energietoeslag. Dit betekent bijvoorbeeld dat gemeenten de vrijheid hebben om zelf inkomensgrenzen en eventuele aanvullende voorwaarden vast te stellen en te bepalen wanneer de energietoeslag wordt uitgekeerd. Om gemeenten te helpen bij het maken van de benodigde keuzes en stappen die daaruit voortkomen, heeft kennis- en adviespartner Stimulansz in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de *Handreiking eenmalige energietoeslag 2022* gemaakt.

Dit rapport geeft de resultaten weer van de eerste van twee metingen die plaatsvinden bij gemeenten¹. Het doel van de metingen is om een beeld te krijgen van de stand van zaken rondom de uitvoering van de energietoeslag. Deze eerste meting richt zich op de energietoeslag van 2022. De tweede meting (over de energietoeslag van 2023) vindt naar verwachting in het najaar van 2023 plaats. De monitor is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW.

Doelstelling monitor

Het centrale doel van de monitor uitvoering energietoeslag is:

Inzicht verkrijgen in hoe de uitvoering van het uitkeren van de energietoeslag door gemeenten verloopt.

Dit centrale doel kan onderverdeeld worden in drie samenhangende centrale thema's, namelijk:

1. Inhoud en vormgeving van de energietoeslag

Zoals gezegd hebben gemeenten de nodige beleidsvrijheid ten aanzien van de inhoud en vormgeving van de energietoeslag. De monitor geeft inzicht in de inhoudelijke vormgeving van de energietoeslag. Hierdoor wordt zichtbaar welke keuzes gemeenten maken en in hoeverre – en op welke punten – zich daarbij verschillen voordoen tussen gemeenten.

2. Uitvoering van de energietoeslag

De monitor geeft een beeld van hoe de uitvoering van de energietoeslag bij gemeenten verloopt en of zich hierbij eventuele knelpunten voordoen.

¹ Ook in Caribisch Nederland is energietoeslag uitgekeerd, zij het op een andere wijze dan in Europees Nederland. Dit onderzoek is daarom gericht op Europees Nederland.

3. Bereik en (eerste) resultaten van de energietoeslag

De monitor brengt het bereik onder de doelgroep in kaart. Het gaat hierbij zowel om absolute aantallen als het relatieve bereik (namelijk het percentage van de doelgroep). Waar mogelijk, kijkt deze monitor ook naar eventuele eerste effecten en resultaten.

Opzet monitor

Zoals gezegd bestaat de monitor uit twee metingen: de voorliggende eerste meting gaat over de energietoeslag van 2022 en de tweede meting (gepland najaar 2023) gaat over de energietoeslag van 2023. Voor de eerste meting zijn in totaal 108 gemeenten geraadpleegd. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van een steekproef naar grootteklasse en geografische spreiding. In bijlage I staat een overzicht van kenmerken van de geraadpleegde gemeenten.

Aan de 108 geraadpleegde gemeenten is gevraagd om via een digitale vragenlijst – voornamelijk cijfermatige – gegevens aan te leveren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vragen over inkomensgrenzen en andere gestelde voorwaarden, aantallen verstrekkingen en vragen over budget en kosten. Vervolgens is met de gemeenten middels een telefonisch- of videobelgesprek dieper ingegaan op de gegeven antwoorden. Tijdens deze gesprekken is meer (achtergrond)informatie verkregen over redenen/overwegingen achter bepaalde keuzes, ervaringen met specifieke aspecten van de energietoeslag en is toelichting gegeven op cijfers en resultaten. Waar nodig en relevant, is met gemeenten na afloop van het gesprek aanvullend contact geweest om informatie uit te wisselen.

Opzet rapport

De resultaten van bovenstaande onderzoeksactiviteiten staan in dit rapport weergegeven. Hoofdstuk 2 gaat in op de afbakening van de doelgroep. Het gaat hierbij om vragen als:

- Welke inkomensgrens hanteren gemeenten?
- Welke (eventuele) aanvullende voorwaarden worden er gesteld?
- Welke groepen worden uitgesloten van de energietoeslag? Zijn er alternatieven voor hen beschikbaar?

Vervolgens bespreekt hoofdstuk 3 de uitvoering van de energietoeslag, waarbij de nadruk ligt op vragen als:

- Welke acties worden door gemeenten ondernomen om de energietoeslag uit te keren?
- Wat zijn de procedures voor het ambtshalve toekennen dan wel toekennen van energietoeslag op aanvraag? Welke ervaringen zijn hier mee opgedaan?
- Hoe gaan gemeenten om met de verschillende ophogingen van de energietoeslag?

Daaropvolgend gaat hoofdstuk 4 over het bereik van de energietoeslag en overige bevindingen. Hier komen de volgende typen vragen aan bod:

- Hoeveel verstrekkingen zijn er gedaan door gemeenten? Hoeveel aanvragen en afwijzingen van toekennen op aanvraag zijn er geweest?
- Welk budget hadden gemeenten beschikbaar en is het budget toereikend geweest?
- In welke mate komt de energietoeslag terecht bij de juiste huishoudens?

Ten slotte komen in hoofdstuk 5 enkele toelichtingen van de geraadpleegde gemeenten op de energietoeslag 2022 voor het voetlicht. Wat zijn volgens hen goede aspecten aan de energietoeslag 2022 en wat had misschien beter gekund?

Het aantal respondenten per vraag (de zogenoemde 'N') kan wisselen. Dit komt omdat niet alle gemeenten op elke vraag antwoord konden geven of omdat zij niet in staat waren om alle benodigde gegevens voor deze monitor aan te leveren. Ook kan in dit rapport sprake zijn van afrondingsverschillen.

2. Afbakening doelgroep en voorwaarden

Dit hoofdstuk gaat over de afbakening die gemeenten hanteren voor het vaststellen van de doelgroep van de energietoeslag van 2022 en de eventuele aanvullende voorwaarden die gemeenten stellen. In hoofdstuk 1 is uitgelegd dat gemeenten een zekere beleidsvrijheid kennen voor deze aspecten. Daarom wordt in dit hoofdstuk een beeld gegeven van de keuzes die de geraadpleegde gemeenten hebben gemaakt. Hierbij komt in paragraaf 2.1 de gehanteerde inkomensgrens aan bod en in paragraaf 2.2 aanvullende voorwaarden. Welke keuzes gemeenten gemaakt hebben voor het uitsluiten van groepen van de energietoeslag en eventuele alternatieve regelingen die voor deze groepen opgezet zijn, komen in respectievelijk paragraaf 2.3 en 2.4 aan de orde. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar studenten (zie pagina 7).

2.1 Gehanteerde inkomensgrens

De doelgroep voor de energietoeslag bestaat uit huishoudens met een laag inkomen, dat wil zeggen op of net boven het sociaal minimum. Gemeenten hebben echter decentrale beleidsvrijheid om een eigen afbakening te hanteren van de doelgroep omdat de energietoeslag valt onder de bijzondere bijstand uit de Participatiewet. Ook mogen gemeenten zelf bepalen welk inkomen in aanmerking genomen wordt², al moet het in ieder geval gaan om besteedbaar inkomen³. Gemeenten bepalen dus zelf wat onder een laag inkomen wordt verstaan. In de *Handreiking eenmalige energietoeslag 2022* van Stimulansz wordt geadviseerd aan te sluiten bij het lokale minimabeleid. Voorbeeld: als in een gemeente voor (het merendeel van) de minimaregelingen 120% van het sociaal minimum als inkomensgrens geldt, wordt aanbevolen om ook voor de energietoeslag een inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum te hanteren⁴. Ook wat betreft het in aanmerking te nemen inkomen wordt geadviseerd om dit gelijk te stellen met het gemeentelijke minimabeleid. Hoewel gemeenten dus in theorie elke inkomensgrens kunnen hanteren die zij nodig achten, is het macrobudget voor de energietoeslag gebaseerd op de groep huishoudens tot 120% van het sociaal minimum. Gemeenten krijgen bij de verdeling in het Gemeentefonds dus de middelen die in principe bedoeld zijn voor de groep huishoudens tot 120% van het sociaal minimum. Het budget dat gemeenten nodig hebben om af te wijken van de 120%-norm is voor eigen rekening.

Uit de raadpleging van de gemeenten blijkt dat voor de energietoeslag van 2022 in ieder geval de volgende inkomensgrenzen gehanteerd worden:

- 120% van het sociaal minimum.
- 130% van het sociaal minimum.
- 140% van het sociaal minimum.
- Gedifferentieerd naar inkomen (bijvoorbeeld: een huishouden met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum ontvangt de maximale energietoeslag, een huishouden met een inkomen tot 140% ontvangt de helft van dat bedrag).

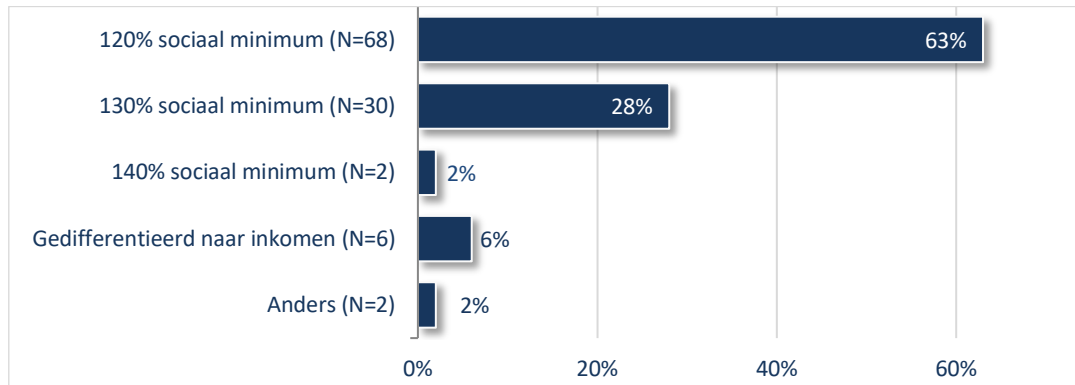
In figuur 2.1 wordt per inkomensgrens het percentage geraadpleegde gemeenten weergegeven dat deze grens hanteert.

