

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen in 2023

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om in de Participatiewet een bevoegdheid voor gemeenten op te nemen om in het jaar 2023 een eenmalige energietoeslag te verstrekken aan personen met een laag inkomen;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I WIJZIGING PARTICIPATIEWET

Artikel 35 van de Participatiewet wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid vervalt "tot en met 30 juni 2023" en worden onder vervanging van de punt aan het slot door een dubbele punt twee onderdelen toegevoegd, luidende:
 - a. voor het jaar 2022, die kan worden verstrekt tot en met 30 juni 2023;
 - b. voor het jaar 2023, die kan worden verstrekt tot en met 31 december 2023.
2. Na het vierde lid wordt, onder vernummering van het vijfde tot en met zevende lid tot het zesde tot en met achtste lid, een lid ingevoegd, luidende:
5. Het vierde lid, onderdeel b, is niet van toepassing op degene die:
 - a. 18, 19 of 20 jaar is;
 - b. in aanmerking komt voor studiefinanciering op grond van artikel 3.1, eerste of tweede lid, van de Wet studiefinanciering 2000; of
 - c. is ingeschreven als ingezetene met enkel een briefadres in de basisregistratie personen.

ARTIKEL II WIJZIGING WET VAN 22 AUGUSTUS 2022 TOT WIJZIGING VAN DE PARTICIPATIEWET IN VERBAND MET HET EENMALIG CATEGORIAAL VERSTREKKEN VAN EEN ENERGIETOESLAG AAN HUISHOUDENS MET EEN LAAG INKOMEN

Artikel I, onderdeel D, van de Wet van 22 augustus 2022 tot wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen (Stb. 2022, 321) wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "Het vierde en vijfde lid" vervangen door "Het vierde tot en met zesde lid".
2. In het tweede lid wordt "Het zesde en zevende lid" vervangen door "Het zevende en achtste lid".

ARTIKEL III INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister voor Armoedebelief,
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Op 20 september 2022 heeft het kabinet aangekondigd om in 2023 nogmaals een energietoeslag mogelijk te maken voor huishoudens met een laag inkomen.¹ Hoe de energieprijzen zich verder ontwikkelen is onzeker. Wel is het zeer aannemelijk dat de prijzen in 2023 in vergelijking met de periode voor 2021 hoog blijven. Juist huishoudens met een laag inkomen zijn financieel niet voldoende weerbaar om deze hogere kosten te kunnen dragen. Het kabinet heeft in eerste instantie een budget van 1,4 miljard euro gereserveerd voor de energietoeslag 2023. Van dit bedrag is 500 miljoen euro in 2022 beschikbaar gesteld om gemeenten de mogelijkheid te geven de energietoeslag in 2022 op te hogen met een bedrag van 500 euro.² De energietoeslag voor 2022 is daarmee in principe 1800 euro (1300 plus 500 euro). Daarmee resteert een bedrag van 900 miljoen voor de eenmalige energietoeslag 2023, waarvan 100 miljoen voor uitvoeringskosten. De toeslag voor 2023 komt daarmee in principe neer op een bedrag van 800 euro per huishouden. Aangezien de energietoeslag in 2023 voor de tweede keer wordt verstrekt, is dit het laatste jaar dat er sprake is van een onbelastbare toeslag. Mocht ook in 2024 worden gekozen voor een energietoeslag, dan wordt dit gezien als een periodieke uitkering en zal deze belastbaar zijn.

De eenmalige energietoeslag 2023 voor huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum komt boven op het brede pakket aan maatregelen dat het kabinet eerder heeft aangekondigd. Op 1 januari 2023 treedt een groot koopkrachtpakket in werking dat zich met name richt op het versterken van de koopkracht van lage en middeninkomens.³ Dit pakket bevat diverse incidentele en structurele maatregelen die de inkomenspositie van minima versterken (zoals de verhoging zorg- en huurtoeslag, kindgebonden budget en het wettelijk minimumloon (WML)). De minimumloonsverhoging geeft de laagste inkomens structureel een betere uitgangspositie en verbetert hun bestendigheid tegen toekomstige financiële schokken. Daarnaast heeft het kabinet aanvullende maatregelen voor de energierekening aangekondigd, waaronder een prijsplafond en een tijdelijk noodfonds. Bovendien zet het kabinet volop in op laagdrempelige energiebesparende maatregelen.

Om de energiekosten betaalbaar te houden en mensen zekerheid te geven over hun energiekosten, is er per 1 januari 2023 een prijsplafond ingesteld. Hiermee wordt de prijs van gas die mensen betalen gemaximeerd op 1,45 euro per m³ en die van elektriciteit op 0,40 euro per kilowattuur onder volumegrenzen van respectievelijk 1.200 m³ gas en 2.900 kWh elektriciteit. Een huishouden met een mediaan energieverbruik heeft in 2023 een geschatte energierekening van 2.861 euro. Tegelijkertijd is dit nog steeds een stijging van 524 euro ten opzichte van 2022. Gezien de verdere ontwikkeling van de energieprijzen is deze stijging met de nodige onzekerheden omgeven.

¹ Kamerbrief aanvullende maatregelen energierekening, dd 20 september 2022.

² Idem.

³ Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 1, Nota over de toestand van 's rijks financiën Investeren in nu en later, d.d. 20 september 2022.

Aangezien het hier gaat om een energierekening op basis van mediaan verbruik, en de energierekening sterk verschilt per huishouden door verschillen in het verbruik, zullen de huidige maatregelen niet kunnen voorkomen dat er toch huishoudens in de financiële problemen komen als gevolg van een gestegen energierekening. Het gaat dan naar verwachting vooral om huishoudens met een laag inkomen. Huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum, hebben in normale omstandigheden al moeite om rond te komen en weinig ruimte om geld te reserveren voor onvoorziene uitgaven. Regelmatig is er zelfs sprake van schuldenproblematiek. Zo kwam het doorsnee vermogen van huishoudens met een laag inkomen uit op 900 euro en zeven op de tien huishoudens met een laag inkomen hadden geen of een kleine vermogensbuffer.⁴

De onverwacht en ongekend sterke stijging van de energieprijzen komt vanwege het ontbreken van een financiële buffer bij huishoudens met een laag inkomen dan ook extra hard aan. Een energietoeslag van 800 euro maakt met name voor deze groep een wezenlijk verschil. Dat de toeslag in 2023 in principe lager is dan in 2022, hangt ermee samen dat er in 2023 een breed pakket aan koopkrachtmaatregelen wordt genomen en de financiële armslag van huishoudens groter is dan in 2022.

Voor de wijze van uitkeren van de energietoeslag wordt aangesloten bij de energietoeslag 2022. Destijds zijn verschillende opties verkend.⁵ Uit dat onderzoek is gebleken dat een verstrekking van de toeslag via de categoriale bijzondere bijstand het best passend en uitvoerbaar is. De groep huishoudens die door de stijging van de energierekening mogelijk in de knel komt, is dermate groot dat het voor gemeenten niet uitvoerbaar is om al deze huishoudens via het maatwerk van de individuele bijzondere bijstand financiële ondersteuning te bieden.

