



Woord vooraf

Inleiding

- 1 Bijna de helft van de gemeenten heeft een financieel tekort op de energietoeslag
- 2 Doorsneetekort betreft 15% van het budget
- 3 Tekort budget als gevolg van het grote bereik van gemeenten
- 4 Dekking van het tekort
- 5 Ruim een kwart van de gemeenten heeft een lokaal noodfonds ingericht

Verantwoording

Colofon

Financiële toereikendheid van de energietoeslag

Financiële toereikendheid van de energietoeslag

Woord vooraf

Met een nooit eerder gezien hoog bereik van inwoners is de energietoeslag een groot succes gebleken. Ongeveer 90% van de inwoners met een laag inkomen heeft de energietoeslag 2022 ontvangen. De hoge bereikcijfers zijn meteen ook de belangrijkste verklaring die gemeenten geven voor het ontstaan van de tekorten: er zijn meer mensen geholpen dan verwacht. Het budget is op basis van lagere inschatting toegekend dan het daadwerkelijke aantal inwoners tot 120% van het sociaal minimum. Nu de werkelijke kosten zijn gemaakt, wordt duidelijk dat de helft van de gemeenten niet toekomt met het budget.

Divosa heeft twee verzoeken aan het Rijk:

- Compenseer vanuit het Rijk de tekorten die bij gemeenten voor de energietoeslag van 2022 zijn ontstaan door een individuele nabetaling per gemeente met een tekort.
- Voorkom een tekort voor de energietoeslag 2023 met een nieuwe verdeelsleutel én door binnen de verdeelsleutel rekening te houden met de verhoging van het sociaal minimum. Op het moment dat de verschillen in 2023 ook substantieel zijn, zal financiële compensatie op zijn plaats zijn.

Een tijdslijn tot nu toe

In 2022 hebben gemeenten de uitvoering van de energietoeslag op zich genomen, met de toezegging dat het budget toereikend zou zijn. Toen bleek dat het verkregen budget niet afdoende was, werd dit gecompenseerd zoals minister Schouten eind maart 2022 aangaf **in reactie**

(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/28/kamerbrief-garantie-budget-energietoeslag>) op een motie van de Tweede Kamer.

Het kabinet heeft in april 2022 besloten om de middelen voor de energietoeslag te verhogen met een extra 175 miljoen euro voor de financiële dekking. Dit was in dezelfde periode dat de energietoeslag van 200 euro met 600 euro werd verhoogd naar 800 euro. Deze 175 miljoen euro kwam bovenop de kosten die nodig waren om deze ophoging uit te keren.

Het argument om 175 miljoen extra uit te keren was dat aan de financieringswijze via het gemeentefonds een financieel risico kleeft voor gemeenten. Het financieel risico van gemeenten is met de verhoging van het richtbedrag van de eenmalige energietoeslag van 200 euro naar 800 euro substantieel toegenomen. Met de extra financiële tegemoetkoming

van 175 miljoen werd ervan uitgegaan dat er voldoende financiële zekerheid was. De financiële garantie heeft ertoe geleid dat gemeenten financieel risico hebben durven nemen en zo'n groot bereik hebben gehad.

Sinds april 2022 is er veel veranderd en is de energietoeslag steeds complexer geworden. In juli 2022 is de energietoeslag opnieuw verhoogd, met 500 euro naar 1300 euro. Hiervoor is een budget van 500 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de uitkering van de verhoogde energietoeslag en 50 miljoen euro voor de uitvoering. Bij de verhoging in juli is niet meer gesproken over het financiële risico dat de financieringswijze via het gemeentefonds met zich meebrengt, terwijl dat risico met de verhoging opnieuw toe was genomen.

Om een beter gekwantificeerd beeld te krijgen van de financiële toereikendheid van het budget van de energietoeslag, heeft Divosa in december 2022 een uitvraag gedaan onder gemeenten. Op basis van de reacties zien we dat de helft van de 125 ondervraagde gemeenten – die gezamenlijk 6 miljoen inwoners vertegenwoordigen – een financieel tekort constateren. Een gebruikte verdeelsleutel kan in afwijkingen resulteren. Er gaat echter iets mis in de verdeling van middelen op het moment dat slechts een kwart van de gemeenten precies uitkomt met het budget.

Tekort, oplossingen en gevolgen

In de praktijk zien we grotere verschillen: bij de ondervraagde gemeenten met een tekort varieert dit tekort van 2% tot 100%, met een doorsneetekort van 15% ten opzichte van de beschikbare middelen.

Een generieke nabetaling is niet de oplossing. De helft van de gemeenten ervaart immers geen tekort en zullen onnodig bijgeplust worden. Bovendien zal de helft van de gemeenten die een tekort ervaren dan nog steeds een tekort ervaren en de andere helft zal teveel ontvangen. Daarbij wil Divosa voorkomen dat gemeenten met een overschot dit moeten gaan terugvorderen. Dit was niet de afspraak en deze middelen zijn vaak gestoken in aanvullende maatregelen.

We vinden dat het Rijk de verantwoordelijkheid moet nemen ten aanzien van de imperfecties van de verdeelsleutel. Een nabetaling aan gemeenten met een tekort ligt daarom het meest voor de hand. Ook wil Divosa voorkomen dat gemeenten bij de energietoeslag 2023 opnieuw risico lopen op een tekort. Divosa verwacht dat de aanpassingen in de verdeelsleutelsystematiek daar aan bijdragen.

Een volledige vergoeding van de kosten voor het uitkeren en de uitvoering van de energietoeslag, voorkomt dat de uitvoering van deze regeling ten koste gaat van andere dienstverlening binnen het sociaal domein. In de huidige situatie zijn niet alle gemeenten in staat om alle ballen in de lucht te houden, waardoor keuzes worden gemaakt in de aanwending van de beperkte beschikbare middelen. Als financiële compensatie voor 2022

uitblijft, voorziet Divosa ook andere consequenties. Zo zouden gemeenten bij de toekenning van de energietoeslag 2023 op de rem kunnen gaan staan, bijvoorbeeld door de vermogenstoets toe te passen.

