

Monitor uitvoering energietoeslag

Meting 2

B Bureau Bartels
ONDERZOEK | BELEIDSADVIES

IN OPDRACHT VAN

Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

AUTEURS

Marlies van de Bunt
Lindsay Reissaus

30 MEI 2024



SAMENVATTING

Monitor uitvoering energietoeslag

Meting 2

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 zijn twee metingen uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor deze voorliggende tweede en laatste meting zijn tussen februari en mei 2024 97 gemeenten geraadpleegd. De gepresenteerde cijfers zijn geen eindresultaten maar geven een stand van zaken weer op het moment van raadpleging omdat de energietoeslag 2023 in de meeste gemeenten nog tot en met 30 juni kan worden aangevraagd.

Afbakening doelgroep en voorwaarden

Inkomensgrens

Het Rijk adviseert gemeenten de inkomensgrens aan te laten sluiten bij de inkomensgrenzen van het lokale minimabeleid. Omdat deze inkomensgrenzen veelal op 120% van het sociaal minimum liggen, krijgen gemeenten vanuit het Gemeentefonds middelen voor deze groep huishoudens. Gemeenten mogen kiezen voor een andere inkomensgrens maar dienen eventuele kosten voor een bredere doelgroep met eigen middelen te bekostigen.

Bijna twee derde (65%) van de geraadpleegde gemeenten heeft dit advies opgevolgd en gekozen voor een inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum. Bijna een kwart van de gemeenten (22%) heeft 130% van het sociaal minimum als grens gehanteerd. Enkele gemeenten kozen een andere aanpak, bijvoorbeeld door te differentiëren naar inkomen. Bijna drie kwart van de gemeenten hanteert voor de energietoeslag 2023 dezelfde inkomensgrens als voor 2022. In de 29 gemeenten waar de inkomensgrens is gewijzigd is gaat het in ruim de helft van de gevallen, namelijk 16 keer, om een verruiming.

Aanvullende voorwaarden

Volgens de Participatiewet moeten inwoners om voor energietoeslag in aanmerking te komen ook de Nederlandse identiteit of een verblijfsvergunning bezitten en woonachtig zijn in Nederland. Naast deze algemene voorwaarden en de inkomensgrens kunnen gemeenten ook aanvullende voorwaarden stellen. Zo moeten inwoners ruim de helft van de gemeenten kunnen aantonen dat zij zelfstandige woonruimte hebben en in 45% van de gemeenten een energiecontract/-nota op naam kunnen laten zien. Ook moet in 10% van de gemeenten een huur- of koopovereenkomst op naam

getoond kunnen worden. In negen geraadpleegde gemeenten wordt de vermogenstoets van de Participatiewet toegepast op de energietoeslag 2023. In meerdere gemeenten hoeven inwoners overigens niet actief aan te tonen dat zij aan deze aanvullende voorwaarden voldoen maar volstaat bijvoorbeeld een verklaring in het aanvraagformulier.

Evenals voor de energietoeslag 2022 komen jongeren tot 21 jaar en dak- en thuislozen in principe niet in aanmerking voor de energietoeslag 2023. Als aanvulling daarop zijn voor 2023 ook studenten met recht op studiefinanciering officieel uitgesloten van de energietoeslag. Aan studenten die voor 2023 studiefinanciering ontvangen keert DUO eenmalig €400,- uit. Omdat internationale studenten en langstudeerders niet altijd (meer) recht hebben op studiefinanciering keert een aantal gemeenten aan hen wel energietoeslag uit.

Bewoners van wooninitiatieven met gescheiden kosten voor wonen en zorg moeten in 34% van de gemeenten aan aanvullende voorwaarden voldoen als zij energietoeslag 2023 willen ontvangen. Daarentegen gelden voor deze inwoners in tevens 34% van de gemeenten juist geen aanvullende voorwaarden.

Uitvoering van de energietoeslag

Ambtshalve toekenning

Voor de energietoeslag 2022 bestond het bestand van inwoners aan wie ambtshalve kon worden uitgekeerd in de meeste gevallen uit inwoners die een bijstandsuitkering of andere minimaregeling ontvingen. De energietoeslag 2023 kon daarnaast ook ambtshalve worden uitgekeerd aan inwoners die voor 2022 zelf energietoeslag hebben aangevraagd en voor 2023 wederom recht hebben. Het aantal ambtshalve verstrekkingen is dan ook flink gestegen ten opzichte van 2022. Waar voor 2022 49% van de verstrekkingen ambtshalve plaatsvonden, is voor 2023 88% van de verstrekkingen ambtshalve verlopen.

Daarbij konden gemeenten de toetsing van bestanden uit handen geven aan het Inlichtingenbureau. 83% van de geraadpleegde gemeenten heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Volgens deze gemeenten is de samenwerking met het Inlichtingenbureau over het algemeen gemakkelijk en vlot verlopen. Een aantal gemeenten heeft daarentegen meer werk gehad aan het nalopen van de bestanden die het Inlichtingenbureau aanleverde dan verwacht. Gemeenten die het Inlichtingenbureau niet hebben ingezet, wilden zo snel mogelijk energietoeslag uitkeren en hebben hun bestanden daarom zelf getoetst.

Bijna drie kwart van de geraadpleegde gemeenten heeft actie ondernomen richting inwoners die de energietoeslag 2022 hebben ontvangen maar niet opnieuw in aanmerking komen voor de energietoeslag 2023. Doorgaans zijn deze inwoners hierover per brief geïnformeerd en krijgen zij het advies zelf een aanvraag in te dienen als zij wel degelijk recht denken te hebben op energietoeslag. Daar waar geen actie richting inwoners wordt uitgezet, delen gemeenten vaak wel online informatie waarbij wordt aangeraden om een aanvraag te doen.

Op het moment van raadpleging, dus tussen februari 2023 en mei 2023, had 98% van de gemeenten (bij N=95) de ambtshalve verstrekkingen afgerond.

Toekenning op aanvraag

In de meeste gemeenten is het sinds december 2023 of januari 2024 voor inwoners mogelijk om energietoeslag 2023 aan te vragen en sluit deze mogelijkheid op 30 juni 2024. In 94% van de geraadpleegde gemeenten worden aanvragen (meestal) binnen acht weken beoordeeld, al geven meerdere respondenten aan dat de beoordelingstermijn vaak nog (veel) korter is.

Gemeenten hebben inwoners op verschillende manieren geattendeerd op de energietoeslag 2023. In bijna alle gemeenten (96%) gebeurde dit via de gemeentelijke website, 85% van de gemeenten deed dit via partners die in contact staan met de doelgroep en in 83% van de gemeenten is berichtgeving in de lokale krant aan dit onderwerp gewijd. Ook is door veel gemeenten gebruik gemaakt van sociale media en gerichte communicatie per post, en was er hulp en/of informatie beschikbaar in wijkcentra en gemeentehuizen. In een deel van de geraadpleegde gemeenten zijn lokale ouderenbonden of –verenigingen en vrijwilligers ingezet. De meeste respondenten vermoeden dat desondanks juist de landelijke aandacht voor de energietoeslag de grootste rol heeft gespeeld bij het aanzetten van inwoners tot een aanvraag.

Zo'n drie kwart van de respondenten geeft aan dat het aanvraagproces zonder noemenswaardige knelpunten is verlopen. Daar waar zich wel knelpunten hebben voorgedaan worstelden inwoners vooral met de digitale aard van de aanvraag en/of met de hoeveelheid aan te leveren gegevens.

Hoogte bedrag

Aan het einde van 2022 kregen gemeenten de mogelijkheid om (maximaal) €500,- vanuit het budget van de energietoeslag 2023 alvast uit te keren met de energietoeslag van 2022. 59% van de geraadpleegde gemeenten heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. In bijna twee derde van de gemeenten uit deze groep betreft het resterende verstrekte bedrag voor 2023 daarom in alle gevallen €800,-. Dit betekent dat er in deze gemeenten inwoners zullen zijn die geen energietoeslag voor 2022 hebben gehad en voor 2023 'slechts' €800,- krijgen, terwijl degenen die vorig jaar ook energietoeslag hebben gehad voor 2023 totaal €1.300,- hebben ontvangen. Daarentegen splitst 30% van de gemeenten die €500,- van het budget voor 2023 al voor 2022 heeft uitgekeerd de doelgroep voor 2023 op. Inwoners waaraan deze €500,- al is uitgekeerd krijgen voor 2023 nog €800,-. Inwoners die voor 2022 geen energietoeslag hebben ontvangen krijgen voor 2023 het totaalbedrag van €1.300,- uitgekeerd.

Aansluiting energietoeslag op lokaal (energie)armoedebeleid

Gemeenten bieden behalve energietoeslag nog andere regelingen en voorzieningen aan ter ondersteuning van inwoners die met hoge energiekosten te maken hebben. In ruim drie kwart van de gemeenten legt men de link met energiearmoede in bredere zin, bijvoorbeeld door energiecoaches in te zetten of inwoners van vouchers voor energiezuinige producten te voorzien. In 60% van de gemeenten kan voor gestegen energielasten ook individuele bijzondere bijstand worden

aangevraagd, al wordt van deze mogelijkheid in de praktijk weinig gebruik gemaakt. Daarnaast ondersteunen meer dan de helft van de gemeenten inwoners bij het benutten van overige minimaregelingen.

Bijna twee vijfde van de gemeenten heeft geen inzicht in toeleiding van inwoners naar het overige gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid naar aanleiding van de uitvoering van de energietoeslag 2023. Voor een vijfde van de respondenten is er geen toeleiding merkbaar of is de toeleiding (veel) minder dan verwacht of gehoopt.

Bereik en budget

Aantallen verstrekkingen en bereik

De geraadpleegde gemeenten hebben tot het moment van raadpleging tussen maart en mei 2024 in totaal aan 309.708 huishoudens energietoeslag verstrekt. Dankzij de energietoeslag 2022 was het potentieel ambtshalve bestand veel groter dan voor 2022 zelf. Dit is duidelijk zichtbaar in de verhoudingen tussen de ambtshalve verstrekkingen en toekenningen op aanvraag. Voor de energietoeslag 2023 is 88% van de verstrekkingen ambtshalve verricht; de resterende 12% van de toekenningen volgde op aanvraag van een inwoner zelf. Deze percentages wijken sterk af van de verhoudingen voor de energietoeslag 2022: gemeenten verstrekten toen in 49% van de gevallen ambtshalve en 51% op aanvraag. Voor 2022 werd nog ongeveer een op de drie aanvragen afgewezen, voor 2023 lijkt dit aandeel gedaald naar ongeveer een op de vier. Dit komt in verreweg de meeste gemeenten doordat niet is voldaan aan de inkomensgrens, wat ook bij de energietoeslag 2022 de meest voorkomende reden was..

De geraadpleegde respondenten schatten dat (voorlopig) zo'n 86% van de totale doelgroep bereikt is met de energietoeslag 2023. Dit betekent volgens bijna twee vijfde van de respondenten dat er minder huishoudens zijn bereikt dan met de energietoeslag 2022. In ruim een derde van de gemeenten wordt een vergelijkbaar bereik verwacht als voor 2022. Volgens de meeste gemeenten zijn ook ouderen goed bereikt met de energietoeslag 2023. Het bereik onder zelfstandig ondernemers is voor ruim drie kwart van de respondenten niet in te schatten.

Studenten met studiefinanciering en een aanvullende beurs krijgen via DUO automatisch een eenmalige vergoeding voor energiekosten. Zij komen daarom niet in aanmerking voor energietoeslag. Ruim de helft van de gemeenten heeft studenten (grotendeels) uit het ambtshalve bestand weten te filteren, maar in een vijfde van de gemeenten lukte dit niet. Over het algemeen zijn de risico's van het niet (volledig) uitfilteren van studenten volgens de respondenten beperkt. In ongeveer de helft van de gemeenten zijn ook nog (enkele) aanvragen vanuit studenten gekomen. In een aantal grote studentengemeenten gebeurde dit zelfs regelmatig. Doorgaans zijn studenten door gemeenten naar DUO doorverwezen voor de tegemoetkoming in energiekosten voor studenten. Ten minste zes geraadpleegde gemeenten keren wel energietoeslag uit aan studenten die geen studiefinanciering (meer) ontvangen, zoals langstudeerders en internationale studenten.

Budget en uitgaven

Onder aan de streep verwacht meer dan de helft (58%) van de gemeenten (ongeveer) uit te komen met het beschikbare budget. Dit is een flinke stijging ten opzichte van 2022: toen lag dit aandeel op 21%. Bijna een derde (30%) van de gemeenten verwacht een overschot op het budget, voor 2022 was dit ongeveer een kwart (26%). Waar voor 2022 ruim de helft (53%) van de geraadpleegde gemeenten een tekort verwachtte, denkt nu nog 12% van de respondenten dat het budget ontoereikend is.