Gezien het voorgaande stelt de regering voor om gemeenten de bevoegdheid te geven om in het jaar 2023 via de categoriale bijzondere bijstand een eenmalige energietoeslag toe te kennen aan huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum. Dat vergt een nieuwe wijziging van de Participatiewet. Dit voorstel wordt hier verder uitgewerkt.

Dit wetsvoorstel betreft een wijziging van de Participatiewet, die niet van toepassing is op Caribisch Nederland. De reikwijdte van dit wetsvoorstel is daarom beperkt tot Europees Nederland. Ook voor Caribisch Nederland zijn er in 2023 middelen beschikbaar gesteld voor een energietoeslag. Deze wordt uitgevoerd door de openbare lichamen.

⁴ CBS, Armoede en sociale uitsluiting 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2021/49/armoede-en-sociale-uitsluiting-2021>.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 36057, nr. 3, h1 en h9.

2. Inhoud wetsvoorstel

2.1 Categoriele bijzondere bijstand

Instrument bijzondere bijstand

Energiekosten worden tot de incidenteel voorkomende algemeen noodzakelijke bestaanskosten gerekend. Deze kosten dienen in beginsel uit een inkomen op bijstandsniveau te worden bestreden, hetzij door middel van reservering, hetzij door middel van gespreide betaling achteraf. Bijzondere bijstand voor energiekosten is dus in principe niet mogelijk, tenzij de kosten voortvloeien uit bijzondere omstandigheden. De regering is van oordeel dat er net als in 2022 bij de huidige en ongekend sterke stijging van de energieprijzen, zoals aangegeven in de inleiding, sprake is van extra kosten die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden. Zonder de grenzen van een redelijke wetsuitleg te buiten te gaan, wordt bijzondere bijstandsverlening in verband met de huidige ongekend sterk gestegen energieprijzen dan ook toelaatbaar geacht. Dit geldt zowel voor de individuele bijzondere bijstand als voor de categoriele bijzondere bijstand.

Daarbij acht de regering het onverminderd van belang dat de gemeenten de bijzondere bijstand zo gericht mogelijk inzetten voor vergoeding van de daadwerkelijke kosten van mensen die hierin echt zelf niet kunnen voorzien, en deze aanvullende ondersteuning echt nodig hebben. Individueel maatwerk geldt bij het verlenen van aanvullende inkomensondersteuning dan ook nog steeds als belangrijkste uitgangspunt.

Instrument categoriele bijzondere bijstand

Net als in 2022 is de regering van mening dat een verstrekking van de energietoeslag via de categoriele bijzondere bijstand ook in 2023 de beste oplossing is om huishoudens op of net boven het sociaal minimum extra te ondersteunen bij de sterk gestegen energierekening. Bijzondere bijstand is bedoeld - zoals is opgenomen in artikel 35, eerste lid, van de Participatiewet - om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan. Verstrekking via de *categoriele* bijzondere bijstand betekent - in tegenstelling tot verstrekking via de individuele bijzondere bijstand - dat gemeenten niet hoeven vast te stellen dat het huishouden ook daadwerkelijk is geconfronteerd met een sterk gestegen energierekening en dat het huishouden deze sterk gestegen energierekening financieel niet zelf kan dragen. De gemeente hoeft dus geen individuele noodzakelijkheidstoets uit voeren; uitgangspunt is dat de doelgroep zo wordt vastgesteld dat daaraan de (aannemelijke) veronderstelling ten grondslag ligt dat het om huishoudens gaat die met gestegen energiekosten zijn geconfronteerd. Om voor categoriele bijzondere bijstand in aanmerking te komen, volstaat het dat het huishouden tot een door het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) vastgestelde doelgroep behoort. Verstrekking via de categoriele bijzondere bijstand is daarmee weliswaar minder gericht, maar ook aanzienlijk minder complex en arbeidsintensief dan via de individuele bijzondere bijstand. De verstrekking via de categoriele bijzondere bijstand heeft nadrukkelijk ook tot doel het beroep op de individuele bijzondere bijstand deels te voorkomen en de druk op gemeenten te verlichten.

Doenvermogen

Dit wetsvoorstel houdt rekening met het doenvermogen van burgers. Dat gebeurt in de eerste plaats doordat in 2023 naar verwachting een groot deel van doelgroep bereikt wordt via ambtshalve verstrekking van de energietoeslag (zie ook §2.4). Het opnieuw kiezen voor hetzelfde instrument van de categoriale bijzondere bijstand schept voor inwoners ook duidelijkheid. Het afgelopen jaar is namelijk via communicatie- en voorlichtingscampagnes intensief ingezet op bekendheid van het instrument. De eenmalige energietoeslag in 2022 kent een zeer hoog bereik, van circa 90% bereik in de vier grootste steden (peildatum oktober 2022). Hieruit kan worden afgeleid dat het leeuwendeel van doelgroep, al dan niet met hulp van vrijwilligersorganisaties of netwerk, de energietoeslag heeft ontvangen.

Beleidsvrijheid voor gemeenten

Met het wetsvoorstel krijgen gemeenten de bevoegdheid om in het jaar 2023 een eenmalige energietoeslag toe te kennen aan huishoudens met een laag inkomen. Het feit dat de eenmalige energietoeslag onderdeel zal uitmaken van de categoriale bijzondere bijstand, betekent dat gemeenten beleidsvrijheid hebben ten aanzien van de vormgeving:

- het college bepaalt binnen het wettelijke kader de doelgroep van de eenmalige energietoeslag, hetgeen betekent dat het college bepaalt wat er onder een "laag inkomen" moet worden verstaan;
- het college bepaalt bij de formulering van de doelgroep of er groepen moeten worden uitgesloten van het recht op een eenmalige energietoeslag;
- het college bepaalt welk inkomen in aanmerking wordt genomen;
- het college bepaalt de periode waarover het inkomen in aanmerking wordt genomen;
- het college bepaalt óf en welk vermogen in aanmerking wordt genomen;
- het college bepaalt de hoogte van het bedrag van de toe te kennen eenmalige energietoeslag, eventueel gedifferentieerd naar leefsituatie.

De gemeentelijke beleidsvrijheid die is verbonden aan het instrument van de categoriale bijzondere bijstand, is in het kader van de eenmalige energietoeslag overigens geen doel op zich, ook gezien de landelijke aard van de huidige energieproblematiek. De beleidsvrijheid maakt het mogelijk dat het college bij het bepalen van de doelgroep kan aansluiten bij de doelgroep van de bijzondere bijstand en het lokale gemeentelijk minimabeleid. Op deze wijze kan de gemeente een zo'n groot mogelijk deel van de doelgroep snel bedienen door ambtshalve toekenning en betaling van de eenmalige energietoeslag. Vanwege deze uitvoeringstechnische reden aanvaardt de regering dat daarbij ook voor het overige verschillen tussen gemeenten zullen ontstaan, waarbij de regering wel wil bevorderen dat deze verschillen beperkt zullen zijn. Dit doet de regering door, net als in 2022, een handreiking voor gemeenten op te stellen.