Door de verschillen die tussen gemeenten zijn ontstaan in de toereikendheid van middelen in 2022, wil het Rijk de middelen van de energietoeslag 2023 op een andere manier verdelen onder gemeenten. Zij zullen de verdeelsleutel baseren op CBS-data over huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum.

Divosa denkt dat het een goede stap is om via CBS-data beter aan te sluiten bij de daadwerkelijke omvang van de doelgroep. Echter, CBS-statistieken lopen twee jaar achter op de huidige situatie. Met de stijging van het sociaal minimum met 10% is in absolute termen de potentiële doelgroep die in aanmerking komt voor een energietoeslag verruimd. Omdat de CBS-statistieken twee jaar achterlopen, is het wenselijk dat bij het vaststellen van de doelgroep en toekenning per gemeente rekening wordt gehouden met deze stijging.

Daarnaast is het wenselijk dat bij de verdeling van de middelen rekening wordt gehouden met het aantal huishoudens in een schuldregeling. Deze huishoudens komen namelijk doorgaans wel in aanmerking voor de energietoeslag, omdat het besteedbare inkomen van deze huishoudens onder de grens van 120% van het sociaal minimum ligt.

Mocht blijken dat de verdeelsleutel – ondanks de aanpassingen – nog steeds een substantieel verschil in toereikendheid laat zien, dan is het wenselijk dat gemeenten alsnog een beroep kunnen doen op een evenredige compensatie vanuit het Rijk. Ook in 2023 blijft een financiële garantie van het Rijk dus wenselijk. De werkelijkheid is immers soms anders dan vooraf is bedacht en berekend.

Financiële toereikendheid van de energietoeslag

Inleiding

In 2022 hebben gemeenten de uitvoering van de energietoeslag op zich genomen. Omdat de uitvoering van generiek beleid door gedecentraliseerde gemeenten niet vanzelfsprekend is, toetst Divosa extra op de uitvoerbaarheid én betaalbaarheid van deze taak.

In de zomer van 2022 heeft Divosa **een rapportage (<http://divosa.nl/energietoeslag-uitvoering-en-bereik>)** gemaakt op basis van een uitvraag over het bereik, de capaciteit en het budget van de energietoeslag. Inmiddels onderzoeken meerdere instanties de uitvoering van de energietoeslag en de aanpak van energiearmoede. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat een deel van de gemeenten een financieel tekort verwacht op de energietoeslag. **1** Dit blijkt ook uit signalen die Divosa ontvangt.

Inzicht in de financiële toereikendheid van het budget voor de energietoeslag

Om een beter gekwantificeerd beeld te krijgen van de financiële toereikendheid van het budget van de energietoeslag, heeft Divosa een beknopte vragenlijst voorgelegd aan gemeenten.

Op basis van de antwoorden van de 125 deelnemende gemeenten **2** – die in totaal 6 miljoen inwoners vertegenwoordigen – geeft deze rapportage een beeld van de mate waarin gemeenten een overschot, dan wel een tekort ervaren. Ook geeft het meer duidelijkheid aan de oorzaken van een eventueel tekort en hoe gemeenten dit opvangen.

Financiële toereikendheid: wat bedoelen we daarmee?

De financiële toereikendheid heeft betrekking op de beschikbare middelen voor de energietoeslag in verhouding tot de gemaakte kosten voor de aanvragen voor de doelgroep van inwoners met een inkomen tot 120% van het minimum. Hierbij gaat het zowel om de kosten om de toeslag uit te keren, als de kosten voor de uitvoering van de regeling. Denk bijvoorbeeld aan kosten voor personele inzet en ICT.

Gemeenten hebben beleidsvrijheid om aan te sluiten bij het lokale minimabeleid en te kiezen voor een andere inkomensgrens. We zien dat 75% van de gemeenten de 120%-norm aanhoudt. Geen van de ondervraagde gemeenten hanteert een inkomensgrens onder de 120%.

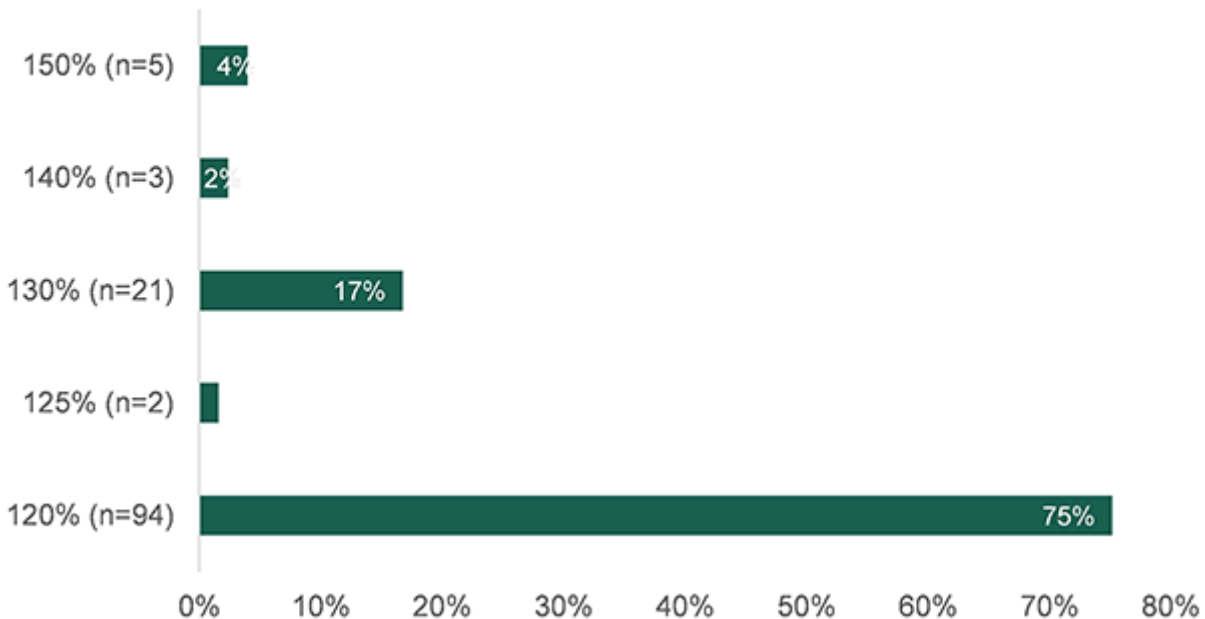
Een kwart van de ondervraagde gemeenten heeft ervoor gekozen om de doelgroep te vergroten door de energietoeslag beschikbaar te stellen aan inwoners met een inkomen