² Bijvoorbeeld inkomsten uit arbeid, AOW-uitkering, pensioen, persoonsgebonden budget, partner- en/of kinderalimentatie, et cetera.

³ *Kamerstukken II 2022/2023*, 36 057, Nr. 18.

⁴ Dit zorgt niet alleen voor uniformiteit binnen de gemeente, maar maakt het ook gemakkelijker om ambtshalve toekenningen van de energietoeslag te doen. Het is overigens volgens de *Handreiking* niet wenselijk om een inkomensgrens lager dan 120% van het sociaal minimum te hanteren.

Figuur 2.1 Gehanteerde inkomensgrens door gemeenten (N=108)



Bijna twee derde van de geraadpleegde gemeenten heeft het advies vanuit de Rijksoverheid gevolgd en gekozen voor een inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum. Ruim een kwart van de gemeenten heeft 130% van het sociaal minimum gehanteerd. En een handjevol gemeenten heeft een andere aanpak gekozen, bijvoorbeeld door te differentiëren naar inkomen. Een aantal gemeenten heeft in de loop der tijd gewisseld van inkomensgrens, bijvoorbeeld vanwege budgettaire redenen of vanwege lokale politieke besluitvorming.

Aan de geraadpleegde gemeenten is gevraagd om de keuze voor de gehanteerde inkomensgrens toe te lichten. Voor de groep gemeenten die gekozen heeft voor de inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum geldt dat bijna alle respondenten hebben aangegeven hiervoor het advies van de Rijksoverheid/de Handreiking te hebben overgenomen en graag willen aansluiten bij inkomensgrenzen van het gemeentelijke armoedebeleid. Uit nadere analyse blijken kleine(re) gemeenten relatief vaker 120% van het sociaal minimum te hanteren dan grote(re) gemeenten⁵. De gemeenten die kiezen voor de grens van 130% of 140% van het sociaal minimum doen dit vooral omdat zij de kloof tussen de rechthebbenden en niet-rechthebbenden te groot vinden en daaruit voortvloeiend bang zijn voor armoedeval. Gemeenten geven in mindere mate ook aan dat zij voor een hogere inkomensgrens hebben gekozen omdat gaandeweg duidelijk werd dat budget onderbenut zou blijven of omdat dit aansluit bij het lokale minimabeleid. Dezelfde redenen worden genoemd bij gemeenten die hebben gedifferentieerd naar inkomen. Ook zij benoemen het willen voorkomen van een armoedeval als belangrijkste drijfveer.

Overigens hebben ten minste vier gemeenten aangegeven graag een ruimere inkomensgrens te willen hanteren, maar geen mogelijkheid hebben voor eigen aanvullende financiering of de financiële risico's te groot te vinden.

2.2 Aanvullende voorwaarden

Naast het hanteren van een inkomensgrens, mogen gemeenten aanvullende voorwaarden stellen aan het ontvangen van energietoeslag. Volgens de Participatiewet is het recht op energietoeslag beperkt tot Nederlanders en daarmee gelijkgestelden, die woonachtig zijn en rechtmatig verblijven in Nederland. Eén van de eerste aanvullende voorwaarden waar een inwoner aan moet voldoen is – logischerwijs – dat hij of zij woonachtig is in de betreffende gemeente. Ook verlangen (vrijwel) alle gemeenten dat de aanvrager een Nederlands identiteitsbewijs of geldige verblijfsvergunning kan overleggen. Er zijn (enkele) gemeenten die rondom deze voorwaarde coulant zijn geweest als ze merkten dat (veelal oudere) inwoners niet altijd een identiteitsbewijs of paspoort hebben (vaak wel

⁵ Zie Bijlage II tabel II.I.

een rijbewijs, maar volgens de Participatiewet is een rijbewijs geen geldig identiteitsbewijs). Deze coulance is vooral ingegeven om inwoners niet op kosten te jagen voor een nieuw identiteitsdocument terwijl niet zeker is of ze voor energietoeslag in aanmerking komen.

In de Handreiking wordt aangeraden om geen vermogenstoets uit te voeren voor het toekennen van energietoeslag. De reden hiervoor is dat het weglaten van een vermogenstoets bijdraagt aan snellere uitvoerbaarheid van de energietoeslag. Het aanleveren van een opgave van het vermogen is voor de aanvrager lastig en het correct vaststellen van het vermogen is voor de gemeente arbeidsintensief en complex. Uit de raadpleging onder gemeenten blijkt dat alle gemeenten (N=108) ervoor gekozen hebben om inderdaad géén vermogenstoets uit te voeren.

Andere mogelijke aanvullende voorwaarden waaraan huishoudens – bij het indienen van een aanvraag – moeten voldoen om in aanmerking te komen voor energietoeslag zijn:

- De inwoner moet een energiecontract/-nota op naam kunnen laten zien (in 40% van de gemeenten, bij N=105).
- De inwoner moet een huur- of koopovereenkomst op naam kunnen laten zien (in 13% van de gemeenten, bij N=105).

Slechts in één gemeente moesten aanvragers kunnen aantonen dat energiekosten sterk gestegen zijn. Overigens merken enkele geraadpleegde gemeenten op dat zij in individuele gevallen weleens extra bewijsstukken hebben opgevraagd. Als er bijvoorbeeld onduidelijkheid was over de woonvorm van de aanvrager, kon gevraagd worden om een energiecontract/-nota of een huur- of koopovereenkomst op naam te laten zien.

In de Handreiking wordt aan gemeenten geadviseerd om een hardheidsclausule op te nemen in de beleidsregels zodat – indien nodig – uitzonderingen gemaakt kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld gelden wanneer de aanvrager op de peildatum niet voldoet aan de voorwaarden maar aantoonbaar is dat die uitsluitingsgronden maar van korte duur zijn.

2.3 Uitgesloten groepen

De decentrale beleidsvrijheid voor gemeenten geldt ook in het vaststellen van de groepen inwoners die niet voor de energietoeslag in aanmerking komen. Ook voor deze keuzes wordt in de Handreiking een voorzet gedaan. Aan gemeenten wordt geadviseerd om de volgende groepen uit te sluiten van het recht op energietoeslag:

- **Bewoners van een instelling** (inrichting) zoals een zorg-, revalidatie-, of verpleeginstelling en van instellingen voor beschermd of begeleid wonen. De instelling voorziet (regulier gezien) in de energiekosten.
- **Jongeren tot 21 jaar**. Ouders/verzorgers hebben een wettelijke onderhoudsplicht voor 18-, 19-, en 20-jarigen. Jongeren tot 21 jaar kunnen voor de energiekosten daarom een beroep op hun ouders/verzorgers doen.
- **Dak- en thuislozen**. Inwoners met alleen een briefadres (geen woonadres) hebben geen energiekosten.

Uit de raadpleging onder gemeenten blijkt dat deze adviezen voor uitsluitingen in vrijwel alle gevallen expliciet zijn gevolgd. Gemeenten geven wel aan soms uitzonderingen te maken als blijkt dat jongeren onder de 21 jaar niet terug kunnen vallen op de onderhoudsplicht of wanneer bewoners van instellingen via een bepaalde constructie toch eigen kosten maken voor energie. In die zeldzame gevallen blijken gemeenten over het algemeen soepel om te gaan met de

voorwaarden en te kijken naar wat in zo'n situatie passend is. Daarnaast kiest het overgrote deel van de gemeenten ervoor om gedetineerden expliciet uit te sluiten van energietoeslag. In de periode dat inwoners in detentie zitten, hebben zij namelijk geen energieverbruik. Wel kunnen zij een vergoeding krijgen voor de vastrechtkosten; namelijk voor de vaste kosten aan de energieleverancier.

Studenten

Het vraagstuk van het wel of niet toekennen van energietoeslag aan studenten is in de praktijk ingewikkeld gebleken. De Handreiking van Stimulansz volgt het standpunt van het kabinet dat adviseert om studenten als categorie uit te sluiten van de energietoeslag. De redenering hierachter is dat de woonsituatie van studenten zeer divers is (thuiswonend en uitwonend, kamerbewoning en eigen bewoning, et cetera). Het kabinet vindt daarom dat een categoriale toeslag zoals de energietoeslag niet goed past⁶. Ook zijn de woningen van studenten qua vierkante meters in de meeste gevallen kleiner dan van niet-studenten. Als categorie zullen zij volgens het kabinet naar waarschijnlijkheid daarom niet in grote mate getroffen zijn door een hogere energierekening, in tegenstelling tot de groep personen die bij gemeenten bekend zijn vanwege de uitvoering van de Participatiewet en het minimabeleid. Overigens speelt bij studenten mee dat een (potentiële) lening bij DUO gerekend kan worden als inkomen, ook als de betreffende student hier geen gebruik van maakt. Op die manier komen studenten al snel boven de gehanteerde inkomensgrens (van bijvoorbeeld 120% of 130% van het sociaal minimum) uit.

Uit de monitor blijkt dat gemeenten op verschillende manieren zijn omgegaan met aanvragen van studenten voor de energietoeslag van 2022. Het uitsluiten of toelaten van studenten voor de energietoeslag 2022 is voor een groot deel van de gemeenten geen belangrijk thema, omdat studentpopulaties zich over het algemeen concentreren in de grote(re) studentengemeenten. In gemeenten waar (bijna) geen studenten wonen, zijn de consequenties van uitsluiting of toelating daarom niet zo groot voor de betreffende gemeente. Diverse gemeenten hebben aangegeven dat zij het beleid rondom het toekennen van energietoeslag aan studenten hebben aangepast, bijvoorbeeld naar aanleiding van uitspraken van de rechtbank⁷ of vanwege een nieuw bestuurlijk standpunt. Ten tijde van de monitor kiest iets minder dan twee derde van de gemeenten ervoor om studenten niet categoriaal uit te sluiten van energietoeslag (61% bij N=100). Er is hierbij geen groot verschil zichtbaar tussen kleine en grote(re) gemeenten⁸. Gemeenten vragen in de meeste gevallen wel aan studentenaanvragers om een energiecontract en/of huurcontract op naam of een ander bewijsstuk dat zij te maken hebben met gestegen energiekosten aan te leveren.