In het kader van de bijzondere bijstand, en dus ook in het kader van deze eenmalige energietoeslag, is de gemeente bevoegd om zelf de draagkracht vanuit inkomen en vermogen te bepalen. Overeenkomstig het beleid in 2022⁶ hoeven gemeenten ook in 2023 geen rekening te houden met de vermogenspositie van huishoudens.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35925-XV, nr. 84.

2.2 Doelgroep van de eenmalige energietoeslag

De doelgroep van de eenmalige energietoeslag bestaat uit huishoudens met een laag inkomen, dat wil zeggen een inkomen op of net boven het sociaal minimum. In dit wetsvoorstel krijgt het college, net als in 2022, de bevoegdheid om zelf nader invulling te geven aan wat onder een "laag inkomen" moet worden verstaan.

Uit de uitvoering van de energietoeslag van 2022 blijkt dat gemeenten veelal een inkomensgrens van 120% of 130% van het sociaal minimum hanteren.⁷

Bij iedere nadere invulling aan het begrip "laag inkomen" is het onvermijdelijk dat er huishoudens zijn, die net buiten het bereik van de regeling zullen vallen. Daarbij kan het ook gaan om huishoudens die wel degelijk te maken hebben met een financieel probleem als gevolg van een sterk gestegen energierekening. De regering benadrukt dat gemeenten voor deze huishoudens maatwerkoplossingen kunnen bieden via het bestaande instrument van de individuele bijzondere bijstand.

De doelgroep van de energietoeslag in 2023 zal grotendeels samenvallen met die van 2022. Tegelijkertijd kunnen er huishoudens zijn van wie het inkomen hoger of lager is geworden, waardoor zij niet of langer of juist wel onder de doelgroep van de energietoeslag komen te vallen. De omvang van de doelgroep zal naar verwachting ongeveer gelijk blijven.

In tegenstelling tot de energietoeslag voor 2022 kiest regering er bij dit wetsvoorstel voor om de doelgroep verder af te bakenen. Dat geldt voor de volgende categorieën: studenten, dak- en thuislozen en jongeren tot 21 jaar. Deze groepen kunnen elkaar uiteraard deels overlappen. In de volgende paragraaf wordt dit nader uitgewerkt.

Er is in het wetsvoorstel geen uitzondering gemaakt voor bewoners van een zorginstelling (inrichting). De reden daarvoor is dat de financiering van wonen en zorg gescheiden kan zijn. Een wettelijke uitzondering zou gemeenten de mogelijkheid ontnemen om categoriale bijzondere bijstand te verlenen aan mensen die zorg ontvangen in woonzorgvorm, waar bewoners de energiekosten zelf betalen. Terwijl categoriale bijzondere bijstand relatief eenvoudig, met beperkte toetsing, kan worden verstrekt. Bovendien betreft het een kwetsbare doelgroep die veelal is aangewezen op ondersteuning vanuit de overheid en bijvoorbeeld minder in staat is om aanvullend inkomen uit werk te verkrijgen. Gemeenten kunnen beleid voeren waarmee bewoners van zorg-, revalidatie- en verpleeginstellingen en van instellingen voor beschermd of begeleid wonen van de energietoeslag worden uitgesloten, wanneer de instelling voorziet in de energiekosten. Of iemand in een instelling verblijft, is voor inwoners met een Participatiewet-uitkering eenvoudig na te gaan: de groep met een uitkering volgens de inrichtingsnorm kan worden uitgesloten. Voor alleenstaanden met een IOAW- of IOAZ-uitkering en voor overige inwoners kan de gemeente nagaan of de bewoner zelf de kosten draagt voor energie. In deze situaties is de financiering van wonen en zorg dus gescheiden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij bewoners met een persoonsgebonden budget of Volledig Pakket Thuis waaruit de zorg wordt gefinancierd, maar niet de kosten voor wonen. Deze kosten, inclusief energie, dragen de bewoners zelf. Het ligt in de rede dat deze laatste groep wel aanspraak kan maken op de energietoeslag, als ze ook aan de overige voorwaarden voldoen.

⁷ Divosa, Energietoeslag: bereik en uitvoering, september 2022, De Volkskrant, Grote verschillen tussen gemeenten bij energietoeslag, 10 oktober 2022.

2.2.1 Uitzonderingen

De regering stelt voor om wettelijk te regelen dat een aantal categorieën burgers niet in aanmerking komt voor de energietoeslag in 2023. In 2022 is niet voor een wettelijke uitzondering gekozen, maar zijn gemeenten geadviseerd om de onderstaande categorieën uit te sluiten van de energietoeslag.

Dat leidde ertoe dat gemeenten veel aanvragen voor een eenmalige energietoeslag ontvingen die moesten worden afgewezen, omdat de desbetreffende personen niet tot de doelgroep behoorden. Om de gemeentelijke uitvoeringslasten waar mogelijk te beperken, wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld om wettelijke uitzonderingen te hanteren voor de categorieën waarvoor het bestaan van energiekosten niet in vergelijkbare mate als bij de doelgroep van deze regeling aangenomen kan worden (wat het uitgangspunt is bij de categoriale bijzondere bijstand) of omdat er een beroep kan worden gedaan op alternatieve financiële ondersteuning.

Het gelijkheidsbeginsel, dat onder andere is neergelegd in artikel 1 van de Grondwet, vraagt erom dat personen in gelijke gevallen gelijk worden behandeld en verbiedt het ongerechtvaardigd maken van onderscheid. Een verschil in behandeling van overigens gelijke gevallen is alleen geoorloofd wanneer daarvoor een redelijke en objectieve rechtvaardiging is, die legitiem, doelmatig en proportioneel moet zijn. Dat wordt hieronder besproken.

Studenten

De regering stelt een eerste uitzondering voor personen voor die in aanmerking komen voor studiefinanciering op grond van artikel 3.1 eerste en tweede lid van de Wet studiefinanciering 2000. Het gaat hierbij om studenten die studiefinanciering⁸ ontvangen of studenten die aanspraak kunnen maken op studiefinanciering maar hun recht niet effectueren, omdat zij bijvoorbeeld geen studielening willen aangaan. Er bestaat volgens de regering een redelijke en objectieve rechtvaardiging om studenten anders te behandelen waar het gaat om het toekennen van de energietoeslag.

Het maken van een onderscheid ten aanzien van studenten is in de optiek van de regering legitiem. De regering wil met de energietoeslag een snelle, efficiënte en doeltreffende manier van ondersteuning aan minimahuishoudens realiseren. De categoriale bijzondere bijstand biedt deze mogelijkheid juist omdat er geen uitgebreide individuele toetsing nodig is en de energiekosten bij de doelgroep kunnen worden aangenomen. Daarmee kunnen gemeenten tegen aanvaardbare administratieve inspanningen en kosten een zo groot mogelijke groep mensen met een laag inkomen van dienst zijn. Studenten onderscheiden zich qua woonsituatie, de daarmee samenhangende energiekosten en qua financiële situatie dusdanig van de doelgroep van het gemeentelijk minimabeleid dat het toekennen van de toeslag zou leiden tot een ondoelmatige verstrekking van overheidsmiddelen en een te aanzienlijke mate van overcompensatie.