tot 130%, 140% of zelfs 150%.

De financiële consequenties voor het vergroten van de doelgroep zijn voor de gemeenten zelf. Dit hebben we in de vragenlijst expliciet aangegeven. We hebben gevraagd naar het overschot en/of tekort voor de doelgroep tot 120%. ³

Gehanteerde inkomensgrens voor toekenning energietoeslag

Bron: Divosa



Lokale noodfondsen

Divosa krijgt signalen dat gemeenten bezig zijn om lokale noodfondsen op te zetten (naast de bijzondere bijstand), omdat de energietoeslag niet toereikend is voor de omvang van het energieprobleem. In **hoofdstuk 5 (#ruim-een-kwart-van-de-gemeenten-heeft-een-lokaal-noodfonds-ingericht)** geven we een eerste beeld hoe en in hoeverre gemeenten hier invulling aan geven.

- ① **Gemeenten: Energiearmoedebeleid in stroomversnelling, knelpunten in de uitvoering** (<https://www.tno.nl/nl/newsroom/2022/11/gemeenten-energiearmoedebeleid/>) (TNO, november 2022)
- ② In **de methodologische verantwoording (#verantwoording)** lees je meer over de respons.
- ③ De exacte doelgroep ligt iets genuanceerder; het moet gaan om zelfstandige huishoudens, waarbij de gemeente dit begrip zelf mag invullen. Zie **de handreiking eenmalige energietoeslag van Stimulansz** (<https://www.stimulansz.nl/energietoeslag-2022-handreiking-en-modelteksten-energietoeslag/>) voor een toelichting hierop.

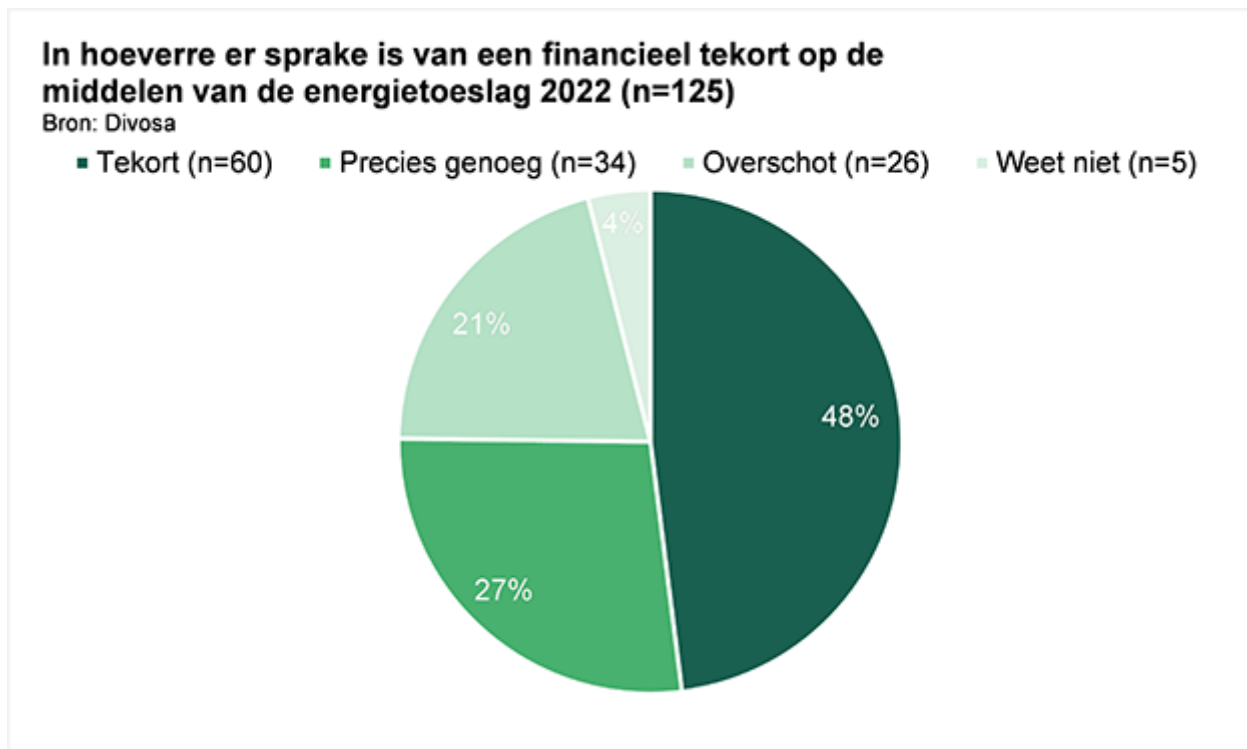
Financiële toereikendheid van de energietoeslag

Hoofdstuk 1

Bijna de helft van de gemeenten heeft een financieel tekort op de energietoeslag

Met 48% is het aantal gemeenten met een financieel tekort op de energietoeslag groter dan gedacht. In **het eerdere rapport** (<https://www.divosa.nl/energietoeslag-uitvoering-en-bereik>) van Divosa bleek een derde een tekort te verwachten, een derde verwachtte een overschot of uit te komen en een derde gaf aan er nog geen zicht op te hebben. Inmiddels hebben de meeste gemeenten zicht op de toereikendheid van de middelen; we zien dat ongeveer de helft van de gemeenten tekort komt en ongeveer de helft uitkomt of een overschot heeft.