Toelichting op energietoeslag

Vergeleken met de energietoeslag 2022 is het proces voor 2023 volgens de respondenten over het algemeen soepeler verlopen, dit komt met name door het grote aandeel ambtshalve verstrekkingen. De voornaamste ervaren knelpunten wijzen evenals vorige keer op een spanningsveld dat voortkomt uit een landelijke regeling die lokaal wordt uitgevoerd: landelijke communicatie-uitingen sluiten volgens de respondenten niet altijd aan op de lokale praktijk.

Inhoud

1. Inleiding	1
2. Afbakening doelgroep en voorwaarden	4
3. Uitvoering	11
4. Bereik en budget	20
5. Toelichting op energietoeslag	28
Bijlage Kenmerken geraadpleegde gemeenten	31

1. Inleiding

In 2022 was door een combinatie van factoren sprake van een algehele stijging van energiekosten. Huishoudens rond het wettelijk sociaal minimum lopen door deze hogere energiekosten extra risico om in financiële moeilijkheden te komen. Daarom heeft het kabinet besloten om in 2022 een eenmalige energietoeslag (hierna: energietoeslag) uit te keren aan deze huishoudens. Dit is voor 2023 herhaald. De verstrekking van deze energietoeslag is bij de gemeenten belegd en de middelen hiervoor worden via het Gemeentefonds beschikbaar gesteld aan de gemeenten.

Het verstrekken van de energietoeslag verloopt via de kaders van de Participatiewet. Dankzij een wijziging in de Participatiewet kunnen gemeenten de energietoeslag uitkeren via categoriale bijzondere bijstand. Deze aanpak heeft als voordeel dat gemeenten bestaande beleidskaders en werkprocessen rondom bijzondere bijstand en gemeentelijk minimabeleid kunnen gebruiken. Daarnaast hebben gemeenten door de gehanteerde kaders een bepaalde mate van beleidsvrijheid betreffende de inhoud en vormgeving van de energietoeslag. De insteek hiervan is dat gemeenten relatief snel een groot aantal huishoudens op of rond het wettelijk sociaal minimum kunnen bereiken.

Om een beeld te krijgen van de uitvoering van de energietoeslag bij Nederlandse gemeenten, laat het ministerie van SZW – in samenwerking met Divosa en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) – metingen uitvoeren.¹ In juni 2023 is een rapport verschenen op basis van de eerste meting over de energietoeslag van 2022.² Het onderhavige rapport gaat over de uitkomsten van het onderzoek naar de energietoeslag van 2023.

Doelstelling monitor

Beide metingen (van 2022 en 2023) vallen onder één monitor. Het centrale doel van de monitor is:

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

Om deze centrale doelstelling te behalen, wordt gekeken naar drie centrale thema's rondom de energietoeslag: 1. inhoud en vormgeving, 2. uitvoering en 3. bereik en (eerste) resultaten.

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

² Van de Bunt & De Hamer, *Monitor uitvoering energietoeslag meting 1* (Bureau Bartels: Amersfoort, juni 2023).



Vormgeving en inhoud van de energietoeslag

Gemeenten hebben beleidsvrijheid ten aanzien van de inhoud en vormgeving van de energietoeslag. De monitor geeft inzicht in welke keuzes gemeenten maken en welke eventuele verschillen zich daarbij tussen gemeenten voordoen.



Uitvoering van de energietoeslag

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



Bereik en (eerste) effecten en resultaten van de energietoeslag

De monitor brengt het bereik onder de doelgroep in kaart. Hierbij gaat het zowel om absolute aantallen als het relatieve bereik. Waar mogelijk kijkt deze monitor ook naar eventuele andere (eerste) effecten en resultaten.

Opzet monitor

De monitor bestaat zoals gezegd uit twee delen. De eerste meting vond plaats in het voorjaar van 2023 en richtte zich op de energietoeslag van 2022. In dit voorliggende rapport presenteren wij de resultaten uit de tweede en laatste meting die tussen februari en mei 2024 onder 97 gemeenten is uitgevoerd. Deze meting heeft betrekking op de energietoeslag van 2023.

De aanpak van beide metingen is nagenoeg hetzelfde. Voor de meting van de energietoeslag van 2022 zijn vertegenwoordigers van 108 gemeenten middels een digitale vragenlijst en aanvullende telefonische gesprekken geraadpleegd. Voor deze meting van de energietoeslag van 2023 hebben de vertegenwoordigers van de 97 gemeenten op een vergelijkbare wijze meegewerkt aan het onderzoek. In bijlage I is een overzicht te vinden van kenmerken van de geraadpleegde gemeenten. Het merendeel van deze gemeenten, namelijk 82%, heeft ook meegewerkt aan de monitor van 2022. Het is daarom mogelijk om – waar relevant – een vergelijking te maken tussen de energietoeslag van 2022 en de energietoeslag van 2023.

De gemeenten hebben door het invullen van een digitale vragenlijst een groot aantal gegevens aangeleverd. Hierbij gaat het onder andere om de volgende gegevens:

- Voorwaarden waaraan huishoudens moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de

- energietoeslag;
- De hoogte van het uitgekeerde bedrag;
- Uitkeringsdata en aanvraagperiode;
- Het (geschatte) aantal toekenningen, afwijzingen en bezwaren;
- Het aantal aanvragen door studenten en bewoners van wooninitiatieven;
- Het (geschatte) bereik;
- De (voorlopige) kosten voor het uitkeren;
- Welke andere voorzieningen worden ingezet voor huishoudens met gestegen energiekosten.

Vervolgens is met 74 gemeenten een aanvullend telefoon-/videobelgesprek gevoerd ter verdieping op de schriftelijk verstrekte informatie.

We merken op dat dit rapport de stand van zaken weergeeft zoals deze was in de periode maart tot en met mei 2024. Dit betekent dat een groot deel van de gemeenten op het moment van onderzoek nog bezig is met het ontvangen en verwerken van aanvragen voor energietoeslag van 2023 en met het uitkeren van toegekende energietoeslag. Wettelijk gezien mogen gemeenten nog tot 31 augustus 2024 energietoeslag van 2023 uitkeren. Dit rapport geeft daarom geen eindstand wat betreft het aantal verstrekkingen en dergelijke, maar het geeft wel duidelijk de contouren weer van hoe de inhoud en uitvoering van de energietoeslag van 2023 er voor de geraadpleegde gemeenten uitziet.

Opzet rapport

In de volgende hoofdstukken bespreken we de resultaten van deze onderzoeksactiviteiten. Hoofdstuk 2 staat in het teken van de afbakening van de doelgroep en de door gemeenten gehanteerde voorwaarden. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 besproken hoe de uitvoering van de energietoeslag is verlopen. In hoofdstuk 4 komt de meer cijfermatige informatie over de energietoeslag aan bod: aantal verstrekkingen, afwijzingen en bezwaren en budgetten en uitgaven. Ten slotte bevat hoofdstuk 5 een algemene toelichting op de energietoeslag van 2023.

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

Zoals gezegd hebben gemeenten in bepaalde mate beleidsvrijheid bij het inrichten van de energietoeslag. In dit hoofdstuk bespreken we daarom welke keuzes de geraadpleegde gemeenten hebben gemaakt met betrekking tot de afbakeningen van de doelgroep en de (rand)voorwaarden waaraan huishoudens moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de energietoeslag 2023. Waar relevant, maken we hierbij een vergelijking met de voorwaarden die gemeenten voor de energietoeslag 2022 hanteerden. In paragraaf 2.1 geven we weer welke inkomensgrenzen gemeenten hanteren. In paragraaf 2.2 komen vervolgens eventuele aanvullende voorwaarden aan bod.

2.1 Gehanteerde inkomensgrens

De beoogde doelgroep voor de energietoeslag bestaat uit huishoudens met een laag inkomen. Stimulansz heeft in 2023 (net als in 2022) een handreiking geschreven met een Rijksadvies wat betreft het afbakenen van de doelgroep.³ Het Rijksadvies is: het hanteren van een inkomensgrens tot 120% van het wettelijk sociaal minimum, het buiten beschouwing laten van vermogen en het uitsluiten van jongeren onder de 21 jaar, studenten met studiefinanciering en dak- en thuislozen. Verstrekkingen aan inwoners tot 120% van het sociaal minimum worden vergoed met de middelen die het ministerie van SZW in het Gemeentefonds stort. Als gemeenten ervoor kiezen om een hogere inkomensgrens te hanteren (bijvoorbeeld 130% van het sociaal minimum), worden zij geacht hiervoor zelf middelen vrij te maken of te vinden. Vanaf de start van de energietoeslag (in 2022) geldt het advies om de inkomensgrens van de energietoeslag aan te laten sluiten bij de inkomensgrens van het minimale beleid van een gemeente. Dit bevordert de uniformiteit van het beleid van een gemeente en maakt het eenvoudiger om ambtshalve verstrekkingen te doen.

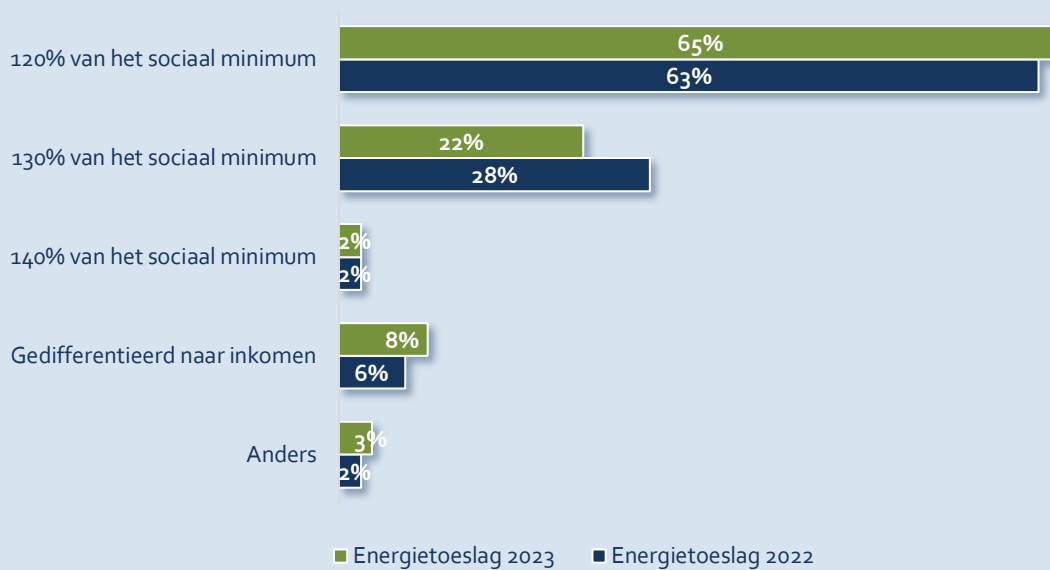
Net als bij de energietoeslag van 2022 geldt voor de energietoeslag van 2023 dat gemeenten over het algemeen kiezen uit de volgende inkomensgrenzen:

- 120% van het sociaal minimum;
- 130% van het sociaal minimum;
- 140% van het sociaal minimum;
- differentiatie naar inkomen.

In figuur 2.1 is weergegeven hoe vaak de geraadpleegde gemeenten de genoemde inkomensgrenzen hanteren en hoe dit zich verhoudt tot de inkomensgrenzen die voor de energietoeslag 2022 waren gesteld.

³ Zie: Stimulansz, *Handreiking eenmalige energietoeslag 2023. Wegwijzer voor de uitvoering* (september 2023). In opdracht van het ministerie van SZW en in samenwerking met het ministerie van SZW, VNG en Divosa.

Figuur 2.1 Inkomensgrens energietoeslag 2023 (N=97) en 2022 (N=108)



Net als bij de energietoeslag van 2022, kiest het overgrote deel van de geraadpleegde gemeenten ook bij de energietoeslag van 2023 voor een inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum. Van de 30 gemeenten die voor een inkomensgrens dan 120% van het sociaal minimum kiezen, voegt de helft eigen middelen toe. Voor de andere gemeenten voldoen de middelen die door het Rijk beschikbaar zijn gesteld om deze ruimere verstrekking mogelijk te maken. Er zijn ook enkele gemeenten die differentiëren naar inkomen. Zij keren bijvoorbeeld tot 120% van het sociaal minimum het volledige bedrag aan energietoeslag uit en aan huishoudens tussen de 120% en 130% van het sociaal minimum de helft van dat bedrag. Ook andere inkomensgrenzen en bedragen komen hierbij voor.

“Omdat er begin 2023 diverse landelijke maatregelen zijn getroffen om de koopkrachtdaling vanwege de hoge inflatie te compenseren, zoals het energieplafond, diverse belastingmaatregelen en het verhogen van de bijstandsnorm en toeslagen, zagen wij geen noodzaak om de inkomensgrens hoger vast te stellen dan 120%.”