Zo blijkt uit de landelijke studentenmonitor dat ongeveer de helft van de studenten nog thuis woont bij de ouders en geen eigen energierekening heeft. De andere helft van de studenten is, volgens cijfers van dezelfde monitor, uitwonend. Hoewel uitwonende studenten wel te maken *kunnen* hebben met eigen energiekosten, is hun woonsituatie divers en wonen zij gemiddeld gezien veel kleiner dan niet-studenten. Uit die monitor

⁸ Niet zijnde levenlanglerenkrediet.

blijkt verder dat 48% van de uitwonende studenten (in het hoger onderwijs van 21 jaar en ouder) een kamer met een gedeelde voorziening woont. Deze kamers hebben een gebruiksoppervlakte van gemiddeld 17 vierkante meter. Ongeveer een vijfde van de uitwonende studenten woont in een éénkamerwoning met een oppervlakte van gemiddeld 23 vierkante meter. Tot slot woont 23% in een meerkamerwoning die wordt gedeeld met huisgenoten en een gemiddelde omvang van 69 vierkante meter hebben.⁹ Ter vergelijking: een gemiddelde corporatiewoning heeft een gemiddelde gebruiksoppervlakte van 84 vierkante meter, terwijl een woning in de private huursector een gemiddelde gebruiksoppervlakte heeft van 94 vierkante meter.¹⁰ Verder hebben studenten een inkomenspositie waardoor zij meestal niet tot de doelgroep van deze regeling horen. Een analyse van het CBS laat zien dat 70% van de uitwonende studenten van 21 jaar en ouder met de norm voor de studiefinanciering plus de bijverdiensten al boven de inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum zit.¹¹ Uitgangspunt is dat studenten over studiefinanciering beschikken. Voor het recht op bijzondere bijstand (zowel individuele als categoriale bijzondere bijstand) wordt op grond van de Participatiewet de norm levensonderhoud uit de Wet studiefinanciering 2000 in aanmerking genomen. Dit is het bedrag dat een student maximaal kan lenen, ongeacht of zij/hij dit bedrag daadwerkelijk leent. Daarnaast hebben veel studenten inkomsten uit een bijbaan. Volgens Studentenonderzoek 2021 van het Nibud heeft 77% van HBO-studenten en 64% van universitaire studenten een gemiddeld inkomen van 508 euro uit een bijbaan.¹² Van de MBO studenten heeft 51% een bijbaan waarmee zij gemiddeld 327 euro verdienen.¹³ Daarnaast ontvangen veel studenten een ouderlijke bijdrage. Volgens gegevens van het Nibud ontvangt 67% van de uitwonende studenten in het hoger onderwijs gemiddeld 339 euro per maand en 37% van de MBO-studenten gemiddeld 259 euro per maand.

Voor studenten geldt dus dat zij als groep niet in overwegende mate getroffen zijn door een hoge energierekening. In zoverre verschilt de categorie studenten van andere huishoudens. Het is in het algemeen belang dat de middelen terecht komen bij die groepen waarop het gemeentelijk minimabeleid evident is gericht en dat grootschalige overcompensatie zoveel mogelijk wordt voorkomen. Door in dit wetsvoorstel studenten uit te zonderen van de mogelijkheid om categoriale bijzondere bijstand te verstrekken, wordt het nadeel van de grofmazige benadering van de categoriale bijzondere bijstand, namelijk grootschalige overcompensatie, zoveel mogelijk voorkomen.

Het onderscheid ten aanzien van de studenten is volgens de regering doelmatig, omdat zich juist binnen de studentenpopulatie een grote variëteit aan woon- en energiesituaties voordoet. Hierdoor is het voor gemeenten niet mogelijk om zonder het opvragen en toetsen van gegevens de studentenpopulatie verder te differentiëren in het kader van het te voeren beleid. Dat betekent dat een minder vergaande maatregel dan generieke uitsluiting, waarmee hetzelfde doel wordt bereikt, praktisch niet haalbaar is. Dit zou namelijk, zeker in steden met relatief veel studenten, betekenen dat een groot aantal

⁹ Landelijke monitor studentenhuysvesting 2022.

¹⁰ Wonen langs de meetlat, resultaten van het woononderzoek Nederland 2021, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

¹¹ Loon uitwonende studenten, 2021 (cbs.nl).

¹² Nibud 2021 Rapport Nibud Studentenonderzoek (2021) - Nibud.

¹³ Nibud MBO onderzoek pagina 10 Rapport Nibud Mbo-onderzoek (2021) - Nibud.

¹³ Rapport Nibud Mbo-onderzoek (2021) - Nibud.

extra aanvragen individueel moet worden getoetst en beoordeeld, waarbij naar verwachting veel studenten niet in aanmerking komen door hun woonsituatie of de hoogte van hun inkomen.

Het gemaakte onderscheid is tot slot proportioneel, omdat de nadelige gevolgen van de beleidskeuze op verschillende manieren worden ondervangen. Dat gebeurt in de eerste plaats door de werking van de hoofdregel van artikel 35, eerste lid, van de Participatiewet. Voor studenten geldt de hoofdregel dat zij in voorkomend geval voor de individuele bijzondere bijstand in aanmerking kunnen komen. Daarmee wordt voorkomen dat onevenredige gevolgen ontstaan als gevolg van de keuze om studenten uit te sluiten van de categoriale bijzondere bijstand. Weliswaar zijn de criteria op grond waarvan iemand in aanmerking kan komen voor individuele bijzondere bijstand anders (zwaarder) dan de criteria die gelden voor toekenning van de energietoeslag. Echter, de basisvoorziening in de vorm van individuele bijzondere bijstand waarop studenten hoe dan ook een beroep kunnen doen, vormt een afdoende vangnet dat voorkomt dat zich situaties van onevenredige benadeling voordoen als gevolg van het onderscheid tussen studenten en (andere) minima.

In het kader van de proportionaliteit is van belang dat de categoriale bijzondere bijstand een uitzondering vormt op de hoofdregel van de individuele bijzondere bijstand. Het belang van leden van de studentenpopulatie is om in aanmerking te komen voor het voordeel van de categoriale bijzondere bijstand. Daartegenover staat het belang om snel een zeer groot aantal belanghebbenden duidelijkheid te geven over de aanspraak op energietoeslag, in samenhang met het belang dat publieke middelen zoveel mogelijk op alleen de juiste plaats terechtkomen. Om dat te bewerkstelligen is in de werkingssfeer van de energietoeslag een grofmazig onderscheid aangebracht; voor de uitvoering is het onmogelijk om steeds maatwerk te bieden. Dat doet er niet aan af dat, als wordt vastgesteld dat een student geraakt is door de sterk gestegen energieprijzen, de nadelige gevolgen van de beleidskeuze beperkt blijven door de terugval op de hoofdregel van artikel 35, eerste lid, van de Participatiewet (de individuele bijzondere bijstand).