“Bij ons in de gemeente wonen maar enkele studenten. In eerste instantie waren zij helemaal uitgesloten. Na de uitspraak van de rechter in Arnhem hebben we het beleid aangepast. Sindsdien geldt: als ze een eigen energiecontract kunnen laten zien, komen ze in aanmerking net als ieder ander.”

Gemeente 50.000 – 100.000 inwoners

Ruim een derde van de gemeenten in de monitor heeft dus wel het advies van de Rijksoverheid gevolgd en studenten categoriaal uitgesloten van energietoeslag (39% bij N=100). Dit kan enerzijds ingegeven zijn doordat er (vrijwel) geen uitwonende studenten wonen in de betreffende

⁶ Kamerstukken II, 2021/2022, 36057, nr. 8.

⁷ RB Gelderland, 5 augustus 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:4263 en RB Amsterdam, 14 februari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:726.

⁸ Zie Bijlage II tabel II.II.

gemeenten (en er dus geen noodzaak is om studenten energietoeslag toe te kennen). Anderzijds kiest een aantal studentengemeenten ervoor om studenten categorisch uit te sluiten, vooral omdat zij vrezen voor een grote toestroom aan aanvragen van studenten die zij organisatorisch en/of financieel niet goed aankunnen.

“Het heeft bij ons gewoon een financiële reden om studenten geen energietoeslag toe te kennen. Wij hebben als gemeente niet de middelen om de studenten uit eigen zak te betalen. We blijven net zo lang op onze handen zitten totdat er een oplossing vanuit het Rijk komt.” Gemeente 100.000 – 150.000 inwoners

Een aantal van de gemeenten dat studenten categoriaal uitsluit, geeft aan dat ze veel aanvragen voor energietoeslag van studenten hebben ontvangen en dat het veel tijd en moeite kost om deze aanvragen te verwerken en af te wijzen.

“De meeste bezwaren die bij onze gemeente zijn ingediend rondom de energietoeslag komen van studenten. We hebben namelijk een paar grote wooncampussen in onze gemeente. We zien dat grote groepen studenten een aanvraag doen en daarna massaal bezwaar maken, omdat ze het onterecht vinden dat ze worden uitgesloten.” Gemeente 50.000 – 100.000 inwoners

De minister geeft in verschillende brieven en debatten aan dat gemeenten individuele bijzondere bijstand kunnen toekennen aan studenten die aantoonbaar toch te maken hebben gekregen met gestegen energiekosten⁹. Om dit te faciliteren is door het kabinet eenmalig 35 miljoen ter beschikking gesteld aan studentensteden. Uit de monitor blijkt dat het in de meeste gemeenten die studenten uitsluiten inderdaad mogelijk was voor studenten om individuele bijzondere bijstand aan te vragen, maar dat dit in de meeste gevallen maar op beperkte schaal is toegekend. Enerzijds lag het aantal aanvragen relatief laag (vergeleken met het aantal uitwonende studenten in de betreffende gemeenten). Anderzijds geven gemeenten aan dat studenten in veel gevallen niet in aanmerking kwamen voor individuele bijzondere bijstand door de inkomensstoetsen die voor de individuele bijzondere bijstand gehanteerd worden (zoals eerder opgemerkt wordt de mogelijkheid tot lenen bij DUO gerekend als inkomen). Op basis van gegevens die door gemeenten zijn aangeleverd, is de schatting dat een paar procent (0% tot 5%) van de uitwonende studenten individuele bijzondere bijstand heeft aangevraagd en/of ontvangen.

“Veel studenten in onze gemeente vinden het bezwaarlijk dat ze vanuit de P-wet eerst gebruik moeten maken van [de lening van] DUO. Veel studenten – en ook ouders, trouwens – zijn daar een beetje boos over.” Gemeente 150.000 – 250.000 inwoners

“Wij proberen soepel om te gaan met aanvragen voor individuele bijzondere bijstand van studenten. We hebben de inkomensgrens weggehaald en zijn ook op andere punten soepeler geworden. Studenten weten dit potje inmiddels steeds beter te vinden.” Gemeente 250.000 of meer inwoners

⁹ Zie o.a. Kamerstukken II, 2021/2022, 36057, nr. 8.

3. Uitvoering

Waar het vorige hoofdstuk zich richtte op het afbakenen van de doelgroep, komt in dit hoofdstuk de uitvoering van het uitkeren van de energietoeslag aan bod. In de eerste paragraaf (3.1) wordt aandacht besteed aan de voorbereiding en inzet die gemeenten hebben gepleegd om de energietoeslag uit te kunnen voeren. Vervolgens wordt verder ingegaan op de manier van verstrekken. Het is hierbij van belang te weten dat gemeenten op twee manieren energietoeslag kunnen verstrekken aan hun inwoners: ambtshalve verstrekkingen en toekenning op aanvraag¹⁰. Paragraaf 3.2 en 3.3 richten zich op deze verschillende vormen.

3.1 Voorbereiding en inzet gemeenten

Het uitkeren van de energietoeslag vraagt van gemeenten dat zij op verschillende terreinen keuzes maken en acties uitvoeren. In hoofdstuk 2 is uiteengezet welke keuzes gemeenten kunnen maken over het vaststellen van de doelgroep en eventuele aanvullende voorwaarden. Daarnaast moeten gemeenten aan de slag met het opstellen of aanpassen van beleidsregels, het inrichten van een aanvraagportaal, het gereed maken en/of aanpassen van ICT-systemen, het opstellen van een communicatieplan richting inwoners, het inregelen van verwerkings- en beoordelingsprocedures en het regelen van capaciteit op de betreffende afdeling om de extra werkzaamheden die komen kijken bij de energietoeslag uit te kunnen voeren.

Maar liefst 93% van de gemeenten (bij N=100) geeft aan dat zij de Handreiking gebruikt hebben voor de inrichting en/of uitvoering van de energietoeslag van 2022 (de overige 7 gemeenten wisten dit niet zeker). De Handreiking was voor vrijwel alle gebruikers over het algemeen duidelijk.

In de telefonische gesprekken is gevraagd aan gemeenten wat zij hebben gedaan om de extra werkzaamheden die nodig waren/zijn in het kader van de energietoeslag 2022 op te vangen. De meeste gemeenten hebben (tijdelijk) extra medewerkers aangenomen of hebben huidige medewerkers vrijgemaakt voor de extra werkzaamheden¹¹. Een deel van de gemeenten geeft aan dat het (tijdelijk) aantrekken van medewerkers lastig is vanwege de algemene krapte op de arbeidsmarkt. Enkele gemeenten geven aan dat zij voor de energietoeslag (extra) hebben ingezet op automatiseren, bijvoorbeeld door koppelingen tussen systemen in te regelen.

“In het begin werd door de Rijksoverheid een beeld geschetst dat dit een makkelijke regeling zou zijn; dat viel tegen. We hebben het als team gedaan maar mensen hebben wel stress en druk ervaren. We hebben ook wel het gevoel dat het over de schutting van de gemeenten wordt gegooid. Er worden noodmaatregelen bedacht, maar het voelt niet als structurele oplossing. De opvang van Oekraïners speelde ook tijdens de uitvoering van de energietoeslag dus er waren meerdere taken die raken aan het sociaal domein. Kortom er was veel druk op uitvoering.” Gemeente 20.000 – 50.000 inwoners

“We hebben nieuwe medewerkers aangetrokken, ingezet op automatisering en medewerkers hebben extra uren gemaakt. Dat ging redelijk makkelijk. Na de TOZO waren we al gewend om op korte termijn met spoed dingen klaar te zetten. Wel bleven andere aanvragen soms wat langer liggen maar ze zijn niet over de beslistermijn heen gegaan.” Gemeente 20.000 – 50.000 inwoners

¹⁰ Zie artikel 35 lid 5 van de Participatiewet.

¹¹ Dit is in lijn met het onderzoek van Divosa uit september 2022.

3.2 Ambtshalve toekenning

Het eerste type mogelijkheid van verstrekking is ambtshalve toekenning, wat inhoudt dat gemeenten de energietoeslag automatisch kunnen toekennen aan inwoners waarvan bekend is dat zij voldoen aan de gestelde voorwaarden en waarvan de gemeente een bankrekeningnummer heeft. Ambtshalve toekenning is mogelijk voor inwoners die bijvoorbeeld een bijstandsuitkering ontvangen of gebruik maken van andere minimaregelingen. De gemeente kan – als de benodigde gegevens bekend zijn – op basis hiervan besluiten om energietoeslag uit te keren. De inwoners voor wie dit geldt, krijgen een bericht vanuit de gemeente en zien daarna de energietoeslag automatisch gestort worden op hun rekening. Een duidelijk voordeel van ambtshalve toekenningen is dat het proces sneller gaat en minder uitvoeringskosten kent omdat niet alle aanvragen afzonderlijk behandeld worden en ook vanuit het perspectief van inwoners is ambtshalve toekenning – logischerwijs – de makkelijkste methode. Vanuit de Handreiking worden gemeenten daarom gestimuleerd om zoveel mogelijk ambtshalve verstrekkingen te doen. In hoofdstuk 4 komt aan bod hoeveel ambtshalve verstrekkingen door gemeenten zijn gedaan.

3.3 Toekenning op aanvraag

Ambtshalve toekenning van de energietoeslag is niet voor alle rechthebbenden mogelijk. De gemeente kan niet ambtshalve toekennen aan inwoners van wie door gebrek aan (juiste en recente) gegevens niet bekend is of zij in aanmerking komen voor de energietoeslag. Dit kan voorkomen bij inwoners die (nog) niet in beeld zijn bij de gemeente omdat zij nog nooit gebruik hebben gemaakt van minimaregelingen of bijstand. Ook kan het zijn dat een inwoner in het verleden wel gebruik heeft gemaakt van deze regelingen, maar er geen recente gegevens bekend zijn over het inkomen. Het is daarom voor inwoners ook mogelijk om een aanvraag in te dienen voor energietoeslag. Deze aanvragen worden vervolgens getoetst aan de hand van de door de gemeente gestelde criteria en vervolgens wordt besloten om de energietoeslag wel of niet toe te kennen aan de aanvrager.