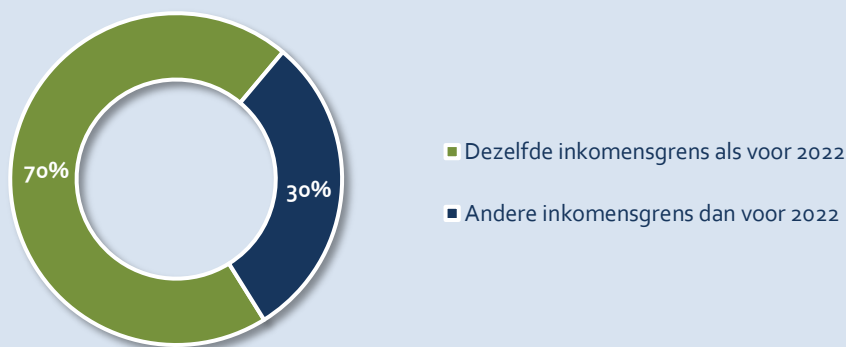
Beleidsadviseur gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners

“Het was de wens om dezelfde lijn door te trekken qua inkomensgrens; zakken wilden we sowieso niet. Dat was mede ingegeven door het feit dat wij voor 2022 ook een hogere grens hanteerden en niet alle rijksmiddelen daarmee op waren. Op basis daarvan gingen we ervan uit dat het voor 2023 ook wel toereikend zou zijn.”

Beleidsadviseur gemeente met 150.000 – 250.000 inwoners

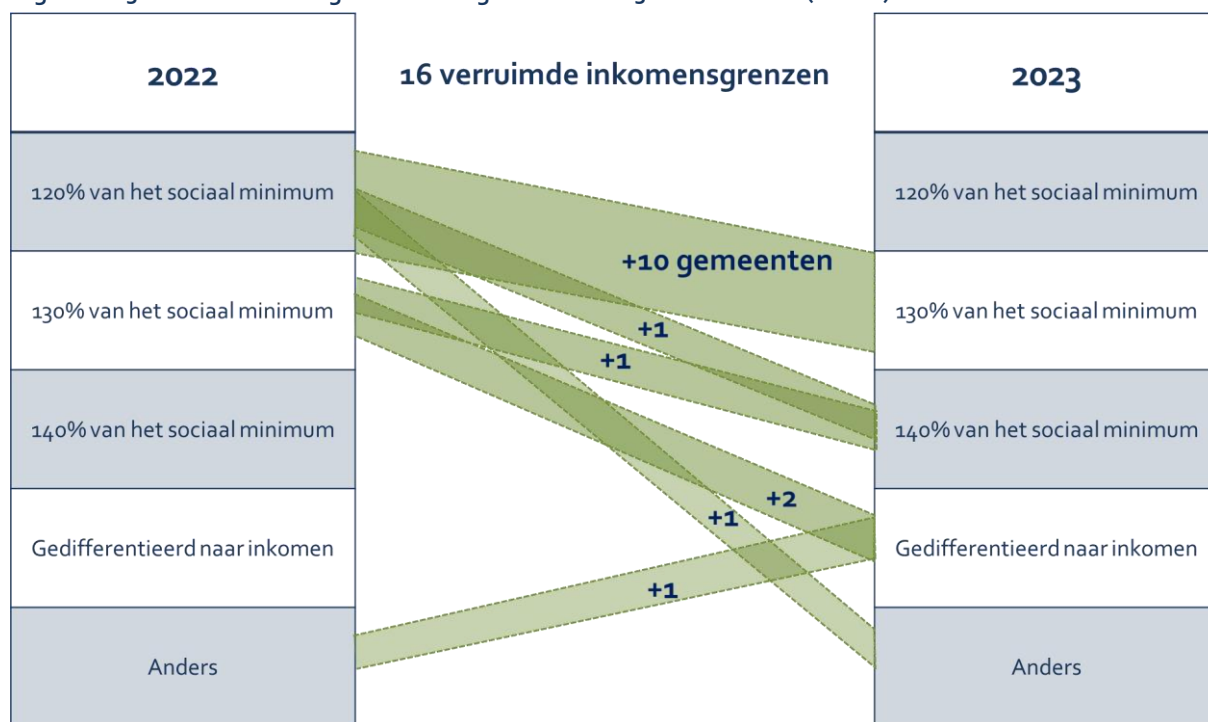
De meeste gemeenten, 70% bij N=96, geven aan dat voor de energietoeslag 2023 dezelfde inkomensgrens is gehanteerd als voor 2022 (zie figuur 2.2). Dit betekent dat 29 gemeenten (30% bij N=96) een andere inkomensgrens hebben gekozen.

Figuur 2.2 Inkomensgrens 2023 ten opzichte van 2022 (N=96)



In 16 van de 29 gevallen gaat het hierbij om een verhoging van de inkomensgrens, bijvoorbeeld van 120% van het sociaal minimum naar 130% van het sociaal minimum of van 130% van het sociaal minimum naar differentiatie naar inkomen (met een hogere grens Zie hiervoor ook figuur 2.3).

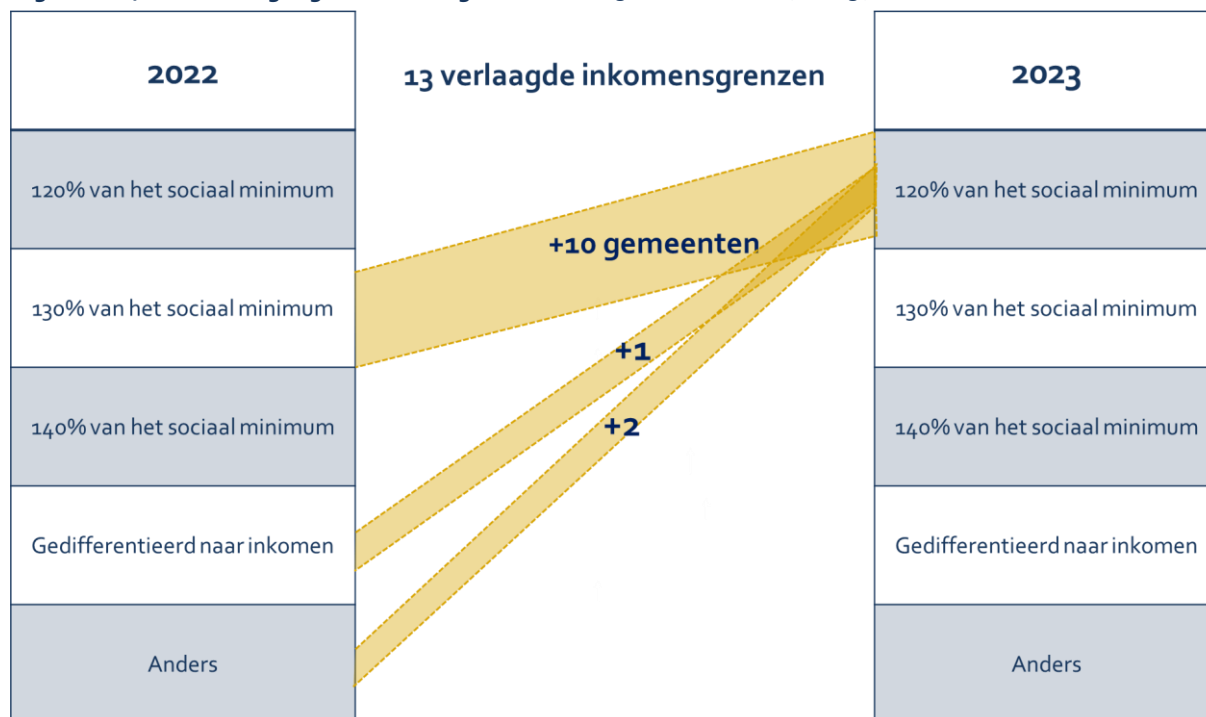
Figuur 2.3 Verruiming inkomensgrenzen 2023 t.o.v. 2022 (N=16)



Daar waar voor de energietoeslag 2023 een hogere inkomensgrens is gekozen dan voor 2022, is dat in het merendeel van de gevallen omdat men met een ruimere doelgroep ook de (lagere) middeninkomens wil bereiken. Ook geven enkele gemeenten aan dat er na het uitkeren van de energietoeslag 2022 middelen over waren waarmee nu aan een bredere doelgroep kan worden uitgekeerd. Daarnaast tellen ten minste twee geraadpleegde gemeenten het vakantiegeld niet mee bij het vaststellen van de inkomensgrens, waardoor deze in de praktijk iets hoger ligt dan 120% van het sociaal minimum.

Hier staat tegenover dat 13 van de 29 gemeenten hun inkomensgrens juist hebben verlaagd. In de meeste gevallen van 130% van het sociaal minimum naar 120% van het sociaal minimum (zie figuur 2.4).

Figuur 2.4 Verlaging inkomensgrenzen 2023 t.o.v. 2022 (N=13)



Zij hebben hier bijvoorbeeld voor gekozen om de inkomensgrens regionaal gelijk te stellen, omdat er voor 2023 geen eigen middelen (meer) beschikbaar zijn, of omdat geen ruimte (meer) is in het vanuit het Rijk beschikbaar gestelde budget voor een grens van 120% van het sociaal minimum om een ruimere verstrekking mogelijk te maken.

“In 2022 hadden wij de inkomensgrens bepaald op 130%. Daarmee hebben we toen ons budget ruimschoots overschreden. Daarom hebben wij de inkomensgrens naar beneden vastgesteld zoals vanuit het Rijk wordt gesubsidieerd.”

Beleidsadviseur gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners

2.2. Aanvullende voorwaarden

De inkomensgrens waarmee gemeenten de doelgroep afbakenen geldt voor zowel de ambtshalve verstrekkingen als de verstrekkingen op aanvraag van inwoners zelf. Daarbij gelden volgens de Participatiewet in ieder geval nog de volgende voorwaarden om voor energietoeslag in aanmerking te komen: .

- In het bezit van de Nederlandse identiteit of een verblijfsvergunning;
- Woonachtig zijn in Nederland.

Hiernaast hanteren de meeste gemeenten nog aanvullende voorwaarden voor inwoners die zelf een aanvraag indienen. De volgende aanvullende voorwaarden zijn het meest genoemd:

- Kunnen aantonen dat iemand zelfstandige woonruimte heeft (51 keer);
- Energiecontract/-nota op naam kunnen laten zien (44 keer);
- Huur- of koopovereenkomst op naam kunnen laten zien (10 keer).

Ook voor de aanvullende voorwaarden geldt dat deze bij iets meer dan de helft van de gemeenten (namelijk 54% bij N=73) hetzelfde zijn als voor de energietoeslag 2022. Gemeenten verklaren dat zij dit bijvoorbeeld doen voor duidelijkheid richting inwoners of voor de uitvoering.

“We proberen juist hetzelfde te doen qua voorwaarden, met oog op de duidelijkheid richting inwoners.”

Beleidsmedewerker gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners

“Alle voorwaarden hetzelfde houden is ook voor de uitvoering makkelijker, we hebben ook dezelfde mensen ingezet en zij konden zo makkelijk door.”

Beleidsadviseur gemeente met 150.000 – 250.000 inwoners

Gemeenten waar de aanvullende voorwaarden wel zijn gewijzigd ten opzichte van 2022 hebben veelal een voorwaarde toegevoegd. Zij vragen nu bijvoorbeeld naar een energierekening of-contract op naam of naar een verklaring of bewijs van zelfstandig wonen. Ook hebben enkele gemeenten aanscherpingen doorgevoerd met betrekking tot kostendelers.

“Vorige keer [energietoeslag 2022] niet gevraagd naar energiecontract op naam. Toen bleek dat we ook veel uitgekeerd hebben aan kostendelers. Bijvoorbeeld mensen met een uitkering die wonen bij ouders die wel een inkomen hebben. Omdat we toen hebben uitgekeerd aan de oudste persoon in een huishouden met een uitkering. Dus deze keer hebben we kostendelers eruit willen filteren. Contract op naam vragen gaat nu eigenlijk best goed. We nemen in de praktijk overigens ook genoeg met een afschrijving/betaling waaruit duidelijk wordt dat de ontvanger daadwerkelijk de kosten betaald.”

Projectmanager gemeente met 150.000 – 250.000 inwoners

We merken hierbij op dat een aantal gemeenten aangeeft dat voldoen aan aanvullende voorwaarden niet actief aangetoond hoeft te worden, maar dat aanvragers bijvoorbeeld in het aanvraagformulier verklaren dat zij aan de voorwaarde voldoen. Dit komt veel voor in het geval van zelfstandige woonruimte: aanvragers hoeven hier dan geen bewijs van te tonen, maar verklaren dat zij zelfstandige woonruimte hebben. Indien er twijfels zijn over de juistheid van de informatie, wordt aanvullende informatie opgevraagd of extra onderzoek gedaan.