De regering wil ook niet onbenoemd laten dat uitwonende studenten die een basisbeurs ontvangen, in het studiejaar 2023-2024 een passende verhoging krijgen voor de stijgende prijzen in de vorm van de ophoging van de basisbeurs. Zij krijgen in 2023 een bedrag van 660 euro (ongeveer 165 euro per maand vanaf september) aan hogere basisbeurs. Hiermee wordt de koopkracht van uitwonende studenten hersteld en worden zij tegemoetgekomen voor de gestegen lasten.¹⁴ Hoewel de tijdelijke verhoging van de basisbeurs lager is dan de 800 euro aan energietoeslag, hebben uitwonende studenten, zoals hierboven is vermeld, veelal een kleiner woonoppervlak en daarmee samenhangend lagere energiekosten. Deze hogere basisbeurs loopt door tot het einde van het studiejaar 2023-2024. Veel studenten profiteren ook van de verhoging van de zorgtoeslag voor het jaar 2023, en de verhoging van het wettelijk minimumloon die per 1 januari 2023 ingaat. Daarnaast is de *Regeling tijdelijke tegemoetkoming blokaansluiting* in werking getreden. Deze regeling richt zich op huishoudens met een blokaansluiting die onvoldoende tot geen voordeel ontvangen onder het prijsplafond. Hierbij wordt ook gekeken naar compensatie voor onzelfstandige wooneenheden, zoals kamers in een studentenhuus. Voor studenten die ondanks deze koopkrachtmaatregelen

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 1, Nota over de toestand van 's rijks financiën Investeren in nu en later, d.d. 20 september 2022.

in ernstige financiële problemen raken, is er het vangnet van de individuele bijzondere bijstand.

Dak- en thuislozen

De regering stelt voor om dak- en thuislozen uit te sluiten van de eenmalige energietoeslag. Het gaat hierbij om mensen zonder vaste woonplaats of verblijfplaats. De reden hiervoor is dat dak- en thuislozen door het ontbreken van een vaste verblijfsplaats niet geconfronteerd worden met energiekosten. Dit geldt ook voor mensen die een (vast) briefadres hebben, ook dan ontbreken energiekosten. Om die reden is geen sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel; er is geen sprake van gelijke gevallen.

Jongeren tot 21 jaar

Op grond van het Burgerlijke Wetboek (artikel 1:395a) hebben ouders een wettelijke onderhoudsplicht voor meerderjarige kinderen die jonger zijn dan 21 jaar. Dit werkt ook door in de Participatiewet (artikel 12). Op grond van die bepaling heeft een jongere van 18, 19 of 20 jaar geen recht op bijzondere bijstand als de ouders aan de kosten kunnen bijdragen. Als deze jongeren bijzondere bijstand aanvragen, moeten gemeenten dus steeds toetsen of zij geen beroep op hun ouders kunnen doen. Daarbij is het aantal jongeren dat daadwerkelijk geen beroep op de ouders kan doen in de praktijk zeer gering. De regering is daarom van mening dat hiermee een redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat voor het te maken onderscheid tussen deze jongeren en de doelgroep van de energietoeslag.

Dat onderscheid is in de eerste plaats legitiem. Zoals hierboven voor studenten is toegelicht, wil de regering met de energietoeslag een snelle, efficiënte en doeltreffende manier van ondersteuning aan minimahuishoudens realiseren. Jongeren van 18 tot 21 jaar onderscheiden zich vanwege de wettelijke onderhoudsplicht van hun ouders. Als gevolg daarvan kan slechts een zeer gering aantal jongeren een beroep doen op de bijzondere bijstand. Ook hier zou het toekennen van een energietoeslag aan deze categorie tot een grote mate van overcompensatie leiden.

Het tweede criterium is of het onderscheid doelmatig is. Daar is volgens de regering sprake van. Gezien het grote aantal jongeren is het voor gemeenten onmogelijk om voor deze categorie zorgvuldig te toetsen of jongeren geen beroep op hun ouders kunnen doen.

Ten slotte is het onderscheid proportioneel, omdat de nadelige gevolgen voor jongeren die geen beroep op hun ouders kunnen doen worden ondervangen. Voor deze jongeren zijn maatwerkoplossingen mogelijk via het bestaande instrument van de individuele bijzondere bijstand.

2.3 Vormgeving in de Participatiewet

Zoals gezegd, stelt de regering voor om het verstrekken van de eenmalige energietoeslag mogelijk te maken met een wijziging van de Participatiewet. Door het opnemen van een wettelijke grondslag voor het verstrekken van een eenmalige energietoeslag in de Participatiewet, kunnen gemeenten op eenvoudige wijze gebruikmaken van het reeds bestaande stelsel van de Participatiewet. In dit verband wijst de regering op de regelgeving omtrent de bepaling van de kring van rechthebbenden, het vaststellen van de toepasselijke bijstandsnorm, de middelentoets,

de eventuele bezwaar- en beroepsprocedures en de mogelijkheden tot terugvordering van een onterecht verstrekte energietoeslag.

De aansluiting bij de kring van rechthebbenden, zoals omschreven in paragraaf 2.2 van de Participatiewet, betekent, zoals is opgenomen in artikel 11 van de Participatiewet, dat het recht op een eenmalige energietoeslag is beperkt tot Nederlanders en daarmee gelijkgestelden die woonachtig zijn en rechtmatig verblijven in Nederland. In artikel 13 van de Participatiewet zijn groepen aangewezen die zijn uitgesloten van het recht op bijstand, en dus ook van het recht op de eenmalige energietoeslag.

Door middel van een wijziging van artikel 31, tweede lid, van de Participatiewet wordt voorgesteld dat de ontvangst van de eenmalige energietoeslag niet wordt gerekend tot de middelen van de ontvanger, zodat deze tegemoetkoming niet in aanmerking wordt genomen bij het vaststellen van het recht op en de hoogte van de bijstand. De regering acht het onwenselijk dat de ontvangst van de eenmalige energietoeslag voor een bijstandsgerechtigde leidt tot een verlaging van de uitkering, omdat dit het doel van de eenmalige energietoeslag tenietdoet. Omdat de eenmalige energietoeslag onderdeel vormt van de bijzondere bijstand, is op grond van artikel 46, tweede lid, van de Participatiewet reeds geregeld dat de eenmalige energietoeslag niet vatbaar is voor beslag.

2.4 Ambtshalve vaststelling van de eenmalige energietoeslag

Net als voor 2022 kan de eenmalige energietoeslag voor 2023 ambtshalve, dus zonder schriftelijke aanvraag, worden verstrekt. Daarin voorziet artikel 35, vijfde lid, van de Participatiewet. De mogelijkheid van een ambtshalve vaststelling bestaat op uitdrukkelijk verzoek van gemeenten vanwege de uitvoerbaarheid van deze regeling. Op deze wijze kan de gemeente een relatief groot deel van de doelgroep snel bedienen zonder dat de ontvanger hier iets voor hoeft te doen. Door middel van ambtshalve verstrekking kunnen ook de uitvoeringskosten voor gemeenten worden beperkt.