Een beperkt aantal gemeenten kan dit nog niet goed beoordelen, omdat zij nog aanvragen voor de energietoeslag binnenkrijgen of in behandeling hebben.



Op basis van de peiling lijkt het dat gemeenten met minder dan 100.000 inwoners vaker tekort komen dan de grote gemeenten (zie onderstaande tabel). Maar omdat het beperkte aantallen betreft, moeten we voorzichtig zijn met het trekken van harde conclusies.

Zo blijkt bij nadere uitvraag onder de G4-gemeenten – die in de peiling niet zijn vertegenwoordigd – dat twee van die vier ook tekortkomen. Naast de gehanteerde verdeelsleutel, geven zij als één van de verklaringen dat er bij de verdeling van de middelen geen rekening is gehouden met het aantal huishoudens dat in een schuldregeling zit, terwijl deze doelgroep gezien het besteedbaar inkomen wel in aanmerking komt voor de energietoeslag.

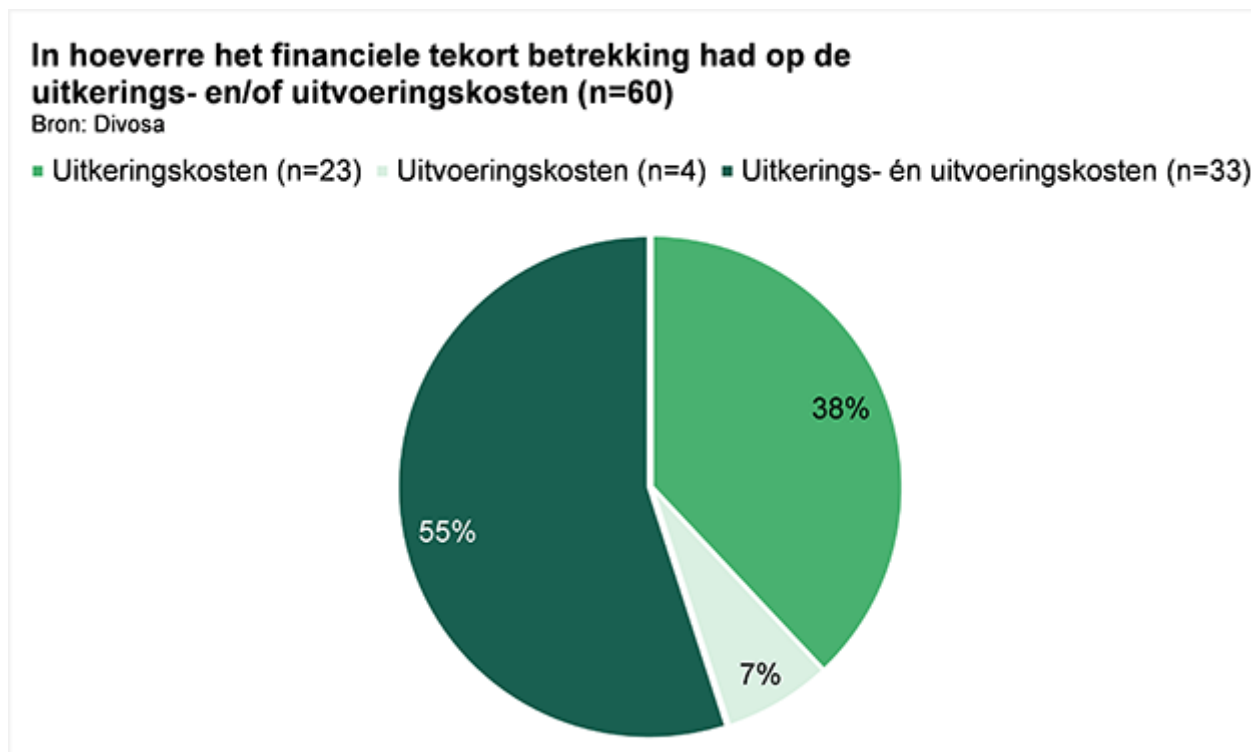
In hoeverre er sprake is van een financieel tekort op de middelen van de energietoeslag 2022, naar omvang van de gemeente (n=125)

	< 50.0000 inwoners (n=89)	50.000-100.000 (n=25)	> 100.000 (n=11)
Tekort	53%	44%	18%
Precies genoeg	29%	20%	27%
Overschot	14%	32%	55%
Weet niet	4%	4%	0%

Financiële toereikendheid van de energietoeslag

Hoofdstuk 2**Doorsneetekort betreft 15% van het budget**

De middelen die zijn verstrekt voor de energietoeslag zijn een optelsom van uitkerings- en uitvoeringskosten. Het is naar het eigen inzicht van de gemeente hoe zij deze middelen verdelen. Gemeenten zien het tekort ontstaan op de gecombineerde kosten of uitsluitend de uitkeringskosten. Het tekort wordt nauwelijks ervaren op enkel de uitvoeringskosten.

**Omvang van tekorten en overschotten**

We zien een behoorlijke spreiding in de omvang van het tekort, variërend van 2% tot 100% ten opzichte van de ontvangen middelen voor het uitkeren en het uitvoeren van de energietoeslag.