“In het aanvraagformulier is opgenomen dat men een verklaring moet afleggen. Als wij denken dat het niet klopt gaan we op extra onderzoek uit.”

Beleidsadviseur gemeente met 20.000 – 50.000 inwoners

8 gemeenten in deze raadpleging geven aan een vermogenstoets te doen. Bij één van deze

gemeenten geldt dat inwoners bij de aanvraag enkel hoeven te verklaren dat ze geen groot eigen vermogen hebben, zonder aanvullend bewijs te leveren. Bij de andere zeven gemeenten wordt actief een vermogenstoets uitgevoerd rondom de ambtshalve verstrekking en wordt een verklaring gevraagd bij verstrekkingen op aanvraag. De vermogenstoets die bij deze gemeenten gehanteerd wordt werkt volgens hetzelfde principe als de vermogenstoets voor bijzondere bijstand binnen deze gemeenten. De voornaamste reden om voor de vermogenstoets te kiezen is het feit dat de gemeenten bij de energietoeslag van 2022 niet uitkwamen met het budget. Daarnaast bestonden er destijds vermoedens van inwoners met een groot eigen vermogen (maar een laag inkomen) die aanspraak maakten op de energietoeslag. Deze vermoedens zijn gedeeltelijk bevestigd met het uitvoeren van de vermogenstoets voor energietoeslag 2023: van de circa 13.000 getoetste huishoudens zijn circa 2.100 afgewezen op basis van vermogen. De gemeenten zijn daarom tevreden over het uitvoeren van de vermogenstoets. Het doet volgens deze gemeenten namelijk recht aan de intentie van de regeling. Daarnaast is waar mogelijk wel rekening gehouden met uitzonderingen, bijvoorbeeld inwoners die vanwege compensatie van de toeslagenaffaire de vermogensgrens overschrijden.

Specifieke doelgroepen

Zoals ook voor de energietoeslag 2022 het geval was, zijn jongeren tot 21 jaar en dak- en thuislozen als groep uitgesloten van de energietoeslag 2023. Daarnaast zijn ook studenten die in aanmerking komen voor studiefinanciering officieel uitgesloten van energietoeslag van 2023. Studenten met een basisbeurs en een aanvullende beurs krijgen voor 2023 via DUO automatisch een eenmalige vergoeding van €400,- uitgekeerd. Ondanks deze duidelijke voorwaarden zijn er toch situaties die niet precies binnen de wettelijke kaders passen. Zo komen internationale studenten en langstudeerders niet (altijd) in aanmerking voor studiefinanciering. In ieder geval zes geraadpleegde gemeenten keren daarom dan ook wel energietoeslag uit aan studenten die geen studiefinanciering ontvangen. Er zijn vanuit de geraadpleegde gemeenten geen signalen binnengekomen van het breed uitkeren van energietoeslag aan studenten mét studiefinanciering.

“Studenten kunnen studiefinanciering ontvangen, maar wij hebben behoorlijk veel internationale studenten die niet in aanmerking komen voor studiefinanciering maar ook niet afgewezen kunnen worden van bijstand. Dus onze juristen zeggen: die kunnen we niet afwijzen. Dus wij keren aan die internationale studenten wel uit. Het gaat om enkele tientallen internationale studenten. De internationale studenten zijn gewoon vergeten door het ministerie.”

Beleidsadviseur gemeente met 100.000 – 150.000 inwoners

Ook bewoners van wooninitiatieven waar de kosten voor wonen en zorg gescheiden zijn vormen een bijzondere groep. In de meeste gemeenten (43% bij N=91) kunnen bewoners van wooninitiatieven zonder aanvullende voorwaarden een beroep doen op energietoeslag. In 35% van de gemeenten kan dit voor de bewoners van wooninitiatieven indien zij aan (enkele) aanvullende voorwaarden voldoen, zoals het tonen van een energiecontract of- nota op naam. In 4% van de gemeenten kunnen bewoners enkel aanspraak maken op individueel bijzondere bijstand. 7% van de geraadpleegde gemeenten geven aan dat er geen mogelijkheden voor ondersteuning zijn voor bewoners van wooninitiatieven. De laatste 11% kon hier geen concrete uitspraken over doen.

Ook zelfstandig ondernemers vormen een bijzondere doelgroep. Vanwege fluctuerende inkomsten is niet altijd eenvoudig te toetsen of iemand in aanmerking komt voor energietoeslag. Ten minste één gemeente heeft daarom een apart aanvraagformulier voor zelfstandigen ontworpen, zodat de gemeente bij het beoordelen van de aanvraag op de hoogte is dat het een zelfstandig ondernemer betreft.

“We hebben nu twee aanvraagformulieren gedaan: één voor zelfstandigen en één voor reguliere inwoners.”

Kwaliteitsmedewerker uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten

3. Uitvoering

Op 21 september 2023 heeft de Tweede Kamer de Wet eenmalige energietoeslag 2023 aangenomen en vervolgens heeft de Eerste Kamer op 3 oktober 2023 ingestemd met deze wet. Op 7 oktober 2023 is de wet inwerking getreden. Gemeenten konden vanaf dat moment officieel beginnen met het uitkeren van de energietoeslag 2023. In dit hoofdstuk staat de uitvoering van het uitkeren van de energietoeslag centraal. In de eerste twee paragrafen komen de twee manieren van verstrekking aan bod, namelijk ambtshalve verstrekking in paragraaf 3.1 en verstrekking op aanvraag in paragraaf 3.2. Paragraaf 3.3 gaat over de hoogte van het bedrag van de energietoeslag. Gemeenten hadden de mogelijkheid om €500,- van de energietoeslag van 2023 naar voren te halen en uit te keren als energietoeslag 2022. Hierdoor verschilt de hoogte van het bedrag voor de energietoeslag van 2023 per keuze van de gemeente. Daarom is paragraaf 3.3 gewijd aan de manieren waarop gemeenten met de hoogte van het uitgekeerde bedrag zijn omgegaan. Tot slot komt in paragraaf 3.4 de aansluiting van de uitvoering van de energietoeslag op het lokale (energie)armoedebeleid aan bod.

3.1 Ambtshalve toekenning

Gemeenten kunnen ambtshalve energietoeslag toekennen aan inwoners waarvan al bekend is dat zij aan de gestelde voorwaarden voldoen en waarvan ook een bankrekeningnummer bekend is. Voor de energietoeslag 2022 betrof dit bijvoorbeeld huishoudens die een bijstandsuitkering ontvangen of andere minimaregelingen gebruiken. Voor de energietoeslag 2023 is dit ambtshalve bestand uitgebreid met de inwoners die zelf energietoeslag 2022 hebben aangevraagd (en dus voorheen onbekend waren bij de gemeente) en voor 2023 opnieuw in aanmerking komen voor energietoeslag.

Daarbij is het ambtshalve proces nog verder vergemakkelijkt ten opzichte van 2022 dankzij de mogelijkheid tot inzet van het Inlichtingenbureau. Het Inlichtingenbureau heeft de toets op de collectieve bijzondere bijstand beschikbaar gesteld voor toetsing van de energietoeslag 2023. Gemeenten konden hun bestanden met gegevens van huishoudens uploaden bij het Inlichtingenbureau, waarna het Inlichtingenbureau een toets heeft uitgevoerd. De toets van het Inlichtingenbureau is, in overleg met het ministerie van SZW, niet speciaal op maat gemaakt voor de energietoeslag. Dit betekent dat een aantal elementen horend bij de energietoeslag – bijvoorbeeld of iemand studiefinanciering ontvangt of woonachtig is in de gemeente – niet door het Inlichtingenbureau meegenomen konden worden. Het was daarom niet mogelijk om in alle gevallen een 'ja' of 'nee' te geven op de vraag of iemand ambtshalve recht heeft op de energietoeslag. Het Inlichtingenbureau hanteert als referentieperiode de twee maanden voorafgaand aan de maand waarin de gemeente het bestand voor toetsing heeft aangeleverd bij het Inlichtingenbureau.⁴ De gemeenten zijn van te voren op de hoogte gesteld van de (eventuele) beperkingen van de toets.

⁴ Met uitzondering van de maanden december en mei omdat dit doorgaans bijzondere maanden zijn wat betreft inkomen.

Door de uitbesteding van de toetsing van de bestanden aan het Inlichtingenbureau is geprobeerd de werkdruk van gemeenten te verlichten. Uit de raadpleging blijkt dat de meeste gemeenten, namelijk 83% bij N=96, het Inlichtingenbureau inderdaad hebben ingezet.

“Heel fijn dat we het Inlichtingenbureau konden raadplegen. Het viel ons op dat inwoners voor een deel toch een hoger inkomen hadden gekregen dus dit was een nuttige voorziening. Ambtshalve uitkeren ging erg soepel maar het blijft een spannende actie om duizenden mensen in één keer uit te betalen. De eerste keer dachten we dat het relatief goed te doen was maar er komt veel meer controlewerk bij kijken dan verwacht. Je wilt niet overmaken aan inwoners die er geen recht op hebben.”

Beleidsadviseur voor twee gemeenten

De respondenten die gebruik hebben gemaakt van de diensten van het Inlichtingenbureau zijn over het algemeen positief over de inzet hiervan. Zij benoemen vooral regelmatig het gemak van de werkwijze: gemeenten leveren bestanden aan die door het Inlichtingenbureau na toetsing worden teruggestuurd. Ook zijn respondenten erg te spreken over de snelheid waarmee de bestanden door het Inlichtingenbureau gecontroleerd zijn en hoe snel het Inlichtingenbureau op vragen van gemeenten reageerde.

“Het liep heel fijn met het Inlichtingenbureau, dat heeft veel gescheeld in de uitvoeringskosten. Ik denk ook dat we daardoor nu minder aanvragen hebben gehad. Het was wel lastig om de studenten uit het ambtshalve bestand te filteren, ik kan niet garanderen dat dat 100% is gelukt.”

Kwaliteitsmedewerker uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten

Ondanks de voornamelijk positieve ervaringen heeft een aantal gemeenten toch knelpunten ervaren. Zij geven voornamelijk aan dat de bestanden die het Inlichtingenbureau aanleverde meer (handmatig) naloopwerk van gemeenten vergden dan verwacht. Zo wordt geen rekening gehouden met pensioenvrijlating waardoor aan inwoners met een klein pensioen net boven de 120% van het sociaal minimum uitkomen niet ambtshalve kon worden uitgekeerd terwijl ze (mogelijk) wel recht hebben op de energietoeslag. Zoals hierboven aangegeven, waren eventuele beperkingen van de toets op voorhand bekend gemaakt aan gemeenten.

“Het was best nog wel een gedoe. We toetsten alleen op inkomen en het Inlichtingenbureau gaf aan of mensen procentueel boven of onder de 120% van het sociaal minimum zitten. Op basis daarvan werd een eerst schifting gemaakt. De groep die nu nieuw is – inwoners die vorig jaar geen energietoeslag hebben aangevraagd of geen recht hadden – erbij plussen was wel lastig. Het waren veel verschillende bestanden.”

Beleidsadviseur uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten

15% (bij N=96) van de gemeenten heeft het Inlichtingenbureau niet ingezet. Uit toelichting blijkt dat zij de toetsing zelf uitgevoerd hebben, bijvoorbeeld omdat ze zo snel mogelijk wilden beginnen met het uitkeren van de energietoeslag. Enkele respondenten hebben dit besluit gebaseerd op eerdere ervaringen waarbij zij bestanden vanuit het Inlichtingenbureau zelf nog moesten nalopen.

“Iedereen die de energietoeslag 2022 heeft gekregen heeft nu ambtshalve gekregen. De inkomensgrens is zodanig verhoogd dat het onwaarschijnlijk is dat vorige rechthebbenden nu niet meer in aanmerking komen. We hebben de afweging gemaakt tussen de enkele inwoners die daardoor nu misschien onterecht energietoeslag krijgen en werk dat we zouden hebben om alles uit te zoeken. We hebben dan ook geen gebruik gemaakt van het Inlichtingenbureau.

Beleidsadviseur gemeente met 20.000 – 50.000 inwoners

“Wij zijn eind oktober begonnen met uitkeren. Wij hebben het Inlichtingenbureau niet nodig om de ambtshalve groep te identificeren en controleren. We konden gewoon batches maken van mensen die vorig jaar energietoeslag hebben gehad, hebben dat naast de actuele inkomensgegevens uit ons eigen systeem gelegd en zo een nieuwe batch met geverifieerde actuele inkomensgegevens gecreëerd. Daarmee konden we snel en netjes ambtshalve uitkeren.”