Een eerste verkenning naar de uitvoering van de energietoeslag in 2022 liet zien dat gemeenten ongeveer 40% van de energietoelagen ambtshalve verstrekten en 60% op aanvraag.¹⁵ Gemeenten zullen naar verwachting in 2023 een groter deel ambtshalve kunnen verstrekken, omdat ze gebruik kunnen maken van de gegevens van de doelgroep van 2022. Naast dat het ambtshalve verstrekken klantvriendelijk is, gaat dit ook gepaard met de minste uitvoeringskosten voor gemeenten.

Gemeenten bepalen binnen het wettelijke kader zelf de doelgroep aan wie de energietoeslag ambtshalve kan worden toegekend. Net als in 2022 zullen gemeenten de eenmalige energietoeslag in ieder geval ambtshalve verstrekken aan personen met een uitkering op grond van de Participatiewet (tot de AOW-gerechtigde leeftijd), de IOAW, de IOAZ of het Bbz 2004. Immers, van deze personen zijn de getoetste inkomensgegevens al bij de gemeente bekend. Daarnaast kunnen gemeenten ook overgaan tot ambtshalve verstrekking van de energietoeslag aan huishoudens die voldoen aan de door de gemeente te stellen eisen aan het recht op een energietoeslag en waarvan de getoetste inkomensgegevens bij de gemeente bekend zijn, bijvoorbeeld in het kader van de bijzondere bijstand of het gemeentelijk minimabeleid of de uitkering van de energietoeslag in 2022.

¹⁵ Divosa, Energietoeslag: uitvoering en bereik, september 2022.

Ook aan huishoudens met een AIO kan de toeslag ambtshalve worden verstrekt. Het Ministerie van SZW heeft het Inlichtingenbureau opnieuw gevraagd de reguliere levering van de rapportage 'AOW-gerechtigden met aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO)' aan te vullen met de bankrekeningnummers waarop de SVB de AIO uitkering uitbetaalt en deze eenmalig aan alle gemeenten beschikbaar te stellen. Artikel 64, eerste lid, onderdeel b, van de Participatiewet biedt een grondslag om de SVB te verzoeken deze informatie te verstrekken. Eind 2022 en op een aantal momenten in 2023 actualiseert het Inlichtingenbureau deze gegevens voor gemeenten.

Het Inlichtingenbureau kan gemeenten eveneens ondersteunen bij het uitkeren van de energietoeslag aan huishoudens die deze in 2022 hebben ontvangen en die in 2023 nog steeds in aanmerking komen. Gemeenten kunnen hiertoe kosteloos een toets op het inkomen laten uitvoeren door het Inlichtingenbureau.

Huishoudens aan wie de energietoeslag niet ambtshalve kan worden toegekend door de gemeente, kunnen net als in 2022 via een aanvraag bij de gemeente in aanmerking komen voor de tegemoetkoming. De eenmalige energietoeslag is niet voorbehouden aan huishoudens met een bijstandsuitkering of personen die reeds gebruikmaken van de minimaregelingen. Ook huishoudens die beschikken over een ander inkomen, bijvoorbeeld inkomen uit arbeid, onderneming, alimentatie, pensioen of een socialezekerheidsuitkering, kunnen een beroep doen op de eenmalige energietoeslag, voor zover het totale inkomen van het huishouden zich bevindt onder het niveau van de door het college vast te stellen inkomensgrens.

2.5 Bevordering van een uniforme uitvoering

Zoals hiervoor aangegeven, betekent het feit dat de eenmalige energietoeslag onderdeel uitmaakt van de bijzondere bijstand, dat gemeenten beleidsvrijheid hebben ten aanzien van de vormgeving ervan. De gemeentelijke beleidsvrijheid ten aanzien van de formulering van de doelgroep bevordert het doel van het wetsvoorstel, namelijk een snelle ondersteuning van huishoudens die als gevolg van de sterk gestegen energieproblemen in de financiële problemen dreigen te raken. Gemeenten kunnen op deze wijze bij de formulering van de doelgroep aansluiten bij doelgroep van de bijzondere bijstand en het lokaal minimebeleid, waardoor een snelle ambtshalve verstrekking van de eenmalige energietoeslag aan een zo'n groot mogelijk deel van de doelgroep kan worden gerealiseerd.

De gemeentelijke beleidsvrijheid betekent onvermijdelijk dat er verschillen tussen gemeenten in de uitvoering zullen ontstaan. In 2022 bleek dat de gemeentelijke uitvoering voor wat betreft de onderkant van de inkomensgrens (vrijwel alle gemeenten hanteerden een grens vanaf 120% van het sociaal minimum) en de vermogenstoets redelijk uniform was. Wel ontstonden op andere terreinen verschillen. Zo koos 20% van de gemeenten voor een hogere inkomensgrens dan 120%, meestal 130%.¹⁶ De regering hecht eraan dat het wetsvoorstel zoveel mogelijk uniform wordt uitgevoerd, ook gezien de landelijke aard van de huidige energieproblematiek. Om die reden zal het kabinet samen met de VNG en Divosa, net als in 2022, een uniforme uitvoering zoveel mogelijk bevorderen door het opstellen van (niet-bindende) richtlijnen ten aanzien van de

¹⁶ Divosa, Energietoeslag: bereik en uitvoering, september 2022, De Volkskrant, Grote verschillen tussen gemeenten bij energietoeslag, 10 oktober 2022.

doelgroep en het uit te keren bedrag. Met deze richtlijnen wil de regering bevorderen dat in ieder geval huishoudens met een inkomen tot circa 120% van het sociaal minimum in aanmerking komen voor de eenmalige energietoeslag, waarbij het richtbedrag voor de hoogte van de toe te kennen eenmalige energietoeslag - op grond van het verwachte aantal van circa 1.000.000 toekenningen en de budgettaire randvoorwaarden - wordt gesteld op 800 euro per huishouden. Tegelijkertijd hebben gemeenten beleidsvrijheid en kunnen zij hun eigen keuzes en afwegingen maken, afgestemd op de situatie in hun eigen gemeente.

In 2023 zal op twee momenten de uitvoering en eerste effecten van de energietoeslag worden gemonitord. De eerste meting vindt begin 2023 plaats en richt zich met name op de uitvoering in 2022. Lessen en goede voorbeelden hieruit zullen worden verwerkt in de Handreiking eenmalige energietoeslag. De tweede meting is in het derde kwartaal en richt zich op de eerste bevindingen ten aanzien van de uitvoering van de toeslag van 2023.

2.6 Onbelaste verstrekking van de eenmalige energietoeslag

Onbelaste verstrekking van de eenmalige energietoeslag was in 2022 mogelijk, omdat deze energietoeslag geen periodieke uitkering betreft, als bedoeld in afdeling 3.5 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Een eenmalige uitkering kan onbelast worden verstrekt mits op voorhand vaststaat dat de uitkering geen onderdeel is of kan zijn van een reeks uitkeringen en geen onderdeel vormt van een complex van rechten en verplichtingen. De toeslag kan eveneens nogmaals worden verstrekt in 2023, zonder dat er sprake is van een periodieke uitkering die moet worden belast.