Er is op verschillende manieren naar inwoners gecommuniceerd dat de energietoeslag aangevraagd kon/kan worden. Zo zijn in (vrijwel) alle gemeenten advertenties en/of artikelen geplaatst in plaatselijke kranten, campagnes geweest op sociale media en in een groot deel van de gemeenten zijn (specifieke groepen) inwoners door de gemeente op de hoogte gebracht door middel van een brief, e-mail en/of flyer. Daarnaast spelen lokale (armoede)partners een belangrijke rol in het bekendmaken van de energietoeslag onder de doelgroep en het stimuleren van de doelgroep om gebruik te maken van de regeling. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de lokale Voedselbank of een lokale welzijnsorganisatie die cliënten wijst op het bestaan van de energietoeslag en de aanvraagmogelijkheden.

“Iedereen is ingeschakeld. De doelgroep ouderen was minder in beeld, maar via maatschappelijke partners zoals een bond voor ouderen, dorpsraden en de lokale krant zijn veel mensen bereikt. In de krant werd ook meerdere keren een papieren aanvraagformulier bijgevoegd.” Gemeente 10.000 – 20.000 inwoners

“Een welzijnsstichting, kerkelijke organisatie en woningbouwstichting hebben allemaal aandacht besteed aan de toeslag. Het aanvragen van energietoeslag had mede daardoor een lagere drempel dan andere minimaregelingen.” Gemeente 20.000 – 50.000 inwoners

In 90% (bij N=108) van de gemeenten kon/kan de energietoeslag 2022 zowel via internet aangevraagd worden als eventueel schriftelijk. Bij 11 gemeenten is de aanvraag volledig schriftelijk verlopen en geen van de gemeenten kent enkel een digitale procedure. Ongeveer de helft van de geraadpleegde gemeenten merkt op dat rondom het aanvraagproces knelpunten zich vooral voordeden bij ouderen. Ouderen hebben in hun ervaring relatief vaker moeite om de digitale aanvraag goed af te ronden. Om inwoners zo goed mogelijk te ondersteunen in hun aanvraag, hebben gemeenten op verschillende manieren ondersteuning geboden, bijvoorbeeld door het inrichten van een helpdesk voor aanvragers of door het organiseren van inloopsprekuren. Daarnaast is in veel gemeenten rondom de reguliere dienstverlening al sprake van een formulierenbrigade of een servicepunt en deze zijn dan ook voor de energietoeslag 2022 ingezet.

De einddatum voor het uitkeren van de energietoeslag 2022 is in de loop van de tijd aangepast. Oorspronkelijk was het de bedoeling om alle energietoeslag van 2022 in kalenderjaar 2022 uit te keren. Omdat het richtbedrag van de energietoeslag gedurende het traject verhoogd is van €800,- per huishouden naar €1.300,- per huishouden (zie paragraaf 3.4), is de einddatum voor het doen van een aanvraag met een half jaar opgeschoven naar uiterlijk 30 juni 2023¹². Dit is gedaan om gemeenten de gelegenheid te geven aan de ophogingen een goede uitwerking te geven. Op basis van de uitvraag onder gemeenten blijkt dat ruim de helft van de gemeenten (alsnog) gekozen heeft voor een einddatum in 2022. Van de overige gemeenten heeft twee derde gekozen voor een einddatum in het eerste kwartaal van 2023 en de rest voor een einddatum richting de uiterlijke deadline van 1 juli 2023.

Aan de gemeenten is gevraagd of zij kunnen aangeven wat de gemiddelde beoordelingstijd is van de toekenningen op aanvraag. Hoewel het aantal weken sterk uiteenloopt, komt de beoordelingstijd neer op gemiddeld 4 tot 6 weken. Er zijn echter grote verschillen waarneembaar tussen de gemeenten, die vanuit deze monitor niet goed te verklaren zijn. In ieder geval speelt mee dat gemeenten aan de start van de energietoeslag vaker drukker waren dan later in de tijd, waardoor de beoordelingstijd in het begin dikwijls langer was dan later in de tijd. Ongeveer een derde van de respondenten kon geen inschatting maken van de gemiddelde beoordelingstijd.

Om te beslissen of een inwoner aan de gehanteerde inkomensgrens voldoet, nemen de meeste gemeenten de aanvraagdatum als peildatum eventueel aangevuld met één of enkele maanden voorafgaand aan de aanvraagdatum als referentieperiode.

3.4 Uitkeren ophogingen richtbedrag

De hoogte van de energietoeslag is in de loop der tijd enkele keren aangepast. In het oorspronkelijke plan (december 2021) is door de staatssecretaris het richtbedrag van €200,- per huishouden aangegeven¹³. Op basis van nieuwe inzichten is in maart 2022 dit bedrag verhoogd van €200,- naar €800,- per huishouden¹⁴. Aangezien de meeste gemeenten toen begonnen met (het voorbereiden van) het uitkeren van de energietoeslag, hebben zij deze €800,- als eerste bedrag gehanteerd. Vervolgens is het richtbedrag per huishouden in juli 2022 naar aanleiding van berichten over financiële tekorten bij burgers in verband met de hoge energiekosten nogmaals verhoogd van €800,- naar €1.300,- per huishouden¹⁵.

¹² *Kamerstukken II 2021/2022, 36 057, Nr. 13.*

¹³ *Kamerstukken II 2021/2022, 35 925 XV, Nr. 84.*

¹⁴ *Kamerstukken II 2021/2022, 35 925 XV, Nr. 111.*

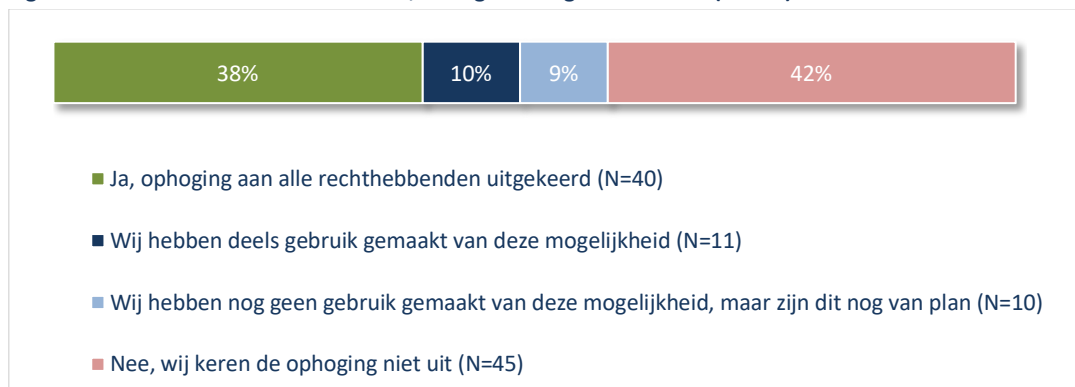
¹⁵ *Handelingen II 2021/2022, Nr. 100, debat over de Voorjaarsnota 2022.*

Aan de geraadpleegde gemeenten is gevraagd hoe het uitkeren van deze ophogingen binnen hun gemeente is verlopen en of zich hierbij (eventuele) knelpunten hebben voorgedaan. Uit de ervaringen die zij delen, blijkt dat verschillende componenten een rol spelen bij de ophogingen die voor complicaties kunnen zorgen. Allereerst speelt mee dat men bij een nieuwe ophoging telkens opnieuw de beleidsregels moest aanpassen. Hoewel dit geen grote handeling is, moet het wel steeds gebeuren en geregeld worden. Vervolgens moesten er dikwijls nabetalings plaatsvinden bij inwoners die de energietoeslag al hadden ontvangen. In de praktijk heeft dit over het algemeen niet tot grote problemen geleid, als inwoners eenmaal goed in het systeem stonden. Echter, ook hier gaat het om handelingen die meerdere keren moesten worden uitgevoerd ('dubbel werk'). Het grootste knelpunt is echter dat de ophogingen voor verwarring hebben gezorgd in de communicatie. Voor inwoners was het onduidelijk welk bedrag uitgekeerd werd, zeker als vanuit de landelijke overheid gecommuniceerd werd met een verhoogd bedrag terwijl de gemeente nog niet zo ver was. Enkele gemeenten geven aan de aanvraagprocedures na verhogingen tijdelijk stil gelegd te hebben om zich aan te kunnen passen aan de nieuwe situatie.

“Je moet goed nadenken over het informeren van burgers. Qua uitvoering viel het mee maar het vaststellen van beleid heeft altijd een doorlooptijd. Afgelopen jaar hebben we binnen recordtijden dat soort besluiten laten nemen. Het is wel verwarrend voor inwoners dat de ‘eenmalige energietoeslag’ niet eenmalig is en dat het steeds een ander bedrag is.” Gemeente 150.000 – 250.000 inwoners

Vanuit de wens om mensen met een laag inkomen in 2022 nog beter te ondersteunen wat betreft de stijgende energieprijzen, heeft het kabinet gemeenten de mogelijkheid gegeven om €500,- van de energietoeslag van 2023 alvast uit te keren in 2022¹⁶. Aangezien de einddatum van de uitbetaling van de energietoeslag van 2022 is vastgesteld op 30 juni 2023, hebben gemeenten tot en met die datum de tijd om hier deze laatste extra ophoging uit te keren. Aan de geraadpleegde gemeenten is gevraagd of zij ervoor kiezen om €500,- van 2023 over te hevelen naar 2022. Figuur 3.1 toont de uitkomst van deze uitvraag.

Figuur 3.1 Uitkeren voorschot €500,- energietoeslag 2023 in 2022 (N=106)



Aan gemeenten is gevraagd waarom zij kiezen voor het respectievelijk wel of niet uitkeren van de ophoging van de energietoeslag van 2023 in 2022. Gemeenten die besloten dit wél te doen (of dit nog van plan zijn) geven als belangrijkste reden dat ze alvast een voorschot willen nemen op de energietoeslag van 2023 omdat ze niet weten wanneer deze uitgekeerd kan gaan worden of omdat ze zien dat inwoners de verhoogde energietoeslag nu goed kunnen gebruiken.

¹⁶ Kamerstukken II 2022/2023, 29 023/36 200, Nr. 354.