Beleidsadviseur gemeente met 250.000 of meer inwoners

Het is mogelijk dat de toetsing (van bijvoorbeeld het Inlichtingenbureau) uitwijst dat bepaalde inwoners een inkomen hebben boven de door de gemeente vastgestelde inkomensgrens en als gevolg daarvan niet voor de energietoeslag 2023 in aanmerking komen terwijl zij in 2022 wel energietoeslag ontvingen. 73% bij N=93 van de gemeenten onderneemt actie richting deze inwoners. In (vrijwel) alle gevallen betreft dit een brief waarin de situatie wordt uitgelegd met doorgaans het advies om zelf een aanvraag in te dienen als men meent toch recht op de energietoeslag 2023 te hebben. Ook wordt daarbij soms verwezen naar alternatieve regelingen. Gemeenten die geen actie richting deze inwoners uitzetten, delen doorgaans wel informatie op hun website en raden inwoners zo aan om zelf een aanvraag in te dienen als ze denken toch in aanmerking te komen voor de energietoeslag.

In de praktijk heeft doorgaans eerst de ambtshalve verstrekking plaatsgevonden, voordat de aanvraagprocedure open ging. Vrijwel alle geraadpleegde gemeenten zijn nog in 2023 begonnen met het ambtshalve uitkeren, meestal begin december. 98% van de gemeenten bij N=95 had dit proces op het moment van raadpleging dan ook al achter de rug. Voor de twee gemeenten voor wie het ambtshalve traject op dat moment nog niet voltooid was, geldt dat hier een administratieve fout aan ten grondslag ligt of dat er sprake is van een ophoging van het uit te keren bedrag die nog niet voltooid is.

3.2 Toekenning op aanvraag

Inwoners waaraan niet ambtshalve energietoeslag kan worden uitgekeerd, kunnen zelf een aanvraag indienen. In verreweg de meeste gemeenten is deze mogelijkheid vanaf december 2023 of januari 2024 opengesteld. Bij meer dan de helft van de gemeenten sluit het aanvraagproces op 30 juni of 1 juli 2024. Een enkele gemeente hanteert een relatief korte periode waarin energietoeslag aangevraagd kan worden, bijvoorbeeld van januari tot en met maart of april.

Bij vrijwel alle gemeenten, namelijk 94% bij N=88, worden aanvragen binnen acht weken beoordeeld. Uit de toelichtingen blijkt overigens dat het in de praktijk ook veelvuldig voorkomt dat beoordelingen veel sneller gaan dan 8 weken.

Gemeenten hebben de energietoeslag 2023 op verschillende manieren onder de aandacht van inwoners gebracht. In de meeste gevallen is dit gedaan via berichtgeving op de gemeentelijke website (92 keer), via partners die in contact staan met de doelgroep (82 keer) en via berichtgeving in plaatselijke krant (80 keer). In figuur 3.1 zijn de verschillende gebruikte informatiekkanalen weergegeven.

Figuur 3.1 Ingezette informatiekkanalen (N=96)



Respondenten konden meerdere antwoorden selecteren

Zoals uit bovenstaande figuur blijkt hebben gemeenten inwoners via allerlei kanalen geprobeerd te informeren over de energietoeslag 2023. Incidenteel zijn ook nog andere acties uitgezet om het bereik te vergroten. Zo zijn in sommige gemeenten ook reclameborden geplaatst, worden inwoners door gemeenten via woningbouwcorporaties, grote werkgevers in de regio of huis-aan-huis energiebespaarteam geïnformeerd over de energietoeslag, en zijn inwoners na kwijtschelding van gemeentelijke belastingen aangeschreven over de energietoeslag. Eén respondent geeft aan dat er helemaal geen informerende activiteiten zijn ondernomen omdat het bereik van de energietoeslag 2022 heel groot was.

Voor de meeste respondenten blijkt het vanwege de combinatie van ingezette kanalen lastig om aan te geven welke activiteiten voornamelijk effectief zijn geweest. Toch denken veel respondenten dat vooral de landelijke aandacht inwoners tot een aanvraag heeft aangezet. Ze geven ook aan dat de

samenwerking van gemeenten met sociale partners en de online informatieverstrekking via gemeentelijke websites en sociale media een belangrijke bijdrage hebben geleverd. Ook hebben sommige respondenten het idee dat inwoners dankzij de energietoeslag 2022 al goed op de hoogte waren van het feit dat er ook voor 2023 een energietoeslag beschikbaar was.

“Het is echt een combinatie van dingen. De landelijke bekendheid helpt ook: als er iets op het NOS journaal is [over de energietoeslag] zien wij een piek in de aanvragen. Maar ook de inzet van intermediairs en onze communicatie heeft geholpen.”

Projectmanager gemeente met 20.000 – 50.000 inwoners

“We hebben vooral activiteiten uitgevoerd in de lijn van vorig jaar. Het helpt ook dat er landelijke aandacht voor is. Zodra er landelijk iets bekend is [gemaakt], hangen inwoners al meteen aan de lijn om erom te vragen.”

Beleidsadviseur gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners

“We hebben een heleboel gedaan: geprinte en sociale media, digitale reclameborden langs de weg, flyers, etc. Alles bij elkaar geeft het effect.”

Projectmanager gemeente met 150.000 - 250.000 inwoners

“Qua communicatie hebben we minder gedaan dan voor 2022 en we krijgen nog steeds wekelijks aanvragen. Mensen weten de weg dus wel. Vorige keer hebben we uitgebreid aandacht aan de energietoeslag besteed, dat is blijkaar blijven hangen.”

Beleidsadviseur gemeente met 100.000 - 150.000 inwoners

We hebben ook aan de respondenten gevraagd of zij specifieke inzet hebben geboden voor het bereiken en/of ondersteunen van ouderen. In gemeenten waar extra richting deze doelgroep is ingezet gaat het meestal om een lokale partners zoals ouderenbonden of -verenigingen en de inzet van vrijwilligers. In verschillende gemeenten speelt specifiek de Katholieke Bond van Ouderen een belangrijke rol bij het verspreiden van informatie over de energietoeslag. Ook inloopsprekuren worden volgens respondenten goed door deze doelgroep bezocht.

De aanvraagprocedures lijken bij de geraadpleegde gemeenten over het algemeen goed verlopen te zijn. Volgens drie kwart van de gemeenten (bij N=61) is het aanvraagproces zodanig soepel verlopen dat van knelpunten geen sprake is geweest. Daar tegenover staat dat zich in 23% van de gemeenten wel knelpunten hebben voorgedaan tijdens de aanvraag. Dit gaat voornamelijk over het digitale aspect van de aanvraagprocedure, waarmee niet elke inwoner even behendig is. Ook worstelden inwoners van enkele gemeenten met de hoeveelheid gegevens die zij moesten aanleveren.

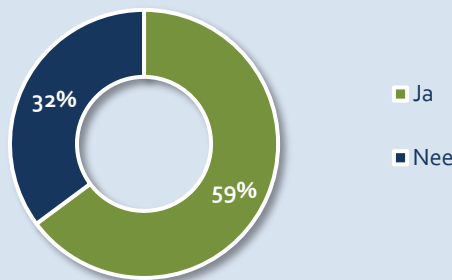
3.3 Hoogte uitgekeerde bedrag

In theorie mogen gemeenten zelf de hoogte van het uit te keren bedrag bepalen. In de praktijk is het uitgangspunt echter dat voor de energietoeslag van 2023 aan elk huishouden €1.300,- wordt uitgekeerd. In de vorige rapportage is uiteengezet hoe de hoogte van deze norm voor het uit te keren

bedrag tot stand is gekomen. Zoals in paragraaf 2.1 al naar voren is gekomen, differentiëren sommige gemeenten naar inkomen. Zij hanteren daarom een andere hoogte van het bedrag.

Gemeenten hebben de mogelijkheid gekregen om (maximaal) €500,- vanuit het budget van de energietoeslag voor 2023 alvast naar voren te halen en uit te keren als energietoeslag 2022. 59% van de geraadpleegde gemeenten (bij N=96) heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 Gebruik mogelijkheid uitkeren (maximaal) €500,- vanuit budget 2023 in 2022 (N=96)



Deze mogelijkheid tot eerder uitkeren vanuit het budget van de energietoeslag van 2023 leidt tot de situatie dat door gemeenten verschillende varianten worden gehanteerd van het uit te keren bedrag in 2023/2024. In onderstaande figuur zijn de drie meest gebruikte varianten weergegeven. Uitzonderingen hierop worden verderop besproken.

Figuur 3.3 Varianten hoogte uit te keren bedrag



De eerste variant is het meest eenduidig: omdat er nog geen eerdere verstrekking uit het budget van

2023 heeft plaatsgevonden, bedraagt iedere verstrekking nu €1.300,-. De echte keuze ligt bij gemeenten die wél de energietoeslag met €500,- hebben verhoogd. Deze gemeenten kiezen in de meeste gevallen uit variant 2 of 3. In variant 2 geldt dat elke verstrekking €800,- is. Dit geldt dus ook voor inwoners die – om wat voor reden dan ook – voor 2022 géén €1.800,- verstrekt hebben gekregen. Bijvoorbeeld omdat zij op dat moment niet in aanmerking kwamen voor de energietoeslag, op dat moment geen aanvraag hebben gedaan of omdat zij op dat moment in een andere gemeente woonde die geen voorverstreking deed. Van de geraadpleegde gemeenten die de energietoeslag van 2022 hebben opgehoogd met €500,- geeft meer dan de helft (63% bij N=56) aan dat aan iedereen voor 2023 €800,- wordt toegekend. Dit was vanuit het Rijk ook het advies. Hoewel gemeenten soms aangeven met dit vraagstuk geworsteld te hebben, zijn zij terugkijkend over het algemeen tevreden met de keuze die zij hebben gemaakt.

“We hebben eerder al €500,- uitgekeerd en iedereen krijgt nu €800,-. Dat hebben we ook regionaal afgesproken. Deze aanpak heeft ons geen problemen opgeleverd.”

Beleidsadviseur gemeente met 50.000 - 100.000 inwoners

“Er zijn weinig vragen gekomen over die €800,-. Ik had meer discussie verwacht. Er zijn een aantal vragen gekomen, maar zeker geen discussies en geen bezwaren.”

Kwaliteitsmedewerker gemeente met 10.000 - 20.000 inwoners

“Het heeft voor veel stress gezorgd. Eind 2022 werd aangekondigd dat er in 2023 weer een energietoeslag zou komen. Toen was de nood ook het hoogst dus we wilden echt het maximale kunnen uitkeren aan de inwoners. De informatievoorziening was erg onduidelijk. We hebben [voor 2022] na veel gedoe gekozen voor die €1.800,-. Het was toen ook al lastig uit te leggen aan de gemeenteraad en inwoners hoe dat nou zat..”

Beleidsmedewerker gemeente met 50.000 - 100.000 inwoners

Tegenover deze aanpak tegenover staat dat 30% van de gemeenten waar de energietoeslag 2022 is opgehoogd de doelgroep opsplitsen (variant 3). Inwoners die de ophoging van €500,- voor 2022 hebben gehad krijgen €800,- voor 2023 en degene die voor 2022 geen energietoeslag hebben ontvangen, krijgen €1300,-. Uit de raadpleging blijkt dat dit voor deze gemeenten een weloverwogen beslissing is. Zij vinden bijvoorbeeld dat het oneerlijk is en/of in strijd met het gelijkheidsbeginsel dat inwoners die nog geen €500,- hebben ontvangen minder krijgen dan anderen die al wel €500,- hebben ontvangen.