Huishoudens die moeten rondkomen van een inkomen op of net boven het sociaal minimum, zijn vaak ook afhankelijk van andere inkomensafhankelijke regelingen van de overheid. Het feit dat de eenmalige energietoeslag onbelast wordt verstrekt, betekent dat de ontvangst ervan géén gevolgen heeft voor de hoogte van het belastbaar inkomen of verzamelinkomen en daardoor ook niet doorwerkt in andere inkomensafhankelijke regelingen. Dit betekent dat de ontvangst van de eenmalige energietoeslag géén gevolgen heeft voor het recht op en de hoogte van de huurtoeslag, de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget van belanghebbenden, en voor de hoogte van de eigen (inkomensafhankelijke) bijdrage in de zorg.

3. Uitkeringslasten en uitvoeringskosten

Het kabinet heeft in de begroting 2023 een bedrag van 900 miljoen euro gereserveerd voor een eenmalige energietoeslag voor huishoudens met een laag inkomen. De 900 miljoen euro voor de eenmalige energietoeslag voor Europees Nederland betreft een ongedeeld bedrag voor de te verstrekken energietoeslagen, aanvullende bijzondere bijstand en de uitvoeringskosten.

4. Financiering en verantwoording uitvoering

In 2022 zijn de middelen voor de energietoeslag verdeeld via het gemeentefonds via het cluster minimabeleid. Per 1 januari 2023 is er een nieuw model om de middelen uit het gemeentefonds te verdelen. Dit nieuwe model kent geen cluster minimabeleid. Daarom wordt voor 2023 nagedacht over een andere verdeling van de middelen.

5. Verhouding tot hoger recht

Gelijkheidsbeginsel

In paragraaf 2.2.1 is ingegaan op de voorgestelde wettelijke uitzonderingen. Dit zijn de categorieën waarvoor de bevoegdheid om een eenmalige energietoeslag voor 2023 toe te kennen niet geldt. In die paragraaf is ook ingegaan op de verhouding tot het gelijkheidsbeginsel, met als conclusie dat geen sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel. Voor de inhoudelijke analyse wordt naar die paragraaf verwezen.

Internationale aspecten

Het wetsvoorstel is getoetst op internationale aspecten. Mede in verband met de aansluiting bij de Participatiewet en de lokale beleidsruimte is net als voor 2022 de conclusie dat er geen gevolgen zijn voor export. De bijstand valt namelijk niet onder de reikwijdte van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.¹⁷

Gegevensverwerking in het kader van de ambtshalve verstrekking

Als de gemeente ambtshalve de eenmalige energietoeslag verstrekt, vereist dit verwerking van persoonsgegevens, zoals naam, adres en woonplaats. Gemeenten maken bij het toekennen van de eenmalige energietoeslag gebruik van gegevens over de door hen vast te stellen doelgroep. Die doelgroep zou kunnen bestaan uit huishoudens met een minimumuitkering (waaronder algemene bijstand, IOAW en IOAZ), maar ook uit andere, bij de gemeente bekende huishoudens met een laag inkomen.

Ten aanzien van de voornoemde doelgroepen geldt dat zij bij de gemeente bekend zijn. De vraag is of gemeenten de beschikbare informatie mogen gebruiken om de eenmalige energietoeslag toe te kennen. Van verwerking van persoonsgegevens is op grond van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG)¹⁸ onder andere sprake als gegevens worden opgevraagd, geraadpleegd, gebruikt of verstrekt. Gegevens mogen worden verwerkt voor een ander doel als dat doel verenigbaar is met het oorspronkelijke verzameldoel. Daarvoor gelden de voorwaarden van artikel 6, vierde lid, van de AVG. Die voorwaarden worden hieronder behandeld.

Een belangrijk deel van de huishoudens dat in 2023 in aanmerking komt voor de eenmalige energietoeslag, heeft deze ook in 2022 ontvangen. Gemeenten kunnen daarvoor de gegevens uit 2022 als startpunt gebruiken en laten toetsen bij het Inlichtingenbureau. De gegevens voor zowel het nieuwe doel als het oorspronkelijke doel worden gebruikt voor de verlening van bijstand in de vorm van een energietoeslag. Er is dus een sterk verband tussen beide doelen en de verwerkingsdoeleinden zijn vergelijkbaar. Ook vergelijkbaar zijn het kader waarin de persoonsgegevens zijn verzameld en de verhouding tussen de betrokkenen en de verwerkingsverantwoordelijke. Van bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten is geen sprake. De gevolgen van de verwerking zijn begunstigend voor de betrokkenen. Zij ontvangen immers een eenmalige energietoeslag. Ten slotte is het niet nodig om passende waarborgen te treffen, omdat de gegevens enkel worden gebruikt in de verhouding tussen de gemeente

¹⁷ Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (Pb EU 2004, L 199).

¹⁸ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

en de betrokkenen. Verwerking van deze gegevens is dus rechtmatig op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, en vierde lid, van de AVG.

De bovenstaande conclusie over huishoudens die in 2022 een eenmalige energietoeslag ontvangen, geldt eveneens voor zover het gaat om huishoudens met een door de gemeente verstrekte minimumuitkering.

Huishoudens met een laag inkomen kunnen ook om andere redenen bij de gemeente in beeld zijn. Voorbeelden zijn huishoudens waarvan gemeentelijke belastingen zijn kwijtescholden of die over een kortingspas beschikken voor inwoners met een laag inkomen. Als gemeenten besluiten om deze huishoudens tot de doelgroep van de eenmalige energietoeslag te bestempelen, kunnen zij daarvoor de bij hen beschikbare informatie gebruiken. Ook hier lijkt het nieuwe doel sterk op het oorspronkelijke doel, namelijk het bieden van een helpende hand aan inwoners die het financieel moeilijk hebben. Voor de overige voorwaarden valt de toets hetzelfde uit als voor bijstandsgerechtigden. Dat betekent dat ook hier verwerking van de gegevens rechtmatig is op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, en vierde lid, van de AVG.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.4, weten gemeenten welke inwoners AIO-gerechtigd zijn, maar niet wat hun bankrekeningnummers zijn. Artikel 64, eerste lid, onderdeel b, van de Participatiewet biedt het college een grondslag om de SVB te verzoeken deze informatie te verstrekken. Daarmee is deze gegevensverwerking rechtmatig op basis van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, en vierde lid, van de AVG.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de gemeente ook gegevens verwerkt als een eenmalige energietoeslag wordt verstrekt op aanvraag. De aanvrager verstrekt in dat geval de voor dat besluit benodigde gegevens. De grondslag voor gegevensverwerking is dan artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de AVG.

6. Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

Gemeenten kunnen het recht op een eenmalige energietoeslag vaststellen op schriftelijke aanvraag, maar ook – indien de relevante getoetste inkomensgegevens van de rechthebbende bij de gemeente bekend zijn – ambtshalve. Aan de ambtshalve toekenning van een eenmalige energietoeslag zijn voor de ontvanger geen administratieve lasten verbonden.