“We hebben het uitgekeerd omdat het voor inwoners dringend en noodzakelijk is. Ook al val je onder het energieplafond, voor een mens zijn dit substantiële bedragen.” Gemeente 20.000 – 50.000 inwoners

Daar tegenover staan gemeenten die ervoor kiezen om de ophoging van €500,- nog niet uit te keren¹⁷. Hun belangrijkste drijfveren zijn dat zij de definitieve versie van de wet en budgettering van de energietoeslag van 2023 willen afwachten, dat ze vinden dat er inmiddels voor 2022 al genoeg ondersteuning is geweest of dat het moment van uitkeren niet opportuun vinden en liever wachten tot de volgende winter. Ook rondom deze ophoging is door gemeenten vaak genoemd dat de situatie verwarrend is voor inwoners: de ene gemeente keert de ophoging wel alvast uit en de andere gemeente niet. Dit is niet altijd goed te begrijpen voor inwoners en zorgt voor onduidelijkheid.

“Nee, dat doen we bij toeslag 2023. We hebben al landelijke maatregelen gehad en niet het idee dat de nood vooralsnog erg hoog was: er is geen enkele aanvraag geweest voor individuele bijzondere bijstand als aanvulling op de energietoeslag en er kwamen geen meldingen op ons spreekuur financiën. Als mensen het nu alvast krijgen, maken ze het op dus dit lijkt ons verstandiger. We zien het ook als een stukje bescherming voor mensen zelf.” Gemeente 20.000 – 50.000 inwoners

“We hebben hier bewust over nagedacht. Vanwege ons [financieel] tekort hebben we aangegeven dat we nu eerst kijken wat er gebeurt vanuit het Rijk en wat de wet 2023 gaat zeggen. We maken even een pas op de plaats, we wachten ontwikkelingen even af. We gaan het zeker in 2023 uitkeren maar nog niet als voorschot nu.” Gemeente 10.000 – 20.000 inwoners

3.5 Aansluiting energietoeslag op lokaal (energie)armoedebeleid

Gemeenten bieden vanzelfsprekend naast de energietoeslag een groot aantal andere regelingen en voorzieningen aan ter ondersteuning van inwoners met een laag inkomen. Deze regelingen kunnen zowel een aanvulling zijn op de verstrekking van energietoeslag om energiearmoede nog beter te bestrijden, als ook een alternatief voor inwoners die niet voor energietoeslag in aanmerking komen. De meest voor de hand liggende connectie tussen de energietoeslag en het reguliere aanbod is het afstemmen van de gehanteerde inkomensgrens. Zoals eerder beschreven (paragraaf 2.1) wordt gemeenten geadviseerd om de inkomensgrens van de energietoeslag aan te laten sluiten op reguliere lokale (inkomens)ondersteunende regelingen.

Hoofdstuk twee laat zien dat bepaalde grenzen gehanteerd worden voor wie wel en wie niet in aanmerking komt voor de energietoeslag. Dit betekent logischerwijs dat er ook inwoners zijn die niet in aanmerking komen voor de energietoeslag, terwijl zij in vergelijkbare mate te maken kunnen hebben met energiearmoede als de groep inwoners die wél binnen de voorwaarden vallen. Dit speelt zeker bij huishoudens die net boven de gestelde inkomensgrenzen zitten. Door een inkomen dat slechts een procentpunt hoger is dan de gehanteerde inkomensgrens kunnen zij een vrij groot bedrag mislopen. Het kabinet spoort gemeenten daarom aan voor deze gevallen alternatieve ondersteuning aan te bieden of te zien welke mogelijkheden er zijn voor maatwerk. Uit de

¹⁷ Uit analyse blijkt dat de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners relatief iets vaker kiezen voor het niet uitkeren van het voorschot, al is het verschil (met inachtneming van de N) niet erg groot. Zie Bijlage II tabel II.III.

gesprekken met gemeenten die voor deze monitor gevoerd zijn, blijkt dat een breed scala aan voorzieningen en regelingen wordt ingezet om energiearmoede in de brede zin van het woord aan te pakken.

Zo worden door gemeenten verschillende praktische/concrete voorzieningen of regelingen ingezet om energiearmoede te bestrijden, veelal door zich te richten op verduurzaming van huizen om op die manier lagere energiekosten te bewerkstelligen. Voorbeelden hiervan zijn het aanbieden van energiecoaches (voor advies over energiebesparing), witgoedregelingen (korting op of vouchers voor de aanschaf van energiezuinigere witgoedapparaten), vouchers voor energiebesparende items als tochtstrippen of ledlampen, maar ook bijvoorbeeld samenwerkingen met woningbouwcorporaties om snel de energierekening omlaag te brengen.

“Wij hadden in de regio een klusbus die voor mensen energiebesparende maatregelen kon uitvoeren zoals het plaatsen van radiatorfolie, tochtstrippen en dergelijke. Men kon ook kiezen voor een energiebespaarbox waarmee ze de werkzaamheden zelf konden uitvoeren. Ook gaven we een voucher uit aan mensen die een energie slurpend apparaat wilden vervangen. Met een voucher kregen ze korting op een energiezuinige variant.” Gemeente 50.000 – 100.000 inwoners

“Er zijn energiecoaches en dankzij een samenwerking met ons lokale noodfonds worden er boodschappenbonnen ter beschikking gesteld om meer ruimte in het budget te creëren. Ook is de vermogensnorm voor de kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen naar boven bijgesteld. Voor individuele bijzondere bijstand krijgen we maar heel weinig aanvragen; dit gebeurt meestal als mensen wegens medische redenen meer stoken.” Samenwerkingsverband van gemeenten

Een andere vorm van ondersteuning betreft financiële hulp om (op korte termijn) urgente financiële problemen het hoofd te kunnen bieden. Deze financiële ondersteuning heeft doorgaans de vorm van maatwerkbudgetten, budget coaching, lokale nood- of ondersteuningsfondsen en het uitkeren van individuele bijzondere bijstand. De meeste van de regelingen en voorzieningen die gemeenten aanbieden aanpalend aan de energietoeslag, bestonden al voor de invoering van de energietoeslag. De verstrekking van de energietoeslag is – volgens geraadpleegde gemeenten – wel een kans om het reguliere aanbod extra onder de aandacht te brengen. Enerzijds komt dit doordat er in het afgelopen jaar maatschappelijk veel aandacht was voor energiebesparing en energiearmoede, waardoor inwoners zelf eerder geneigd zijn om ondersteuning te zoeken. Anderzijds vormden de contactmomenten rondom de verstrekking van de energietoeslag een mogelijkheid voor gemeenten om ook over andere (inkomens)ondersteunende regelingen te communiceren. Een praktisch voorbeeld zijn de beschikkingen over aanvragen van de energietoeslag: gemeenten hebben in de beschikkingen (zowel voor toewijzingen als voor afwijzingen) op overige regelingen gewezen waar de inwoner misschien voor in aanmerking komt. Andersom geldt ook dat een aantal gemeenten inwoners die wel bekend zijn bij de gemeente, maar geen ambtshalve toekenning hebben gekregen, via gerichte communicatie op de hoogte heeft gesteld van de mogelijkheid tot het aanvragen van energietoeslag.

“We hebben in afwijzingsbrieven verwezen naar de duurzaamheidscoach en de gemeentelijke regelingen. Ook hebben we warm doorverwezen naar andere afdelingen als er signalen waren dat mensen hulp konden gebruiken.” Gemeente 20.000 – 50.000 inwoners

“Toen er na de meest hectische periode wat rust kwam hebben we naar bankafschriften gekeken of we signalen opmerkten. Bijvoorbeeld: is de AOW lager dan de huur, zijn er helemaal geen inkomsten of is het inkomen ver onder bijstandsniveau. Dan belden we mensen op met de boodschap: “trek aan de bel, ga in gesprek”. We hebben korte lijntjes met schuldhulpverlening en budgetcoaches. Een aantal mensen gaf aan dat ze blij waren gebeld te zijn. Ze vonden het fijn dat het ons was opgevallen en dat er hulp is.”

Gemeente 50.000 – 100.000 inwoners

Individuele bijzondere bijstand

In de Handreiking worden gemeenten geadviseerd om individuele bijzondere bijstand in te zetten als alternatieve regeling voor inwoners die geen recht hebben op de energietoeslag of inwoners voor wie de energietoeslag niet toereikend is om in de stijgende kosten te voorzien. Gemeenten moeten de kosten voor de individuele bijzondere bijstand die verstrekt wordt in het kader van gestegen energiekosten betalen uit het reguliere bedrag dat zij ontvangen vanuit het Gemeentefonds¹⁸.

Aan de geraadpleegde gemeenten is gevraagd in hoeverre zij individuele bijzondere bijstand hebben ingezet als alternatief voor (of eventueel als aanvulling op) de energietoeslag. Hieruit komt het beeld naar voren dat dit in de praktijk slechts in beperkte mate wordt ingezet. Ruim een derde van de geraadpleegde gemeenten (38% bij N=77) geeft aan individuele bijzondere bijstand te hebben verstrekt in het kader van gestegen energiekosten¹⁹. Naar eigen zeggen is door deze gemeenten in totaal circa 1.200 keer individuele bijzondere bijstand verstrekt. De individuele bijzondere bijstand kan verstrekt zijn aan inwoners die ook al energietoeslag hebben ontvangen of juist aan inwoners die hiervoor niet in aanmerking kwamen – afhankelijk van de bepalingen van de betreffende gemeente. De redenen voor niet-inzet van individuele bijzondere bijstand is niet eenvoudig te duiden op basis van deze monitor, al lijkt het erop dat de voorwaarden die gesteld worden voor het ontvangen voor individuele bijzondere bijstand het grootste struikelblok vormen waardoor een beperkte groep inwoners hier aanspraak op kan maken.

“Alleen in het geval van medische noodzaak worden energiekosten vanuit bijzondere bijstand vergoed.”

Gemeente 150.000 – 250.000 inwoners

“We hebben ons beleid ten aanzien van individuele bijzondere bijstand verruimd, specifiek voor inwoners met fors verhoogde energiekosten en voor wie de energietoeslag niet toereikend is. Echter, door de voorliggende voorzieningen moet er sprake zijn van een dermate grote verhoging van de energiekosten dat inwoners er niet snel voor in aanmerking komen.” Samenwerkingsverband van gemeenten

“Er zijn wel aanvragen ingediend voor individuele bijzondere bijstand, maar tot nu toe heeft nog geen enkele aanvraag geleid tot een toekenning hiervan voor onvoorziene energiekosten.”