“We vinden vanuit het gelijkheidsbeginsel dat we deze keuze moeten maken [€800,- en €1.300,- voor verschillende inwoners]. We weten dat Stimulansz iets anders adviseert, maar het is een overwogen keuze om het zo te doen. We hebben de Raad ook geïnformeerd wat de voor- en nadelen zijn en dit is de keuze geworden. Er is incidenteel een vraag over geweest vanuit inwoners. Maar we merken vooral dat mensen er überhaupt gewoon wel blij mee zijn dat ze iets krijgen. ”

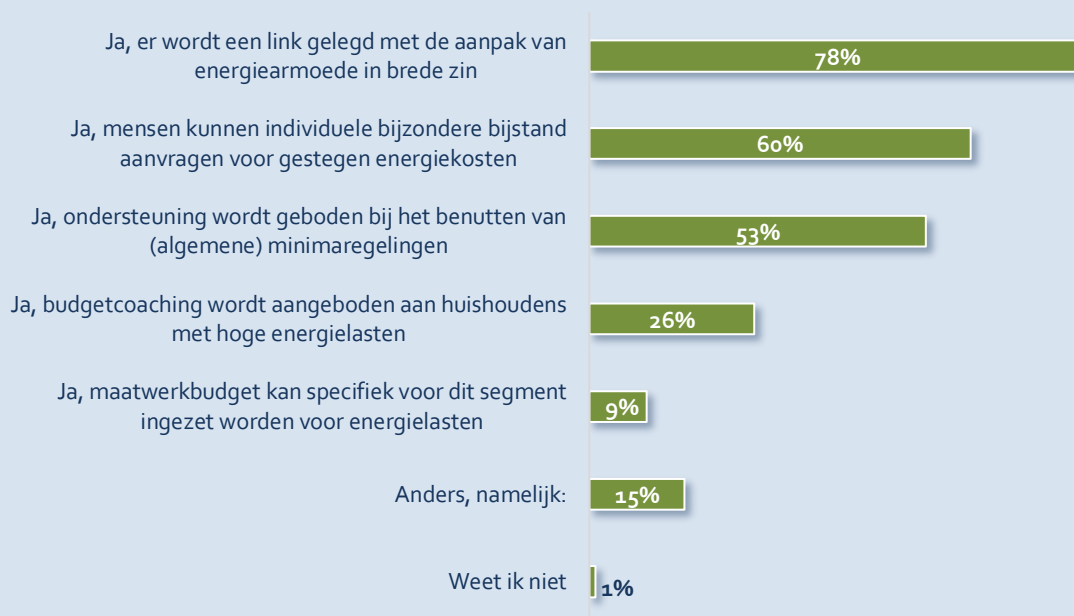
Beleidsadviseur gemeente met 20.000 - 50.000 inwoners

Bovenstaande varianten hebben betrekking op gemeenten die de 'standaard' bedragen hebben uitgekeerd. Er zijn echter ook enkele uitzonderingen. Bijvoorbeeld gemeenten die qua bedrag sowieso al differentiëren naar inkomensgrens en daardoor een extra variant toepassen. Of een gemeente die een voorverstreking vanuit het budget van 2023 heeft gedaan van €4,00,- in plaats van €5,00,- en daarom nu €9,00,- uitkeert.

3.4 Aansluiting energietoeslag op lokaal (energie) armoedebeleid

Niet voor alle inwoners die te maken hebben met gestegen energielasten is de energietoeslag toereikend. Daarnaast komen sommige inwoners met (sterk) gestegen energielasten niet aanmerking voor energietoeslag, terwijl zij wel financieel kwetsbaar zijn of kunnen worden door de hogere energiekosten. Daarom zetten veel gemeenten naast de energietoeslag ook verschillende andere ondersteunende regelingen en voorzieningen voor inwoners met een laag inkomen. Figuur 3.4 geeft hier een overzicht van.

Figuur 3.4 Overige inzet energiearmoede (N=91)



Respondenten konden meerdere antwoorden selecteren

Zoals uit bovenstaande figuur blijkt wordt in de meeste gemeenten een link gelegd met de aanpak van energiearmoede in bredere zin. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van energiecoaches, het verstrekken van pakketten met of vouchers voor energiebesparende producten, of het informeren van inwoners over energiebesparende maatregelen. Daarnaast kunnen inwoners van ten minste 56 gemeenten ook individuele bijzondere bijstand aanvragen voor gestegen energiekosten. Aan de respondenten van deze gemeenten hebben we gevraagd of zij weten hoeveel aanvragen voor individuele bijzondere bijstand ook daadwerkelijk (mede) betrekking hadden op de gestegen energielasten. In 55% van de gemeenten is hier zicht op. In de meeste gevallen blijkt dat de individuele

bijzondere bijstand niet voor dit doeleinde is aangevraagd. In de gemeenten waar wel individuele bijzondere bijstand is aangevraagd voor gestegen energiekosten gaat dit om relatief (zeer) kleine aantallen. De andere helft van de gemeenten waar individuele bijzondere bijstand voor gestegen energielasten kan worden aangevraagd weet niet hoe vaak dit voorkomt. Uit navraag bij de gemeenten waar geen zicht is op het aantal aanvragen voor individuele bijzondere bijstand voor gestegen energielasten blijkt dat dit doorgaans betekent dat de individuele bijzondere bijstand in deze gemeenten vrijwel niet voor dit doeleinde wordt aangevraagd.

We hebben ook aan de respondenten gevraagd of zij naar aanleiding van de energietoeslag 2023 een nieuw deel van de doelgroep in beeld hebben gekregen voor het overige gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid. Hier blijkt nauwelijks sprake van te zijn. Van de 56 gemeenten die deze vraag hebben beantwoord geeft 39% aan hier geen inzicht in te hebben. Voor een vijfde van de respondenten is geen of slechts een tegenvallende toeleiding merkbaar. Een aantal gemeenten geeft aan dat naar aanleiding van de energietoeslag 2022 wel (meer) sprake was van toeleiding naar het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid.

“De vorige keer merkten we meer toeleiding dan deze keer. De vorige keer was er meer persoonlijk contact, nu is er veel meer automatisch gedaan. Als je mensen echt spreekt, kun je ze beter doorverwijzen. Ook als iemand drie keer vraagt om wanneer de energietoeslag nou komt, dan merk je wel dat er mogelijk hoge nood is.”

Beleidsadviseur van een uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten

“Wij merken geen toeleiding, dat vinden wij ook opvallend. We hebben expliciet gevraagd: "Mogen we u ook benaderen voor andere minimaregelingen?", en veel mensen antwoorden "Nee". Ik weet niet waarmee dat te maken heeft. We zien aan inkomens dat mensen haast wel recht moeten hebben op andere regelingen. We vinden dat heel jammer want we zoeken naar meer mensen om minimaregelingen aan te verstrekken. We zeggen al lang dat we ons bereik wel willen vergroten maar dat lukt dus niet.”

Coördinator van een uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten

4. Bereik en budget

Dit hoofdstuk gaat over de cijfers achter de uitvoering. In paragraaf 4.1 komt de stand van zaken met betrekking tot de hoeveelheid verstrekkingen aan bod. Ook wordt hier een beeld geschetst van het bereik. Paragraaf 4.2 staat in het teken van afwijzingen en bezwaren. In paragraaf 4.3 wordt gekeken naar het beschikbare budget, de uitvoeringskosten en de kosten voor de uitgekeerde toeslag. We wijzen nogmaals op het feit dat de meeste gemeenten op het moment van schrijven nog bezig zijn met het uitkeren van de energietoeslag van 2023. De cijfers en gegevens uit dit hoofdstuk moeten daarom beschouwd worden als een tussenstand.

4.1 Aantallen verstrekkingen en bereik

In hoofdstuk 3 is al naar voren gekomen dat bijna alle gemeenten (98% bij N=95) de ambtshalve verstrekkingen op het moment van raadpleging voor dit onderzoek hadden afgerond. Van hen konden 93 gemeenten aangeven hoe vaak de energietoeslag 2023 op het moment van raadplegen (ongeveer) ambtshalve is verstrekt. Zij hebben de energietoeslag 2023 ambtshalve aan 273.405 huishoudens uitgekeerd. 87 gemeenten hebben aangegeven hoeveel huishoudens zelf een aanvraag voor de energietoeslag 2023 hebben ingediend. In totaal betreft dit 36.303 aanvragen.

In onderstaande tabel geven we de verhouding weer tussen de totale aantallen ambtshalve toekenningen en de toekenningen op aanvraag. Per gemeente kunnen deze verhoudingen uiteraard verschillen.

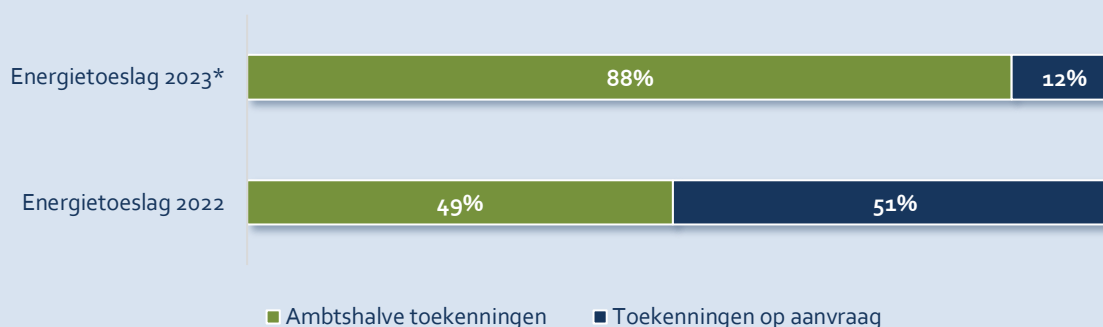
Tabel 4.1 Verhouding ambtshalve uitkeringen en toekenningen op aanvraag (N=97)*

Type toekenning	Aantal huishoudens	% van totaal
Ambtshalve toekenning 2023	273.405	88%
Toekenning op aanvraag 2023	36.303	12%
Totaal	309.708	100%

*Stand van zaken op moment van raadpleging (maart tot en met mei 2024)

Wanneer we deze momentopname vergelijken met de percentages over de energietoeslag 2022, ontstaat het volgende beeld:

Figuur 4.2 Procentuele vergelijking soorten toekenningen 2023 (N=97) en 2022 (N=100)



*Stand van zaken op moment van raadpleging (maart tot en met mei 2024)

Uit bovenstaande figuur blijkt duidelijk dat de energietoeslag 2023 tot nu toe hoofdzakelijk ambtshalve is uitgekeerd, terwijl de verhouding van de twee manieren van uitkeren (ambtshalve en toekenning op aanvraag) voor 2022 nog vrijwel gelijk was. Dit komt doordat de energietoeslag 2022 aan een kleiner deel van de rechthebbenden ambtshalve kon worden uitgekeerd. Namelijk de inwoners die bijvoorbeeld al enige vorm van inkomensondersteuning van de gemeenten ontvingen en waarvan een rekeningnummer bekend was. Voor de energietoeslag 2023 kunnen gemeenten daarnaast (laten) controleren of de inwoners aan wie de energietoeslag 2022 op aanvraag verstrekt is nog steeds aan de voorwaarden voldoen. Het potentieel aan ambtshalve verstrekkingen is daardoor veel groter dan voor 2022. Aangezien de energietoeslag 2023 in veel gemeenten nog tot 30 juni 2024 kan worden aangevraagd terwijl de ambtshalve uitkeringen veelal zijn afgerond, kunnen de verhoudingen nog verschuiven. Al geven veel gemeenten aan dat zij verwachten dat het grootste deel van de aanvragen inmiddels binnen is.

“Het grootste deel van de groep heeft ambtshalve uitbetaald gekregen. Iedereen die vorig jaar energietoeslag kreeg heeft hem dit keer ook gehad. Dan blijft een relatief kleine groep over die een aanvraag kan indienen.”

Beleidsadviseur van een uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten

“Het gaat eigenlijk heel goed. Bij de lijst van het Inlichtingenbureau waren we vrij streng, dus ik verwachtte dat er meer mensen zouden zijn die nu zelf aanvragen. Maar dat valt wel mee. We zien vooral zelfstandigen en mensen met een veel te hoog inkomen die het gewoon proberen. En toch ook een groep die vorig jaar geen recht had en nu wel. We zien ook best veel aanvragen van rijke mensen met veel vermogen zonder inkomen.”

Beleidsadviseur gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners

Zo'n 48% van de gemeenten (bij N=93) heeft zicht op het (voorlopige) bereik van de energietoeslag 2023. Gemiddeld schatten deze respondenten dat ongeveer 86% van de rechthebbende huishoudens daadwerkelijk bereikt is. Hoewel het bereik van de energietoeslag 2022 gemiddeld ook tussen de 85% en 90% werd geschat, geeft bijna twee vijfde van de geraadpleegde gemeenten (39% bij N=96) aan dat het bereik voor de energietoeslag 2023 lager uitvalt dan voor 2022. Deze respondenten vermoeden vooral dat de nood minder hoog is dan vorig jaar omdat minder huishoudens tot de groep tot 120% van het sociaal minimum behoren en de energiekosten lager zijn. Daarnaast speelt volgens

enkele respondenten ook mee dat er dit keer minder (landelijke) media-aandacht naar de energietoeslag is gegaan waardoor minder mensen tot een aanvraag zijn aangezet. Het is voor de respondenten echter lastig om deze argumenten te onderbouwen met bewijs.

“We doen minder verstrekkingen dan we verwacht hadden. Op basis van CBS-statistieken had de gemeente verwacht dat er door de ophoging van inkomensgrens meer mensen bij zouden komen. Ik denk dat het [onderwerp energietoeslag] minder actueel is en dat er minder publiciteit is. In 2022 was er landelijk heel veel publiciteit.”