In doorsnee kwamen de tekortgemeenten uit op een tekort van 15% van het budget; voor de helft van de gemeenten was het tekort minder dan 15%, voor de andere helft meer.

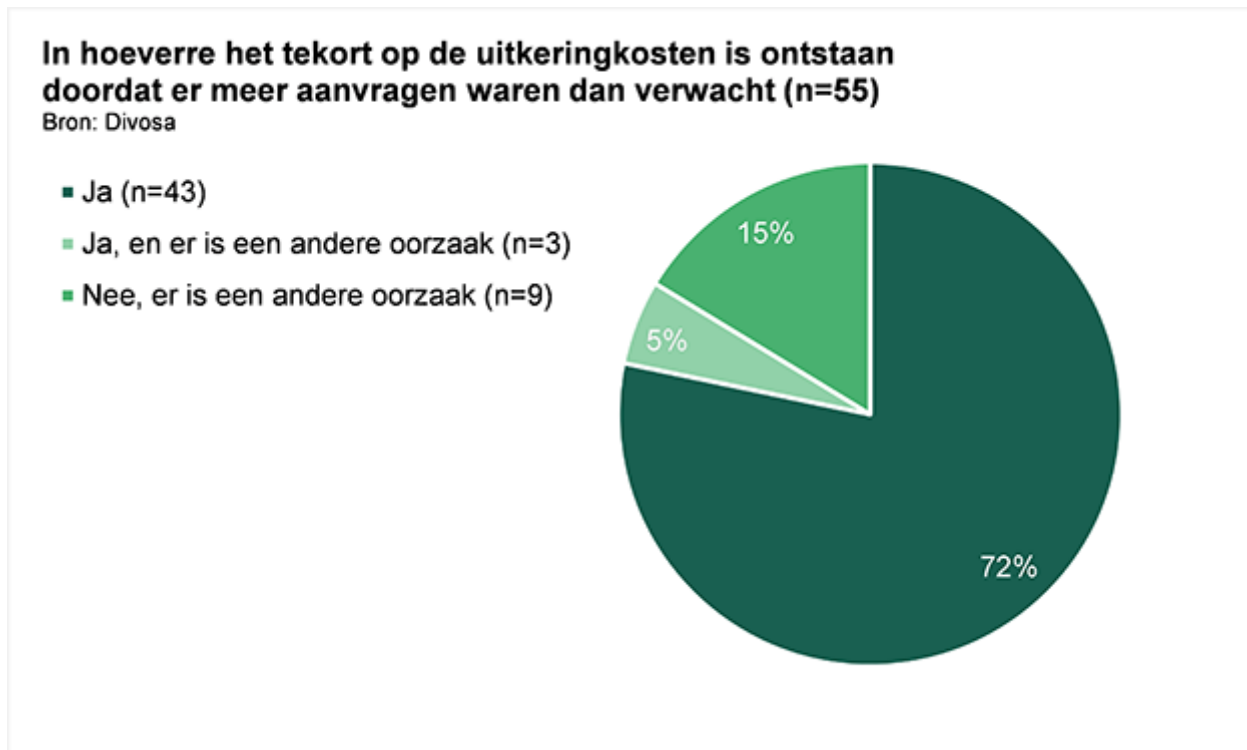
We zien ook een spreiding bij de 21 gemeenten met een overschot. Dit overschot varieert van 3% tot 22% ten opzichte van de middelen die deze gemeenten hebben gekregen voor de energietoeslag. De gemeenten met een overschot houden in doorsnee 12% van het budget over.

Financiële toereikendheid van de energietoeslag

Hoofdstuk 3

Tekort budget als gevolg van het grote bereik van gemeenten

77% van de gemeenten geeft aan dat de financiële ontoereikendheid van de middelen voor de energietoeslag komt doordat er meer aanvragen zijn dan vooraf verwacht.



In de **Divosa uitvraag** (<http://divosa.nl/energietoeslag-uitvoering-en-bereik>) over de eerste helft van het jaar bleek bijna driekwart van de huishoudens tot 120% van het sociaal minimum al te zijn bereikt. Dit zal in de tweede helft van het jaar alleen maar zijn gestegen. De meeste gemeenten gaven aan dat ze bereikcijfers van rond de 90% hebben; een aantal gaf aan boven de 100% uit te komen.

De gemeenten die een andere oorzaak zien voor het tekort, zetten voornamelijk vraagtekens bij de compensatiesystematiek van het Rijk. Het aantal aanvragen dat zij kregen was zoals verwacht, maar de toegekende middelen zijn lager uitgevallen dan verwacht.

Een aantal gemeenten vergelijkt de middelen die zij voor de energietoeslag hebben gekregen vanuit Rijk met de minimascan die zij onlangs hebben laten uitvoeren. Het aantal inwoners met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum is bij sommige gemeenten fors hoger dan het door het Rijk vastgestelde aantal, op basis waarvan de middelen zijn toegekend. Zo gaf één van de gemeenten aan dat het aantal huishoudens met een laag inkomen ruim 20% hoger is.