Gemeente 20.000 – 50.000 inwoners

¹⁸ Kamerstukken II 2021/2022, 36 057, Nr. 8.

¹⁹ In het genoemde percentage worden alleen gemeenten meegenomen die daadwerkelijk individuele bijzondere bijstand hebben verstrekt en niet gemeenten die dit wel hebben aangeboden, maar waar geen beroep op is gedaan door inwoners.

Daarnaast geven gemeenten ook het signaal af dat de mogelijkheid voor individuele bijzondere bijstand niet algemeen bekend is bij inwoners.

“Wij hebben wel bijzondere bijstand opgezet voor onvoorziene energiekosten maar er is geen aanvraag gedaan hiervoor.” Gemeente 50.000 – 100.000 inwoners

Nieuwe doelgroep

Een mogelijk effect van de energietoeslag met het bestaande armoedebeleid bij gemeenten is dat veel gemeenten aangeven dat zij dankzij de uitvoering van de energietoeslag een nieuw deel van de doelgroep voor het overige armoede- en schuldenbeleid in beeld hebben gekregen. Een enkele respondent geeft zelfs aan dit gemerkt te hebben aan het aantal aanvragen of aanmeldingen voor andere regelingen. Gemeenten merken echter ook op dat de doelgroep van de energietoeslag niet een op een te vergelijken is met de doelgroepen van andere regelingen. Dit zit voornamelijk in het feit dat er voor de energietoeslag geen vermogenstoets geldt. Ook merken gemeenten op dat met het oog op privacywetgeving de mogelijkheden met betrekking tot het doorverwijzen of aanschrijven van inwoners om ze op het bestaan van andere voorzieningen en regelingen te attenderen soms beperkt is, vooral als de energietoeslag is uitbesteed aan een externe partij.

“We hebben nu wel echt mensen leren kennen die we voorheen niet kenden. We hebben ze nu dus in beeld, maar we hebben die kans nog niet helemaal verzilverd.” Gemeente 20.000 – 50.000 inwoners

“We hebben gezien dat we nu meer huishoudens kennen maar er is geen vermogenstoets. Veel mensen zullen niet in aanmerking komen voor andere regelingen, dat maakt het lastiger om ze als potentiële doelgroep te zien.” Gemeente 50.000 – 100.000 inwoners

“Het bereik van de energietoeslag is veel hoger dan bij andere regelingen dus het lijkt alsof een nieuw deel van de doelgroep in beeld is. De energietoeslag kijkt echter niet naar vermogen en andere miniregelingen juist wel, dit wil dus niet zeggen dat ze doorgetrokken kunnen worden. Maar het is wel een mooie kans om deze groep aan te schrijven met informatie over andere voorzieningen.”

Gemeente 20.000 – 50.000 inwoners

4. Bereik en budget

Dit hoofdstuk focust zicht op de meer cijfermatige gegevens. Zo komt in paragraaf 4.1 aan bod om hoeveel verstrekkingen het in totaal gaat. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 meer zicht gegeven op het aantal afwijzingen en bezwaren. Ten slotte wordt in paragraaf 4.3 gekeken naar in hoeverre het budget voor gemeenten toereikend is om de energietoeslag uit te keren.

4.1 Aantallen verstrekkingen en bereik

De geraadpleegde gemeenten hebben tot het moment van schrijven samen aan bijna 485.000 huishoudens energietoeslag verstrekt (N=100)²⁰. De verdeling ambtshalve toekenningen ten opzichte van toekenningen op aanvraag is op het totaal gezien ongeveer 50/50 (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Aantal verstrekkingen totaal geraadpleegde gemeenten (N=100)

Type toekenning	Aantal huishoudens	% van totaal
Ambtshalve toekenning	238.026	49%
Toekenning op aanvraag	246.190	51%
Totaal	484.216	100%

Per individuele gemeente kan de verhouding ambtshalve toekenning/toekenning op aanvraag verschillen²¹.

Gemeenten zijn trots op het hoge bereik dat zij met de energietoeslag hebben weten te realiseren. Voorafgaand aan het verstrekken van de energietoeslag hebben de meeste gemeenten (op basis van cijfers van het CBS) een schatting gemaakt van het aantal huishoudens in hun gemeente dat (mogelijk) recht heeft op energietoeslag. Gemeenten schatten (mede) op basis daarvan dat zij gemiddeld gezien 80%-90% van de rechthebbenden in hun gemeente hebben bereikt²². De respondenten geven aan dat dit een stuk hoger ligt dan de meeste andere minimaregelingen die zij aanbieden.

Gevraagd naar de reden waarom het bereik van de energietoeslag hoog is, merken de geraadpleegde gemeenten verschillende aspecten op die mogelijk hebben bijgedragen aan het succes van de regeling. Allereerst speelt de landelijke aandacht voor de energietoeslag volgens hen een belangrijke rol. Vanuit de Rijksoverheid is er veel gecommuniceerd over de energietoeslag en ook diverse landelijke media hebben aandacht besteed aan de energietoeslag. Daarnaast speelt mogelijk mee dat het bedrag dat huishoudens met de energietoeslag kunnen ontvangen vrij hoog is, zeker voor mensen met een inkomen tot 120% of 130% van het sociaal minimum. Hierbij komt ook dat de regeling vrij eenvoudig aan te vragen is. Ten slotte merken gemeenten op dat de energietoeslag mogelijk minder stigma kent dan andere minimaregelingen. Zij bedoelen hiermee dat het idee van gestegen energiekosten in de gehele samenleving wordt gevoeld en is besproken.

²⁰ Het werkelijke aantal huishoudens dat energietoeslag van 2022 ontvangt ligt hoger omdat een deel van de gemeenten nog steeds aanvragen ontvangt en verwerkt.

²¹ Het lijkt erop dat grote(re) gemeenten relatief meer ambtshalve verstrekkingen hebben gedaan dan de andere gemeenten, al is de N te klein om hier definitieve conclusies over te trekken. Zie Bijlage II tabel II.IV.

²² Analyse van de CBS-cijfers uit 2021 over het aantal huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum afgezet tegen het aantal verstrekkingen in gemeenten aan huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum geeft een bereik van gemiddeld gezien 100% (bij N=53), met variatie tussen 69% en 172%. Deze percentages zijn echter lastig te interpreteren omdat de cijfers van het CBS een jaar achter lopen.

Er zal altijd een deel rechthebbenden zijn dat niet bereikt wordt door diverse redenen. Ongeveer de helft van de respondenten heeft aangegeven dat zij vermoeden dat ouderen minder goed bereikt zijn. Als tweede categorie worden mensen genoemd die, om wat voor reden dan ook, de Nederlandse taal niet machtig zijn (bijvoorbeeld anderstaligen of laaggeletterden). Het is echter lastig om hier zeker van te zijn, omdat deze mensen simpelweg niet bereikt zijn.

“Ouderen denk ik, dat is een relatief grote doelgroep in onze gemeente. Deze doelgroep heeft een andere kijk op de samenleving: velen willen hun hand niet ophouden en zetten liever de verwarming wat lager. Dit heeft enerzijds te maken met bekendheid met de energietoeslag, maar anderzijds is dit ook een cultuur van niet willen vragen.” Gemeente 20.000 – 50.000 inwoners

De meeste geraadpleegde gemeenten konden geen antwoord geven op de vraag hoeveel verstrekkingen zij hebben gedaan aan huishoudens van zelfstandig ondernemers, veelal omdat zij dit niet apart geregistreerd hebben. De zeven gemeenten die hier wel een uitspraak over konden doen, geven aan dat het om enkele tientallen verstrekkingen gaat.

4.2 Afwijzingen en bezwaren

Uiteraard zijn er meer aanvragen gedaan voor de energietoeslag dan de ruim 246.000 toewijzingen op aanvraag die genoemd zijn in paragraaf 4.1. De geraadpleegde gemeenten geven aan dat zij in totaal 76.695 aanvragen voor toekenning hebben afgewezen (N=88). Dit komt neer op gemiddeld 34% van het totaal aantal aanvragen (namelijk: 223.626 aanvragen, bij N=88).

Uitvraag laat zien dat de afwijzingen in veruit de meeste gevallen het gevolg waren van het niet voldoen aan de voorwaarden qua inkomensgrens (84% van de geraadpleegde gemeenten noemt dit als veelvoorkomende reden, bij N=106). De andere veelvoorkomende reden is dat de aanvrager de benodigde stukken niet kon aanleveren (genoemd door 32%, bij N=106). Opvallend genoeg noemen 9 gemeenten het feit dat de aanvrager niet in de betreffende gemeente woont ook als reden voor (veel)voorkomende afwijzing. Bij gemeenten die studenten categoriaal hebben uitgesloten van energietoeslag, noemt iets meer dan een kwart ‘Aanvrager is student’ als (veel)voorkomende afwijzingsgrond (28% bij N=39).

Ten opzichte van het aantal afwijzingen zijn er volgens de geraadpleegde gemeenten relatief weinig bezwaren ingediend. Zij wijten het relatief lage aantal bezwaren aan het feit dat de voorwaarden voor de energietoeslag eenvoudig zijn (iemand voldoet wel of niet aan de inkomensgrens). Een nadere kijk op de aangeleverde gegevens laat zien dat slechts een klein deel van de afwijzingen waarover een bezwaar is ingediend, alsnog is toegekend. Voor gemeenten met relatief veel studenten ligt dit beeld anders, omdat in sommige gevallen studenten veelvuldig bezwaar hebben ingediend.