Beleidsadviseur gemeente met 20.000 – 50.000 inwoners

In ruim een derde van de gemeenten is het bereik ongeveer gelijk aan het bereik voor 2022. Voor 14% van de geraadpleegde gemeenten was het op het moment van raadpleging nog niet mogelijk om het (voorlopige) bereik in te schatten.

Bereik onder specifieke doelgroepen

Bij bijna twee derde (N=65) van de geraadpleegde gemeenten heerst het gevoel dat pensioengerechtigden goed zijn bereikt met de energietoeslag 2023, hoewel zij dit vaak niet met cijfers kunnen staven.

“Bereik is naar verwachting. We hebben een nieuwe doelgroep aangeboord: ouderen. Maar omdat je geen vermogen toetst, weet je natuurlijk niet of ze voor andere regelingen in aanmerking zouden komen.”

Kwaliteitsmedewerker gemeente met 20.000 – 50.000 inwoners

“Ik weet niet of er onderscheid is tussen 2022 en 2023. We hebben de vorige ronde ook veel ouderen bereikt volgens mij. Ik had toen ook ingeschat dat er minder schroom is om beroep te doen op de gemeente, het is eigenlijk gewoon bijstand en mensen realiseren zich dat misschien niet. Het helpt denk ik ook dat er geen vermogenstoets is. Veel ouderen hebben vermogen boven de vrijlating P-wet. Daar kijken we nu niet naar.”

Kwaliteitsmedewerker van een uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten

“De ouderen weten waar ze terecht kunnen voor fysieke hulp. Ik denk dat we ze op zich wel goed bereiken. We hebben natuurlijk ook een groot deel ambtshalve kunnen verstrekken. Maar de oudere met een inkomen tussen 120%-130%, die is misschien lastiger te bereiken. Dat weten we niet zo goed.”

Adviseur van een uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten

“Ik denk wel dat ouderen goed bereikt zijn. De KBO was heel betrokken, zij helpen ook wel eens met belastingaangifte. We hebben ons middenveld goed geïnformeerd.”

Beleidsmedewerker gemeente met 150.000 tot 250.000 inwoners

In 15% van de gemeenten zijn ouderen volgens de respondenten niet goed bereikt, bijvoorbeeld wegens schaamte of omdat zij informatie via digitale kanalen niet of minder meekrijgen.

“Er zijn er ook genoeg met een klein pensioen, maar van oudsher is dit de moeilijkst bereikbare groep door schaamte. Ook leeft het gevoel van "ik ben arm" niet zo onder die groep. Ze voelen zich minder snel aangesproken als het om armoederegeling gaat.”

Coördinator van een uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten

In ruim een vijfde van de gemeenten (N=65) is het bereik onder ouderen niet in te schatten, want dit wordt meestal niet apart geregistreerd.

We zagen in hoofdstuk 2 al dat er ook andere specifieke (doel)groepen (kunnen) zijn die rondom de energietoeslag speciale aandacht vragen, namelijk studenten, bewoners van wooninitiatieven en ondernemers. Ook voor deze groepen geldt dat niet elke gemeente de aanvragen en verstrekkingen van de energietoeslag 2023 uitgebreid registreert naar doelgroep. Zo is voor 76% bij N=87 van de geraadpleegde gemeenten onduidelijk hoe vaak de energietoeslag 2023 aan zelfstandig ondernemers is verstrekt. De 21 gemeenten die hier wel inzicht in hebben verstrekten de energietoeslag 2023 in totaal ongeveer 778 keer aan zelfstandig ondernemers.

Vier vijfde van de gemeenten (80% bij N=95) heeft geen zicht op aanvragen vanuit bewoners van wooninitiatieven.

In ruim de helft van de gemeenten (53% bij N=86) lukt het om studenten uit het bestand met ambtshalve toekenningen vanuit de energietoeslag 2022 te filteren, al geven enkele respondenten aan niet te kunnen garanderen dat dit volledig is gelukt. In de meeste van deze gemeenten kwamen studenten sowieso al niet in het te filteren bestand voor omdat alle aanvragen van studenten voor 2022 waren afgewezen of omdat alleen aan inwoners met een bijstandsuitkering ambtshalve is uitbetaald. Voor een kwart van de respondenten is onduidelijk of het lukt om studenten te filteren. Dit komt vooral omdat in deze gemeenten (vrijwel) geen uitwonende studenten wonen en zij hier daarom geen specifieke aandacht voor hebben. In 20% van de geraadpleegde gemeenten is het niet gelukt om studenten uit het ambtshalve bestand te filteren. Ook hier wonen meestal weinig studenten in de gemeente waardoor het risico op onterechte verstrekkingen meevalt.

Ondanks het feit dat studenten met studiefinanciering uitgesloten zijn van het ontvangen van de energietoeslag 2023, heeft de helft van de gemeenten (49% bij N=92) toch aanvragen vanuit studenten ontvangen. In veruit de meeste gevallen zijn dit slechts enkele aanvragen, maar in zeven grote studentengemeenten komt dit geregeld voor. Doorgaans worden aanvragen van studenten afgewezen en verwijzen gemeenten de studenten door naar DUO voor de tegemoetkoming in de energiekosten voor studenten. Toch wordt er ook in een kwart van de gemeenten waar aanvragen van studenten zijn binnengekomen ook per aanvraag bekeken wat de precieze situatie is. Zo worden bijvoorbeeld aanvragen van studenten boven een bepaalde leeftijdsgrens individueel beoordeeld omdat verwacht wordt dat zij geen studiefinanciering meer ontvangen. Conform het Rijksadvies kan wel studiefinanciering worden uitgekeerd aan niet-studerende partners van studenten.

“Vorige keer waren de studenten categoriaal uitgesloten, ook langstudeerders die geen studiefinanciering meer krijgen. We doen nu dieper onderzoek of iemand ook echt een student is of niet. Waarbij geldt dat als je een opleiding doet en studiefinanciering hebt, dan ben je student. Als je wel een opleiding doet, maar geen studiefinanciering hebt, dan ben je voor ons geen student meer.”

Uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten

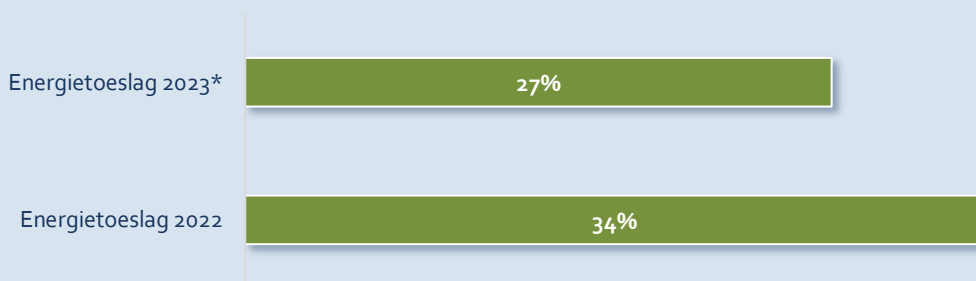
“We hebben een filter gezet op een leeftijd tot ongeveer 31 jaar. En voor die groep hebben we dan nader onderzoek gedaan [of ze student zijn of niet].”

Beleidsmedewerker gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners

4.2 Afwijzingen en bezwaren

Niet alle aanvragen worden goedgekeurd. In een aantal gevallen worden aanvragen afgewezen. In totaal zijn er door de geraadpleegde gemeenten op het moment van raadplegen 9.701 (N=81) aanvragen voor energietoeslag 2023 afgewezen. Dit betekent dat gemiddeld 27% van het aantal aanvragen niet wordt toegekend. Dit is 7 procentpunt minder dan bij energietoeslag 2022 (zie figuur 4.3). Hierbij moet in gedachten worden gehouden dat het aantal aanvragen bij 2023 vele malen lager ligt dan bij 2022, omdat voor 2023 een aanzienlijker groter deel ambtshalve is verstrekt.

Figuur 4.3 Procentueel aantal afgewezen aanvragen 2023 (N=81) en 2022 (N=88)



*Stand van zaken op moment van raadpleging (maart tot en met mei 2024)

Gemeenten geven uiteenlopende verklaringen voor het lagere procentuele aantal afwijzingen en daarom is niet met zekerheid te zeggen wat de reden hiervoor is. In 90 gemeenten bij N=94 zijn de meeste afwijzingen gebaseerd op het niet voldoen aan de inkomensgrens. Op enige afstand volgt het ontbreken van stukken en/of informatie: dit is in 28 gemeenten de meest voorkomende afwijzingsgrond. Deze redenen waren ook bij energietoeslag 2022 de belangrijkste afwijzingsgronden.

Er blijkt over het algemeen slechts incidenteel sprake te zijn van door afgewezen aanvragers ingediende bezwaren, al hebben niet alle respondenten hier op het moment van raadpleging inzicht in.

4.3 Budget en uitgaven

Het Rijk verstrekt de middelen voor het uitkeren van de energietoeslag via het Gemeentefonds. De verdeelsleutel op basis waarvan deze verstrekking aan gemeenten plaatsvindt is aangepast ten opzichte van de energietoeslag 2022. De aanpassing is gedaan om de verdeelsleutel beter aan te laten sluiten op de kosten die gemeenten maken voor het uitkeren van de energietoeslag. Bij de energietoeslag 2022 bleek namelijk dat de eerste verdeelsleutel niet altijd goed aansloot (zie ook verderop, figuur 4.5). De energietoeslag van 2023 wordt via een decentralisatie-uitkering verdeeld, op basis van CBS-gegevens over huishoudens tot 120% van het sociaal minimum (driejarig gemiddelde, van 2019 tot en met 2021).

De geraadpleegde gemeenten hebben waar mogelijk aangegeven hoe hoog de kosten voor het uitkeren van de energietoeslag 2023 tot het moment van raadpleging waren. Hierbij hebben wij hen gevraagd een splitsing te maken tussen de uitvoeringskosten en het bedrag aan daadwerkelijk uitgekeerde energietoeslag. Dit betreft een stand van zaken op het moment van raadpleging tussen maart en mei 2024. Ruim drie kwart (77% bij N=93) van de gemeenten verwacht dan ook dat de kosten nog op zullen lopen. Ook is aan gemeenten met een inkomensgrens hoger dan 120% van het sociaal minimum gevraagd om – indien mogelijk – eventuele kosten daarvoor apart aan te leveren. Dit lukte niet voor iedere gemeente. Onderstaande tabel geeft daarom een globaal beeld van de (voorlopige) kosten op basis van gemeenten die aan onze uitvraag konden voldoen.

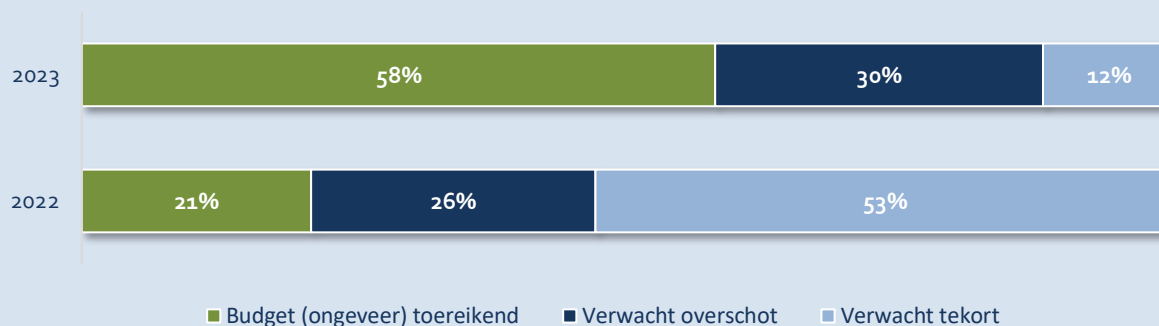
Tabel 4.4 Kosten energietoeslag 2023 (afgerond) (N=53)*

Inkomensgrens	Uitvoeringskosten	Kosten aan uitgekeerde toeslag	Totale kosten
Kosten tot 120% van het sociaal minimum	6.223.000	173.019.000	179.242.000

*Stand van zaken op moment van raadpleging (maart tot en met mei 2024)

We hebben aan de respondenten gevraagd of zij verwachten uit te komen met de middelen die door het Rijk beschikbaar zijn gesteld. Deze verwachtingen zijn in figuur 4.5 weergegeven. Hierbij merken we op dat ongeveer een vijfde van de gemeenten (20 van de 97) op het moment van raadpleging nog geen antwoord kon geven op deze vraag. Zij zijn daarom niet meegenomen in de cijfers van onderstaande figuur.

Figuur 4.5 Toereikendheid budget volgens gemeenten voor 2023 (N=73) en 2022 (N=98)



Hoewel de cijfers voorlopig zijn (omdat in veel gemeenten op het moment van raadpleging nog energietoeslag verstrekt wordt), is het eerste beeld voor energietoeslag 2023 dat de meeste gemeenten over het algemeen goed uit kunnen komen met het budget. Tot op heden verwacht slechts 12% dat zij een tekort zullen hebben, terwijl dit voor energietoeslag 2022 nog ruim de helft (53%) was. Al met al is het beeld dus vele malen positiever ten opzichte van energietoeslag 2022.