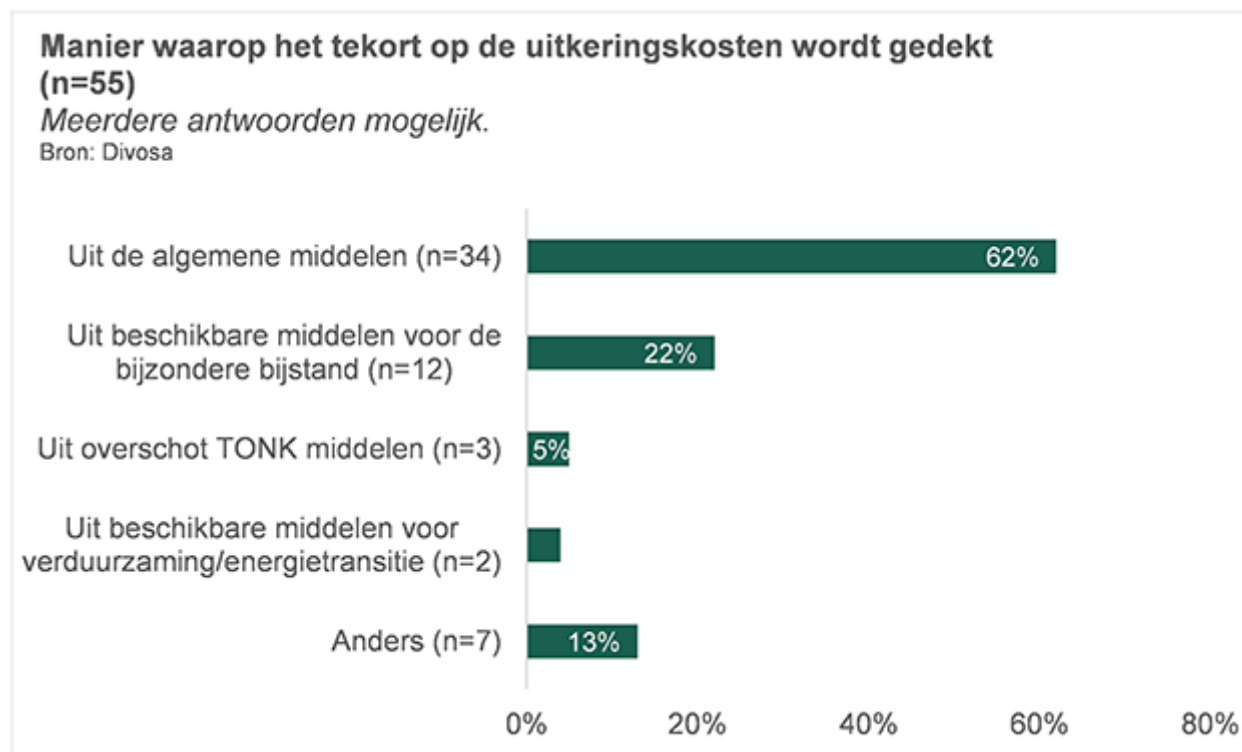
Tekort op de uitvoeringskosten

Ook het tekort op de uitvoeringskosten wordt hoofdzakelijk veroorzaakt doordat er meer aanvragen zijn. Gemeenten vertellen dat de middelen die zij hebben gekregen niet toereikend zijn voor de uitkeringskosten, laat staan dat er nog iets overblijft voor de uitvoeringskosten. Een deel van de ondervraagde gemeenten geeft daarbij aan dat de afhandeling van de aanvragen meer werk kost dan verwacht. Ook wordt er naar duurdere capaciteitsoplossingen (zoals inhuurkrachten) gegrepen om het werk te kunnen uitvoeren.

Financiële toereikendheid van de energietoeslag

Hoofdstuk 4**Dekking van het tekort**

Om de tekorten op de uitkeringskosten te dekken, halen de meeste gemeenten middelen uit de algemene middelen, gevolgd door de inzet van beschikbare middelen voor de bijzondere bijstand.

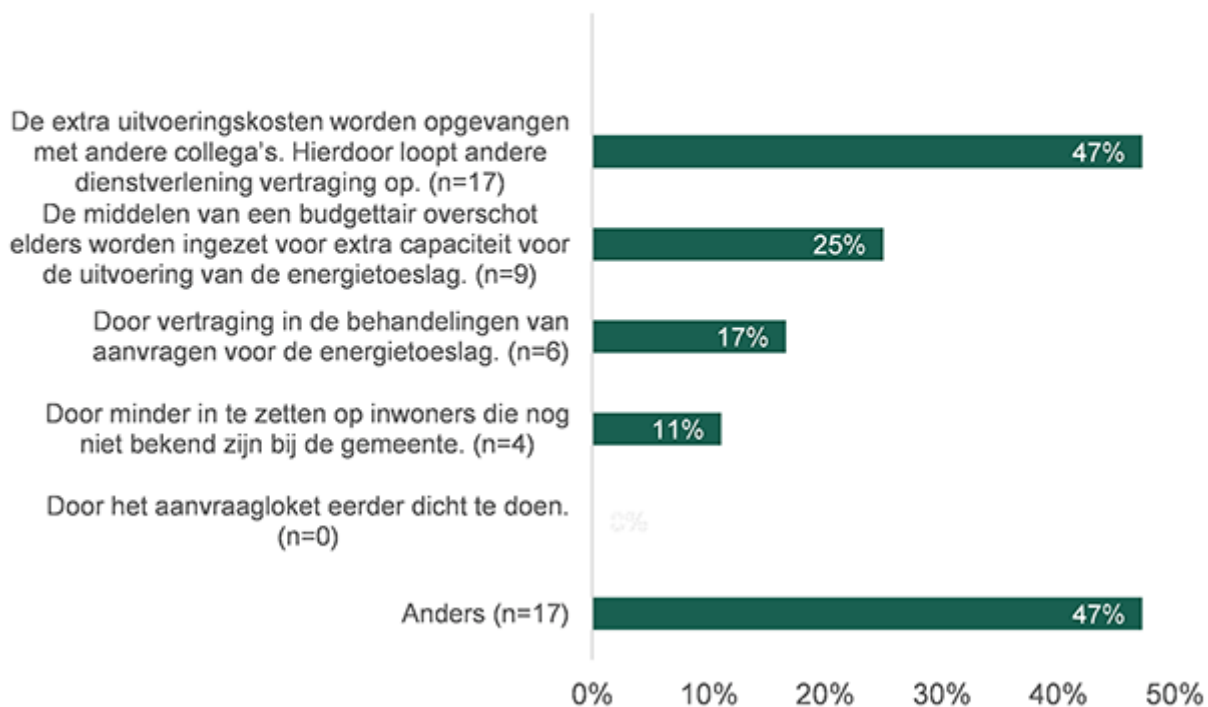


Bij navraag naar de wijze waarop het tekort op de uitvoeringskosten wordt gedekt, was niet expliciet de antwoordoptie 'uit de algemene middelen' benoemd. Echter, de ondervraagde gemeenten die 'anders' aangeven, benoemen unaniem dat ze de algemene middelen of algemene reserves hebben aangesproken.