“Wij hebben vooral bezwaar gehad van mensen met inkomens boven 120%. Dat waren mensen die de energietoeslag alsnog goed konden gebruiken. Mensen met een vast energiecontract zonder hogere kosten kregen ook energietoeslag. Als jij dan net boven die grens zit maar wel een hogere rekening krijgt, is dat oneerlijk.” Gemeente 100.000 – 150.000 inwoners

4.3 Budget en uitgaven

Gemeenten hebben voor de uitvoering van de energietoeslag budget gekregen vanuit het Gemeentefonds. De verdeling van het geld over de verschillende gemeenten gaat voor de energietoeslag van 2022 op dezelfde manier als de verdeling van de reguliere bijzondere bijstandsgelden. Deze verdeelsleutel houdt rekening met circa 90²³ zogeheten maatstaven. Enkele voorbeelden hiervan zijn het aantal inwoners en het aantal huishoudens met een laag inkomen in een gemeente, maar ook de landoppervlakte van een gemeente en het oppervlakte water binnen een gemeente. In totaal hebben de Nederlandse gemeenten vanuit het Gemeentefonds ruim 1,4 miljard euro budget toegewezen gekregen. Het budget voor de geraadpleegde gemeenten binnen deze monitor beslaat ruim 638 miljoen euro.

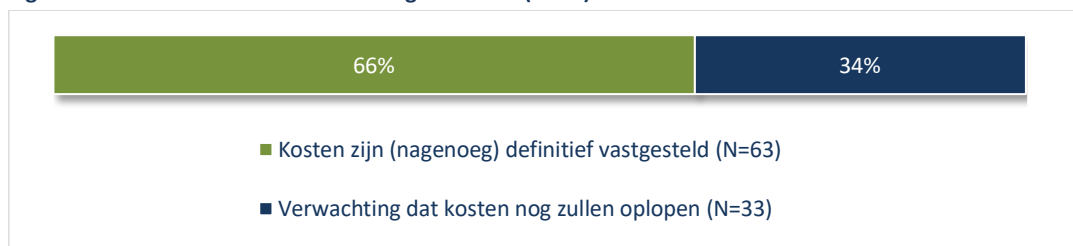
Aan de geraadpleegde gemeenten is gevraagd of zij kunnen aangeven hoe hoog de kosten zijn die zij hebben gemaakt voor het uitkeren van de energietoeslag van 2022. Aan hen is gevraagd om hierbij een splitsing te maken tussen de uitvoeringskosten en de kosten voor de daadwerkelijk uitgekeerde toeslag. Deze uitvraag levert het volgende beeld op (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2 Gemiddelde kosten per grootteklasse gemeenten (afgerond) (N=91)

Grootteklasse gemeente	Uitvoeringskosten	Kosten uitgekeerde energietoeslag	Totale kosten
Minder dan 20.000 inwoners (N=18)	€ 17.800	€ 760.200	€ 778.000
Tussen 20.000 en 100.000 inwoners (N=57)	€ 255.600	€ 2.335.000	€ 2.590.600
Meer dan 100.000 inwoners (N=16)	€ 768.100	€ 14.469.000	€ 15.237.100

In paragraaf 3.3 is uitgelegd dat nog niet alle gemeenten volledig klaar zijn met het uitkeren van de energietoeslag. Een derde van de gemeenten verwacht daarom dat de kosten nog zullen oplopen. Voor het overgrote deel van de gemeenten geldt echter dat de kosten (nagenoeg) definitief zijn vastgesteld (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1 Vaststellen kosten door gemeenten (N=96)

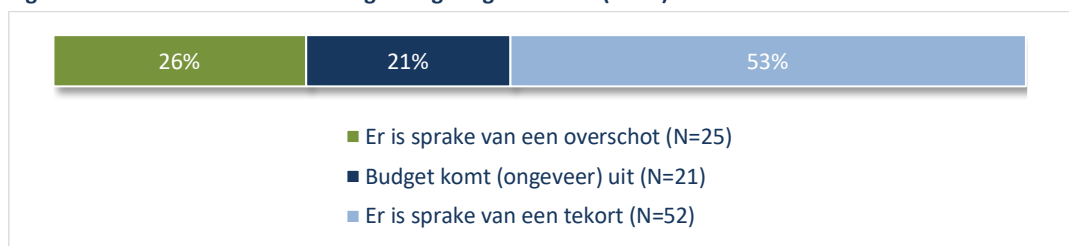


Onder aan de streep verwacht één op de vijf van de geraadpleegde gemeenten (ongeveer) uit te komen met het budget en ruim een kwart van de gemeenten verwacht zelfs budget over te houden (zie figuur 4.2). Hier staat tegenover dat ruim de helft van de geraadpleegde gemeenten aangeeft dat het beschikbare budget voor hen niet toereikend is²⁴.

²³ De nieuwe verdeelsleutel vanaf 2023 bestaat uit ongeveer 50 maatstaven.

²⁴ Deze uitkomsten zijn in lijn met het onderzoek van Divosa uit januari 2023.

Figuur 4.2 Toereikendheid budget volgens gemeenten (N=98)



Aan de gemeenten is gevraagd om toelichting te geven op de toereikendheid van het budget voor het uitvoeren van de energietoeslag 2022. De gemeenten die een tekort hebben of verwachten vinden het lastig om precies aan te geven waaraan dit ligt. Er worden drie aspecten genoemd:

- Er zijn vooraf onjuiste aannames gedaan over de grootte van de groep rechthebbenden.
- Er is sprake van een hoog bereik waardoor er meer energietoeslag is uitgekeerd dan begroot.
- De uitvoeringskosten kunnen (incidenteel) hoog zijn vanwege inhuur van extra medewerkers op een krappe arbeidsmarkt.

“De verdeelsleutel heeft voor ons niet goed uitgepakt. We zijn een kleine plattelandsgemeente met een lage bijstandspopulatie. Maar er was geen vermogenstoets bij de energietoeslag, waardoor er heel veel aanvragen zijn geweest.” Gemeente 20.000 – 50.000 inwoners

“Bij ons zijn er rondom de financiën geen bijzonderheden. Wij hebben een overschot. Dit overschot gaat naar de algemene reserves van het sociaal domein.” Gemeente 100.000 – 150.000 inwoners

Net als in het onderzoek van Divosa uit januari 2023, kan ook op basis van deze monitor (voorzichtig) geconcludeerd worden dat vooral kleine (tot 20.000 inwoners) en middelgrote gemeenten (20.000 tot 100.000 inwoners) tekort zullen komen op het budget (zie tabel 4.3). Grotere gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) hebben daarentegen relatief vaker een overschot.

Tabel 4.3 Toereikendheid budget naar grootteklasse gemeente (N=98)

Grootteklasse gemeente	Overschot	(Ongeveer) goed	Tekort
Minder dan 20.000 inwoners (N=17)	6%	18%	76%
Tussen 20.000 en 100.000 inwoners (N=62)	24%	21%	55%
Meer dan 100.000 inwoners (N=19)	47%	26%	26%

“Wij hebben een tekort van ongeveer 400.000 euro. Ik ben benieuwd of we dit nog vergoed gaan krijgen vanuit het Rijk. We hebben precies gedaan wat van ons gevraagd is en deze taak op ons genomen. Het zou netjes zijn als daar gevolg aan gegeven wordt qua dekking van de kosten. Nu wordt alles uit eigen middelen gehaald en vanuit het noodfonds omdat we daar iets over hadden.” Gemeente 50.000 – 100.000 inwoners

“Wij hebben zo’n 3% overschot, de landelijk gemaakte inschatting is voor ons dus perfect gebleken.”
Gemeente 20.000 – 50.000 inwoners

5. Toelichting op energietoeslag

Naast de aspecten die in de vorige hoofdstukken aan de orde zijn gekomen (afbakening van de doelgroep, de uitvoering van de energietoeslag en de bijbehorende bereikcijfers en budgetten) is gemeenten ook in meer brede zin gevraagd welke ervaringen zij hebben met de energietoeslag van 2022. In dit hoofdstuk komen enkele van deze onderwerpen aan de orde. Hierbij merken we op dat de onderwerpen strikt kwalitatief uitgevraagd zijn (al naar gelang de ervaringen van de respondenten), waardoor het niet mogelijk is om cijfermatig weer te geven hoe vaak antwoorden voorkomen.

Doeltreffendheid energietoeslag

De vraag of de energietoeslag terecht komt bij de juiste huishoudens (dat wil zeggen: huishoudens die de gestegen energiekosten niet kunnen betalen) is lastig te beantwoorden. De geraadpleegde gemeenten geven aan dat zij hier geen zicht op hebben. Dit komt mede door de opzet van de energietoeslag. Om snel uitvoering te kunnen geven aan de wens om huishoudens met een laag inkomen te voorzien van financiële ondersteuning, is gekozen voor een generieke maatregel met zo min mogelijk toetsing vooraf²⁵. De meeste respondenten verwachten daarom enige mate van overcompensatie bij specifieke groepen, bijvoorbeeld omdat ontvangers een groot eigen vermogen hebben of omdat zij door een vast energiecontract (nog) geen last hebben van gestegen energiekosten. De geraadpleegde gemeenten benadrukken echter dat dit onvermijdelijk is gezien de snelheid waarmee de energietoeslag is opgezet en uitgevoerd.

“Er is ook energietoeslag terecht gekomen bij mensen die het misschien niet nodig hebben, maar dat zij zo. Dat is het risico, dat hebben we met z’n allen van tevoren geaccepteerd. Dat hoort namelijk bij een generieke maatregel.” Gemeente 50.000 – 100.000 inwoners

Het is ook lastig na te gaan in hoeverre inwoners de energietoeslag besteed hebben aan energiekosten. Veel respondenten stellen dat huishoudens met een inkomen tot 120% of 130% van het sociaal minimum over het algemeen sowieso geholpen zijn met de toeslag, waarvoor ze het dan ook gebruiken.

“In de groep ontvangers zitten absoluut de mensen die het nodig hebben. Maar er zitten ook mensen in met een vast energiecontract of mensen met lage energielasten. De een zal het nodig hebben voor energie, de ander zal er blij mee geweest zijn voor andere dingen. Maar deze doelgroep kan het sowieso goed gebruiken.” Gemeente 250.000 of meer inwoners

“Los van energiekosten zijn de overige kosten voor levensonderhoud ook behoorlijk gestegen. Dus in dat opzicht is het wel op de juiste plek terecht gekomen en zo misschien ook indirect voor de gevolgen van gestegen energiekosten. Voor de doelgroep met lage inkomens komen de andere gestegen kosten dubbel zo hard aan.” Gemeente 50.000 – 100.000 inwoners

Bijna geen enkele gemeente geeft aan achteraf controles uit te voeren of energietoeslag terug te vorderen. Ook terugvordering van energietoeslag is bij de geraadpleegde gemeenten niet aan de orde. Waar onverhoopt (administratieve) fouten zijn gemaakt rondom toekennen van de

²⁵ Kamerstukken II 2021/2022, 36 057, Nr. 8.

energietoeslag, is door sommige gemeenten gevraagd om vrijwillige teruggave van de energietoeslag. Er zijn geen gevallen bekend bij de geraadpleegde gemeenten van terugvordering in verband met fraude.