“We verwachten nu wel iets over te houden. Maar dat is minder dan we vorig jaar tekort kwamen.”

Projectmanager uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten

“Ik denk dat we het misschien net redden. Maar dan moet er niet iets gek gebeuren waardoor de aantallen toch nog erg op gaan lopen.”

Beleidsadviseur gemeente met 20.000 – 50.000 inwoners

“We hebben nu al een tekort en er lopen nog aanvragen. Dus het zal nog oplopen. De verdeelsystematiek heeft voor ons gek uitgepakt, ik denk dat het aantal huishoudens voor onze gemeente te rooskleurig is ingeschat. Het budget is nu al lang op.”

Beleidsadviseur gemeente met 20.000 – 50.000 inwoners

“Het budget lijkt nu ruim toereikend terwijl we vorige keer ruim tekort kwamen, mogelijk compenseert het elkaar. We besparen natuurlijk iets door [strenger toezien op] de kostendelersnorm.”

Adviseur gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners

“We verwachten ongeveer uit te komen maar het kan natuurlijk wel nog oplopen. De uitvoeringskosten vallen iets lager uit dan begroot vanwege de ambtshalve verstrekking en door leerervaringen van de vorige keer.”

Beleidsadviseur voor meerdere gemeenten

“Vorig jaar zijn we redelijk goed uitgekomen. Het lijkt nu alsof we minder mensen bereiken dus ik denk dat we nu opnieuw goed zullen uitkomen.”

Beleidsmedewerker gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners

Voor gemeenten waarvoor de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen niet voldoen zijn, is een vangnetregeling opgesteld. Hiervoor gelden bepaalde uitgangspunten. Zo moet de overschrijding van het budget bij de gemeente ten minste €150.000,- zijn of moet de gemeente een 2% hoger bereik hebben behaald. De gemeente ontvangt dan compensatie van het overschreden budget vanuit gereserveerd budget voor de vangnetregeling. Het gereserveerde budget dat niet door gemeenten gebruikt wordt ter compensatie van tekorten, wordt over alle gemeenten verdeeld op basis van de geldende verdeelsleutel. De details van de vangnetregeling worden in SZW Gemeentenuws 2024-3 gepubliceerd (op moment van onderzoek nog niet uitgekomen), maar de regeling is wel al in algemene zin op diverse plaatsen aangekondigd. We hebben aan de respondenten gevraagd of zij al over de vangnetregeling gehoord hebben en zo ja, hoe zij tegen deze vangnetregeling aankijken. De vangnetregeling is al bij ruim twee derde van de respondenten bekend. Over het algemeen zijn deze respondenten positief gestemd over de vangnetregeling. Al verwacht 21% (bij N=75) van de gemeenten dat de regeling voor hen niet relevant zal zijn, bijvoorbeeld omdat ze denken uit te komen met het budget. Bij een enkele gemeente zijn er wel nog onduidelijkheden wat betreft de berekening die gehanteerd wordt om het bereik vast te stellen. Bijna een kwart van de respondenten weet nog onvoldoende wat deze vangnetregeling precies inhoudt om deze vraag te beantwoorden, al verwachten sommige van hen dat andere personen binnen hun gemeente of uitvoeringsorganisatie hier meer van weten. Zoals gezegd wordt op een later moment meer informatie over de vangnetregeling verstrekt.

5. Toelichting op energietoeslag

Dit afsluitende hoofdstuk geeft in meer beschouwende zin toelichting op de energietoeslag van 2023. Het gaat hierbij om de ervaringen die gemeenten hebben met deze energietoeslag: positieve associaties, ervaren knelpunten en verwachtingen voor de toekomst nadat het verstrekken van de energietoeslag is afgelopen. In dit hoofdstuk wordt niet cijfermatig weergegeven hoe vaak bepaalde aspecten zijn benoemd, omdat deze onderwerpen op een kwalitatieve manier zijn uitgevraagd en geanalyseerd.

Positieve associaties

Aan de respondenten is allereerst gevraagd om positiever ervaringen met het uitkeren van de energietoeslag 2023 in algemene zin toe te lichten. We zagen in hoofdstuk 3 al dat, mede dankzij de veelvuldige inzet van het Inlichtingenbureau, de meeste verstrekkingen ambtshalve zijn uitgekeerd. Dit heeft ervoor gezorgd dat de meeste positieve associaties van respondenten betrekking hebben op een soepeler uitkeringsproces en een lagere werklast ten opzichte van de energietoeslag 2022. Ook het feit dat gemeenten vorige keer al ervaring hebben opgedaan met het proces speelt hierbij mogelijk een rol. Verreweg de meeste respondenten vonden het uitkeren van energietoeslag 2023 soepeler verlopen dan rondom de energietoeslag van 2022. Al geeft ook een enkele respondent aan dat het uitkeren voor 2023 in hun beleving eigenlijk een totaal nieuw proces was waarbij de ervaring van vorige keer geen (grote) rol speelde.

“De *work load* is enorm verlicht dankzij de diensten van het inlichtingenbureau. Die check is echt een gave. De kanttekening is dat er soms nog wel iemand er tussen door valt, maar over het algemeen scheelt het veel uitvoeringskosten. De energietoeslag van 2022 heeft veel druk gegeven op de organisatie, dat was nu niet aan de orde. De spanning is er deze keer ook af, het gaat allemaal een stuk soepeler. Ook de berichtgeving en de koers vanuit SZW is nu veel duidelijker dan de vorige keer.”

Beleidsadviseur gemeente met minder dan 20.000 inwoners

“Mijn gevoel is positiever dan over 2022. Dat komt omdat we het al een keer hebben gedaan. De voorbereiding was makkelijker, het uitkeringssysteem al ingericht, we konden dingen hergebruiken. Ervaring helpt.”

Kwaliteitsmedewerker gemeente met minder dan 20.000 inwoners

Het was dit keer relatief makkelijk, het eerste jaar was worstelen en proefdraaien. Iedereen wist nu wat we aan het doen waren en hoe het moest.”

Beleidsmedewerker gemeente met 150.000 – 200.000 inwoners

Ervaren knelpunten

Uit bovenstaande blijkt dat de geraadpleegde gemeenten het uitkeren van de energietoeslag 2023 doorgaans soepeler hebben ervaren dan voor 2022. Uit de raadpleging blijkt echter ook dat zij tegen

vergelijkbare knelpunten zijn aangelopen als vorige keer. Zo blijkt (wederom) dat deze landelijke regeling die op lokaal niveau wordt uitgekeerd in sommige gevallen kan leiden tot onduidelijkheid. Het moment van uitkeren en de hoogte van het bedragen mochten door gemeenten zelf gekozen worden, al waren hiervoor door het Rijk wel uitgangspunten geformuleerd. Uitspraken over het moment van uitkeren of de hoogte van het bedrag die op landelijk niveau werden gecommuniceerd (bijvoorbeeld door media), werden niet altijd goed begrepen door inwoners in individuele gemeenten. Dit zorgde voor verwarring onder inwoners en dus voor meer belasting van de contactafdelingen van gemeenten. Tegelijkertijd zorgde ook het wachten op de wetgeving voor druk op de uitvoering, omdat men steeds 'in de wachtstand' stond en niet goed wist waar men aan toe was. Dit wachten op het wetsvoorstel komt onder andere omdat er een regeling voor studenten uitgewerkt moest worden. Het uitwerken van deze complexe materie kostte tijd.

Verwachtingen voor de toekomst

We hebben respondenten ten slotte gevraagd wat zij verwachten voor de toekomst na het stoppen van de energietoeslag. Hier komt geen eenduidig beeld naar voren. Enerzijds leeft de gedachte dat het hoogtepunt van de energiecrisis/hoge energieprijzen (grotendeels) voorbij is en/of dat er inmiddels al andere maatregelen zijn die helpen om de gevolgen van gestegen energiekosten te dempen. Hierdoor is een energietoeslag volgens deze respondenten niet meer per se nodig.

“Dat is naar mijn idee sterk afhankelijk van hoe de energieprijzen zich gaat ontwikkelen. We merken al wel dat de energietoeslag 2023 minder noodzakelijk was dan de eerdere regeling in 2022. Er waren inmiddels al andere (landelijke) maatregelen en de energieprijzen waren inmiddels wat genormaliseerd.”

Beleidsadviseur gemeente met minder dan 20.000 inwoners

“Wij verwachten dat de energietoeslag niet meer aan de orde is nu de energieprijzen constant zijn. [Het] blijft zinvol om inwoners te blijven informeren over energiebesparende maatregelen.”

Medewerker gemeente met 150.000 – 250.000 inwoners

Anderzijds ziet een groep respondenten dat er nog steeds een grote groep inwoners is die moeite heeft om financieel de eindjes aan elkaar te knopen. Zij verwachten dat het wegvallen de energietoeslag bij deze groep inwoners zal zorgen voor een toename van of een groter risico op financiële problemen. Zij verwachten dat hiervoor dan andere middelen ingezet moeten gaan worden, zoals bijvoorbeeld bijzondere bijstand. Ze merken ook op dat energiearmoede niet een op zichzelf staand onderwerp is, maar dat dit samenvalt met een structureel gebrek aan bestaanszekerheid. En dat structurele oplossingen daarvoor gewenst zijn.

“Als de bestaanszekerheid niet op orde komt, zal er vaker een beroep worden gedaan op de bijzondere bijstand voor onder andere hoge energiekosten.”

Beleidsadviseur gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners

“Wat ik wel heb geleerd van de energietoeslag en ook van het eerder genoemde noodfonds, is dat je energiearmoede niet uit het totale armoede probleem kunt filteren. Als iemand arm is, dan maakt het hen niet uit of dat komt door de boodschappen of de energierekening. Ze moeten het ene gat met het andere vullen en doen dat zo goed en zo kwaad als het gaat met het geld dat binnen komt. Het is daardoor onredelijk om van deze mensen te verwachten dat ze de energietoeslag reserveren voor de eindafrekening. Als in de tussentijd de auto stuk gaat waarmee je naar je werk moet, heb je geen keus dan het geld te gebruiken.”

Projectleider gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners

“Het zou goed zijn als het inkomensbeleid weer meer centraal vormgegeven wordt en niet teveel afhankelijk is van onzekere aanvullingen.”

Beleidsmedewerker gemeente met 20.000 – 50.000 inwoners

“Mensen met een minimuminkomen [hebben] steeds meer moeite hieruit gewone kosten van bestaan te betalen. Dit komt niet alleen door hogere energiekosten, maar in het algemeen zijn de kosten van wonen en voedsel hoger. Als aan de inkomenskant niet consequent (in tegenstelling tot incidenteel) iets wordt gedaan, zullen meer huishoudens zich bij de gemeente melden voor ondersteuning, omdat ze iedere maand geld tekort komen.”

Beleidsadviseur gemeente met 150.000 – 250.000 inwoners

Bijlage Kenmerken geraadpleegde gemeenten

Tabel I.I Geraadpleegde gemeenten naar inwoneraantal (N=97)

Grootteklasse gemeente	Aantal gemeenten in Nederland	% van gemeenten in Nederland	Aantal geraadpleegde gemeenten	% van geraadpleegde gemeenten
Minder dan 20.000 inwoners	72	21%	18	19%
20.000 – 100.000 inwoners	241	70%	61	63%
Meer dan 100.000 inwoners	32	9%	18	19%
Totaal	345	100%	97	100%

Tabel I.II Geraadpleegde gemeenten naar provincie (N=97)

Provincie	Aantal gemeenten in Nederland	% van gemeenten in Nederland	Aantal geraadpleegde gemeenten	% van geraadpleegde gemeenten
Drenthe	12	3%	5	5%
Flevoland	6	2%	2	2%
Fryslân	18	5%	5	5%
Gelderland	51	15%	8	8%
Groningen	10	3%	1	1%
Limburg	31	9%	14	14%
Noord-Brabant	56	16%	19	20%
Noord-Holland	45	13%	9	9%
Overijssel	25	7%	4	4%
Utrecht	26	8%	11	11%
Zeeland	13	4%	0	0%
Zuid-Holland	52	15%	19	20%
Totaal	345	100%	97	100%

Tabel I.III Geraadpleegde gemeenten naar wel/niet samenwerkingsverband* (N=97)

Samenwerkingsverband	Aantal geraadpleegde gemeenten	% van geraadpleegde gemeenten
Wel samenwerkingsverband	49	51%
Geen samenwerkingsverband	48	49%
Totaal	97	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.

Colofon

B 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