Uit de reacties blijkt dat het tekort aan middelen zijn weerslag kan hebben op de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeente. Zo geven zeventien gemeenten aan dat de extra uitvoeringskosten worden opgevangen door inzet van andere collega's, waardoor de dienstverlening elders vertraging kan oplopen.

Manier waarop het tekort op de uitvoeringskosten wordt gedekt**(n=36)***Meerdere antwoorden mogelijk.*

Bron: Divosa



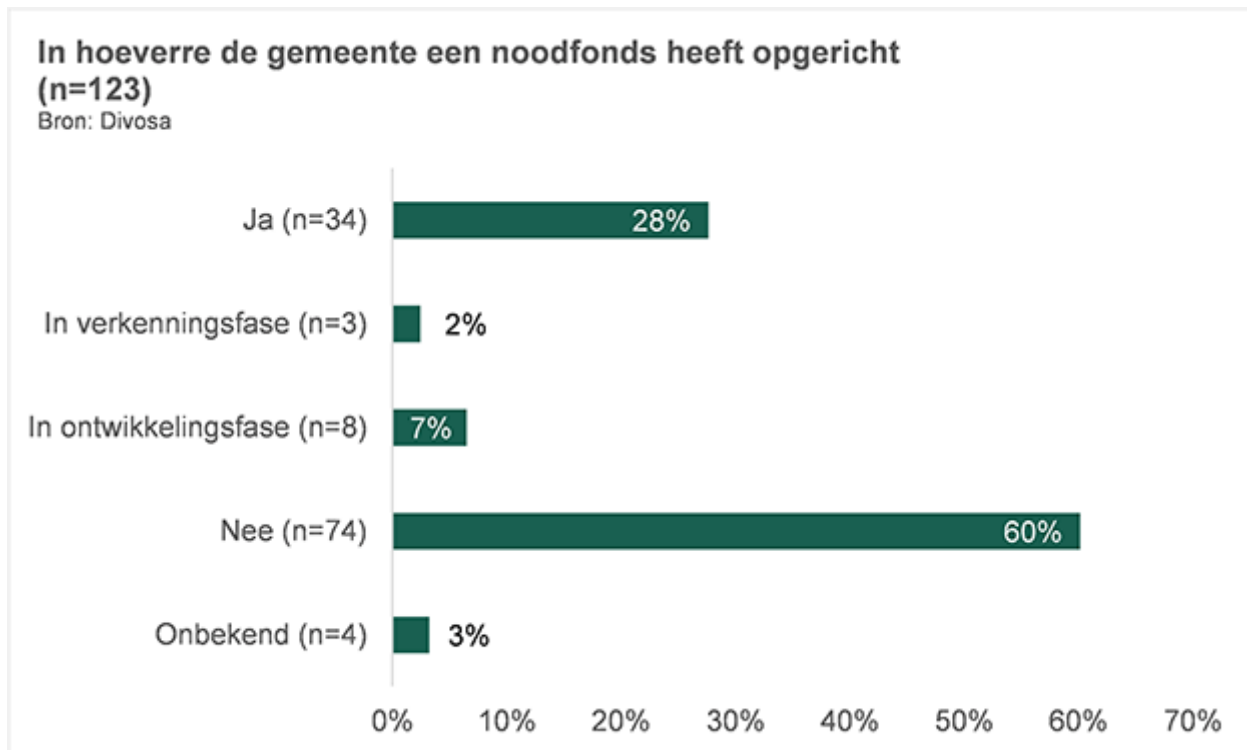
Financiële toereikendheid van de energietoeslag

Hoofdstuk 5

Ruim een kwart van de gemeenten heeft een lokaal noodfonds ingericht

Gemeenten zien dat de energietoeslag niet voldoende toereikend is voor alle inwoners om de verhoogde energielasten en de hoge inflatie van 2022 op te vangen. Zij zien dat, ondanks alle regelingen, een deel van hun inwoners structureel nog steeds niet kan rondkomen.

Gemeenten hebben het heft in eigen handen genomen om lokaal een oplossing te vinden voor deze bestaansonzekerheid. 28% van ondervraagde gemeenten heeft hiervoor een lokaal noodfonds (opgericht); nog eens 9% bevindt zich in de verkennings- of ontwikkelfase van een noodfonds.



Veruit de meeste noodfondsen (82%) richten zich op inwoners. Overige doelgroepen zijn maatschappelijke organisaties, ondernemers of schuldhulpverlening ('een regelvrij budget' om zelf over te beslissen).

Op welke inwoners en situaties het noodfonds zich richt, varieert per gemeente. Bij een derde van de gemeenten met noodfonds is het noodfonds bedoeld voor uitzonderlijke, schrijnende en/of acute situaties, zonder verdere specificering van de doelgroep. Zo geeft een gemeente aan: 'We hebben een noodfonds ingericht voor schrijnende gevallen. We hebben geen specifieke doelgroep daarbij gedefinieerd, maar we voorzien dat we met dit noodfonds de inkomensgroepen bereiken die nét buiten de toekenning van de energietoeslag vallen en inwoners die we normaal niet zien.'