“Het is erg lastig om dit achteraf nou weer te gaan zitten toetsen. Dan haal je ook heel veel werk op de hals. Op dit moment is de afweging om te kiezen voor de praktischere makkelijkere uitvoering en dus niet meer achteraf te toetsen. Ook omdat je mogelijk dan weer moet gaan terugvorderen.”

Gemeente 20.000 – 50.000 inwoners

Positieve associaties energietoeslag

Zoals eerder opgemerkt (paragraaf 4.1) zijn gemeenten trots op het hoge bereik dat zij hebben behaald met de energietoeslag. Zoals in paragraaf 3.4 te lezen valt, merken meerdere gemeenten op dat zij nu doelgroepen in beeld hebben die zij voorheen nog niet (goed) in beeld hadden. Daarnaast zijn de geraadpleegde gemeenten over het algemeen tevreden over de manier waarop zij zo goed en zo snel mogelijk invulling hebben gegeven aan de taak die zij opgelegd hebben gekregen vanuit de Rijksoverheid.

“[De verstrekking was] vooral succes door interne samenwerking hier, dat iedereen de schouders eronder heeft gezet om het mogelijk te maken. Je hebt geen keus, je moet het uitvoeren, dat iedereen er dan toch weer zo voor gaat. Het is niet makkelijk dat te doen, het vergt best wat, maar het toch een succes doordat iedereen zich ervoor inzet.” Gemeente 10.000 – 20.000 inwoners

Knelpunten energietoeslag

Waar de geraadpleegde gemeenten enerzijds trots zijn op zichzelf, hebben zij anderzijds dikwijls knelpunten ondervonden door aspecten die buiten hun invloed lagen. Zo geven veel gemeenten aan de uitvoering van de energietoeslag te hebben ervaren als een haastklus waarbij er veel onduidelijkheid was. De knelpunten die door geraadpleegde gemeenten zijn genoemd concentreren zich in drie centrale thema's:

- Allereerst zijn de opzet van en de voorwaarden rondom de energietoeslag in de loop der tijd diverse keren aangepast. In het oog springende voorbeelden hiervan zijn de verschillende richtbedragen die gehanteerd zijn (zie bijvoorbeeld paragraaf 3.4) en de onduidelijkheid rondom het al dan niet uitsluiten van studenten (paragraaf 2.3). De diverse wijzigingen hebben tijd en inzet gevraagd van de gemeenten.
- Daarnaast merken gemeenten op dat de communicatie vanuit de Rijksoverheid voor veel gemeenten niet toereikend was. Zo vinden gemeenten dat zij laat geïnformeerd werden over verschillende aspecten van de energietoeslag (bijvoorbeeld rondom de wijzigingen). Ook hebben gemeenten naar eigen zeggen last ondervonden van landelijke communicatie vanuit de Rijksoverheid. Zo hebben gemeenten officieel beleidsvrijheid (bijvoorbeeld ten aanzien van het richtbedrag) maar werd er vanuit de Rijksoverheid wel regelmatig gecommuniceerd over de specifieke invulling van de energietoeslag. Ook over het voorschot van de toeslag van 2023 is uitvoerig gecommuniceerd, terwijl veel gemeenten ervoor gekozen hebben om dit nog niet uit te keren. Dit soort tegenstrijdigheden tussen landelijke communicatie en lokale uitvoering van de energietoeslag zorgt voor verwarring onder inwoners.
- Een aanzienlijk deel van de gemeenten geeft aan budgettaire tekort te komen. Onduidelijkheid over compensatie hiervan vanuit de Rijksoverheid wordt door gemeenten als frustrerend ervaren.

“Het was heel lastig dat er vanuit het Rijk dingen gecommuniceerd werden die voor ons nog niet gerealiseerd konden worden. In december 2021 werden al dingen geroepen en er kwam pas duidelijkheid in april of mei. En als gemeente moet je wel steeds ‘nee’ zeggen tegen inwoners en verwachtingen temperen. Dit geeft extra werklast want je moet die mensen te woord staan. Sommige mensen gaan ervanuit dat als het Rijk iets zegt, het dan al geregeld is, dat wij het al weten en alles klaar hebben staan. En naast dat dat vervelend is, is dat ook niet goed voor het vertrouwen van burgers in de overheid.”

Gemeente 150.000 – 250.000 inwoners

Ten slotte merken verschillende gemeenten op dat de energietoeslag (en verschillende andere tijdelijke/crisisregelingen) het plakken van pleisters is. Zij geven aan graag een duurzame lange-termijnoplossing te zien. Met alle verschillende potjes is het voor inwoners volgens hen bovendien lastig het overzicht te behouden en te weten waar ze aanspraak op kunnen maken.

“Wij zien vooral binnen armoede en schuldhulpverlening zoveel potjes. Soms is het tijdelijk, soms eenmalig; dat is heel lastig in de uitvoering. Er zijn andere maatregelen nodig om mensen met een minimuminkomen te helpen en dat moet duurzaam en structureel. Je kan niet iedere keer als er iets gebeurt een nieuw potje creëren. Het is niet alleen voor gemeenten maar ook voor burgers heel onduidelijk als je een hele lijst moet nalopen van potjes waar je misschien recht op hebt.”

Gemeente 20.000 – 50.000 inwoners

Literatuur

Divosa, september 2022

Energietoeslag: uitvoering en bereik

Divosa, januari 2023

Financiële toereikendheid van de energietoeslag

Stimulansz, december 2022

Handreiking eenmalige energietoeslag 2022. Wegwijzer voor de uitvoering

Bijlage I Kenmerken geraadpleegde gemeenten

Tabel I.I Geraadpleegde gemeenten naar inwoneraantal (N=108)

Grootteklasse gemeente	Aantal gemeenten in Nederland	% van gemeenten in Nederland	Aantal geraadpleegde gemeenten	% van geraadpleegde gemeenten
Minder dan 20.000 inwoners	72	21%	21	19%
20.000 – 100.000 inwoners	241	70%	66	61%
Meer dan 100.000 inwoners	32	9%	21	19%
Totaal	345	100%	108	100%

Tabel I.II Geraadpleegde gemeenten naar provincie (N=108)

Provincie	Aantal gemeenten in Nederland	% van gemeenten in Nederland	Aantal geraadpleegde gemeenten	% van geraadpleegde gemeenten
Drenthe	12	3%	6	6%
Flevoland	6	2%	2	2%
Fryslân	18	5%	6	6%
Gelderland	51	15%	10	9%
Groningen	10	3%	1	1%
Limburg	31	9%	11	10%
Noord-Brabant	56	16%	21	19%
Noord-Holland	45	13%	9	8%
Overijssel	25	7%	9	8%
Utrecht	26	8%	8	7%
Zeeland	13	4%	6	6%
Zuid-Holland	52	15%	18	17%
Totaal	345	100%	108	100%

Tabel I.III Geraadpleegde gemeenten naar wel/niet samenwerkingsverband* (N=108)

Samenwerkingsverband	Aantal geraadpleegde gemeenten	% van geraadpleegde gemeenten
Wel samenwerkingsverband	50	46%
Geen samenwerkingsverband	58	54%
Totaal	108	100%

* Onder samenwerkingsverband wordt verstaan dat gemeenten op dit punt (regionaal) samenwerken, waarbij één uitvoerende partij de energietoeslag heeft uitgekeerd. Gemeenten kunnen wel aparte keuzes hebben gemaakt over de gehanteerde inkomensgrens, et cetera.

Bijlage II Verdiepende analyses grootteklasse gemeenten

Tabel II.I Gehanteerde inkomensgrens naar grootteklasse gemeenten (N=108)

Grootteklasse gemeente	120% sociaal minimum	130% sociaal minimum	140% sociaal minimum	Gedifferentieerd naar inkomen	Anders
Minder dan 20.000 inwoners (N=21)	76%	19%	0%	5%	0%
20.000 – 100.000 inwoners (N=66)	61%	30%	0%	6%	3%
Meer dan 100.000 inwoners (N=21)	57%	29%	10%	5%	0%

Tabel II.II Uitsluiten studenten naar grootteklasse gemeenten (N=100)

Grootteklasse gemeente	Studenten categoriaal uitgesloten	Studenten niet categoriaal uitgesloten
Minder dan 20.000 inwoners (N=16)	44%	56%
20.000 – 100.000 inwoners (N=65)	38%	62%
Meer dan 100.000 inwoners (N=19)	37%	63%

Tabel II.III Uitkeren voorschot €500,- energietoeslag 2023 in 2022 naar grootteklasse gemeenten (N=106)

Grootteklasse gemeente	Uitgekeerd	Deels uitgekeerd	Nog van plan uit te keren	Niet uitgekeerd
Minder dan 20.000 inwoners (N=21)	43%	5%	0%	52%
20.000 – 100.000 inwoners (N=64)	39%	13%	13%	36%
Meer dan 100.000 inwoners (N=21)	38%	10%	10%	43%

Tabel II.IV Verhouding ambtshalve toekenning/toekenning op aanvraag doelgroep 120% sociaal minimum naar grootteklasse gemeenten (N=66)

Grootteklasse gemeente	0-25% ambtshalve	26-50% ambtshalve	51-75% ambtshalve	75-100% ambtshalve
Minder dan 20.000 inwoners (N=13)	8%	69%	15%	8%
20.000 – 100.000 inwoners (N=38)	11%	66%	18%	5%
Meer dan 100.000 inwoners (N=15)	0%	47%	27%	27%

Colofon



Bureau Bartels
ONDERZOEK | BELEIDSADVIES

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 13A
3818 LE Amersfoort

www.bureaubartels.nl
info@brtels.nl
033 - 479 20 20