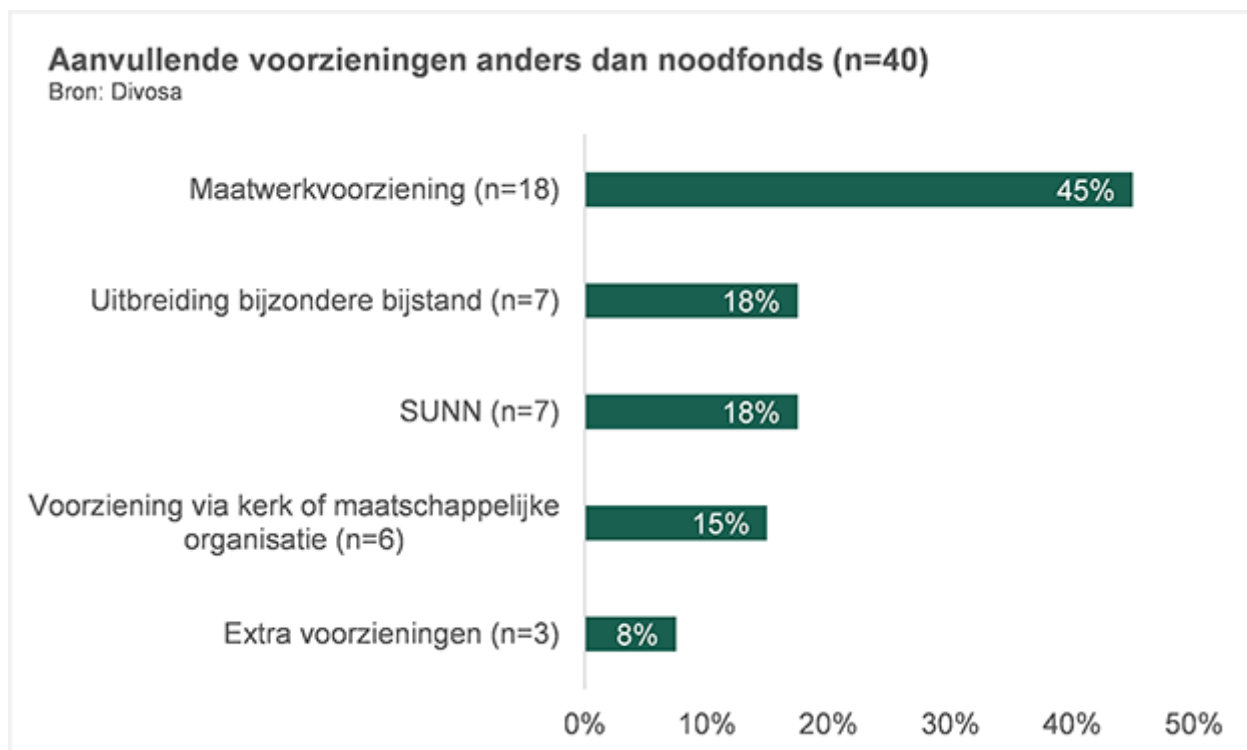
Eén op de vijf gemeenten met een noodfonds richt zich specifiek op de middeninkomens die niet meer in staat zijn om rond te komen. Ook benoemt één op de vijf expliciet dat het noodfonds breed inzetbaar is en zich niet alleen op energiegerelateerde problemen richt. Het budget is dan bedoeld voor bijvoorbeeld woninginrichting, boodschappen of het vernieuwen van identiteitsdocumenten. Vaak kan een aanvraag hiervoor alleen door hulpverleners worden ingediend.

Andere aanvullende voorzieningen

Aanvullend op of in plaats van een noodfonds blijkt een derde van de ondervraagde gemeenten ook andere aanvullende voorzieningen te treffen (zie onderstaande grafiek). Dit gebeurt op verschillende manieren. Zo heeft bijna de helft van hen een maatwerkvoorziening getroffen.

Ook breiden gemeenten de bijzondere bijstand uit door inkomensgrenzen te verruimen of het budget te vergroten. Een deel van de gemeenten met aanvullende voorzieningen geeft aan dat inwoners gebruik kunnen maken van reeds bestaande externe fondsen, zoals SUNN, voorzieningen via kerken of een lokaal hulpfonds.

Al met al kunnen we dus stellen dat het merendeel van de gemeenten naast de uitvoering van de energietoeslag nog extra stappen zet om de inwoners te ondersteunen.



Financiële toereikendheid van de energietoeslag

Verantwoording

De vragenlijst is via verschillende kanalen uitgezet onder alle Divosa-leden. Tussen 9 en 23 december 2022 zijn in totaal 201 vragenlijsten gedeeltelijk of volledig ingevuld.

Na opschoning en ontdebbling zijn er 94 vragenlijst verwijderd; 107 vragenlijsten zijn overgebleven voor de analyses. Deze antwoorden hebben betrekking op 125 gemeenten.

In de rapportage zijn de resultaten weergegeven op gemeenteniveau. Deze gemeenten vertegenwoordigen 6 miljoen Nederlanders.

Groote gemeente	Aantal deelnemende gemeenten	Aantal gemeenten in Nederland	% van het totaal aantal gemeenten
< 50.000	89	254	35%
50.000-100.000	25	58	43%
>100.000	11	32	34%

De G4-gemeenten hebben de vragenlijst niet ingevuld. Deze gemeenten zijn later benaderd voor nadere toelichting op de situatie in hun gemeente.

Colofon

Divosa

Aidadreef 8 | 3561 GE Utrecht

Postbus 9563 | 3506 GN Utrecht

030 233 23 37

info@divosa.nl (<mailto:info@divosa.nl>)

www.divosa.nl (<http://www.divosa.nl>)

Auteurs

Erika Dekens

Larissa van Es

Jos Huijts

Anna van der Schors

Webredactie

Remco van Brink