Het ligt in de lijn der verwachting dat gemeenten net als in 2022 daar waar mogelijk zullen overgaan tot ambtshalve verstrekking van de energietoeslag, niet alleen omdat deze wijze van verstrekking klantvriendelijk is, maar ook omdat ambtshalve verstrekking gepaard gaat met de minste uitvoeringskosten voor gemeenten. Zie verder paragraaf 2.4.

De overige huishoudens met een laag inkomen kunnen de eenmalige energietoeslag aanvragen bij hun gemeente. Met deze aanvraag voor de eenmalige energietoeslag zijn voor deze rechthebbenden wel eenmalig administratieve lasten gemoeid, die naar verwachting beperkt zullen zijn. Als de gemeente de vermogenspositie van huishoudens buiten beschouwing laat, en de doelgroep dus uitsluitend formuleert aan de hand van de inkomenspositie, dan kan de aanvrager volstaan met het aanleveren van

inkomstenbewijzen. Aanvragers behoeven dus geen energierekeningen te overleggen en ook niet aan te tonen dat zij de energierekening niet kunnen betalen. Per aanvraag gaat het om circa 1,5 uur en daarmee circa 22,50 euro aan administratieve lasten.

Het wetsvoorstel heeft ook geen gevolgen voor de regeldruk van bedrijven.

7. Uitvoering

Op grond van het wetsvoorstel krijgen gemeenten de bevoegdheid tot het verstrekken van een eenmalige energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen. De uitbetaling van de energietoeslag voor het jaar 2023 kan plaatsvinden tot en met 31 december 2023. Daarbij hebben de colleges beleidsvrijheid om zelf te bepalen wanneer binnen die termijn de energietoeslag wordt uitbetaald. De verstrekking van de energietoeslag vindt plaats door middel van een afzonderlijk uitkeringsproces met afzonderlijke beschikkingen, mogelijkheid van bezwaar en beroep en verplichte terugvordering bij fraude.

De gevolgen voor de rechtspraak, en daarmee ook voor gefinancierde rechtsbijstand, zijn naar verwachting beperkt. Die verwachting is gebaseerd op het geringe aantal beroepen dat in 2022 is ingesteld tegen een afwijzende beschikking omtrent de eenmalige energietoeslag.

8. Doeltreffendheid en doelmatigheid

Een gerichte financiële ondersteuning van de groep huishoudens met een laag inkomen die worden geconfronteerd met een sterk gestegen energierekening, is vanwege de verwachte grote omvang ervan niet uitvoerbaar gebleken door gemeenten. Uiteindelijk is alleen een meer generieke oplossing via de categoriale bijzondere bijstand uitvoerbaar gebleken voor gemeenten. De uitvoering van de eenmalige energietoeslag via de categoriale bijzondere bijstand is de meest efficiënte vorm van uitvoering. Immers, de verstrekking via de categoriale bijzondere bijstand betekent dat gemeenten niet hoeven vast te stellen dat het huishouden ook daadwerkelijk is geconfronteerd met een sterk gestegen energierekening en dat het huishouden deze sterk gestegen energierekening financieel niet kan dragen. Dit betekent dat de verstrekking via de categoriale bijzondere bijstand aanzienlijk minder complex en arbeidsintensief is dan een verstrekking via de individuele bijzondere bijstand.

De noodzakelijke keuze voor een meer generieke oplossing, waarbij gemeenten niet hoeven vast te stellen dat het huishouden ook daadwerkelijk is geconfronteerd met een sterk gestegen energierekening die het financieel niet kan dragen, betekent dat niet is gekozen voor de meest doeltreffende en doelmatige oplossing. Een meer generieke oplossing betekent immers dat naast de huishoudens met een financieel probleem als gevolg van de stijging van de energierekening, ook huishoudens worden ondersteund, die niet in de financiële problemen zijn gekomen. De regering acht dit acceptabel, omdat ook de meer generieke oplossing zal worden beperkt tot huishoudens met een laag inkomen.

Het gebrek aan maatwerk betekent ook dat niet alle huishoudens met een financieel probleem als gevolg van de stijging van de energierekening in voldoende mate financieel zullen worden ondersteund met de eenmalige energietoeslag. Deze groep blijft aangewezen op het aanvullende maatwerk via de individuele bijzondere bijstand. Bovendien betekent de inperking tot huishoudens met een laag inkomen dat niet alle

huishoudens met een financieel probleem als gevolg van de stijging van de energierekening recht hebben op een eenmalige energietoeslag. Ook deze groep blijft, indien zij aan de gemeentelijke voorwaarden voldoet, aangewezen op het maatwerk via de individuele bijzondere bijstand.

De regering erkent dat de meer generieke oplossing niet ideaal is, maar wel de enige, snel uitvoerbare oplossing van een acuut probleem.

9. Overwogen alternatieven

In het kader van de voorbereiding van de eenmalige energietoeslag voor 2022 zijn verschillende alternatieven onderzocht voor de toekenning van een eenmalige energietoeslag. In paragraaf 9 van de toelichting op dit wetsvoorstel zijn deze alternatieven benoemd.¹⁹ Destijds is gekeken naar een vorm van eenmalige energietoeslag op grond van de Participatiewet met een wettelijk voorgeschreven doelgroep. Deze vorm doet weliswaar meer recht aan de rechtsgelijkheid van betrokkenen en doelmatigheid van de middelen, maar is een te grote opgave voor gemeenten gebleken, omdat deze niet in alle gevallen de aansluiting bij het lokale gemeentelijk minimabeleid mogelijk maakt. Ook is gekeken of het mogelijk is om een ministeriële regeling te maken, gebaseerd op de Kaderwet SZW-subsidies. Dat is niet mogelijk gebleken, gelet op de wens om de uitvoering aan gemeenten op te dragen. Daarvoor is op grond van de Gemeentewet een formeel wettelijke basis nodig en die ontbreekt. Ook de route van een zelfstandige algemene maatregel van bestuur is stuk gelopen op dat vereiste. Deze bezwaren gelden in 2023 nog steeds.

In 2023 geldt daarbij dat gemeenten in 2022 een uitvoeringsstructuur hebben opgericht voor het uitkeren van de energietoeslag. Voor de energietoeslag in 2023 kan deze structuur opnieuw aangewend worden. Dit maakt (opnieuw) uitvoeren van de energietoeslag door gemeenten efficiënter dan wanneer een nieuwe uitvoeringspartij hier een structuur en proces voor dient in te richten. Ook is de verwachting dat gemeenten in 2023 een groter deel ambtshalve kunnen verstrekken, omdat ze gebruik kunnen maken van gegevens van de doelgroep uit 2022. Ambtshalve verstrekken draagt bij aan een groter bereik van de regeling en gaat gepaard met de minste uitvoeringskosten voor gemeenten.

10. Misbruik, toezicht en handhaving

In beginsel bestaat er geen risico op misbruik in het geval de eenmalige energietoeslag ambtshalve wordt toegekend. Een risico op misbruik is er wel in het geval de eenmalige energietoeslag moet worden aangevraagd.

Om te voorkomen dat de bijstand ten onrechte wordt verstrekt, heeft de aanvrager op grond van artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet de verplichting om op verzoek van het college of onmiddellijk uit eigen beweging melding te doen van alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand. Op grond van artikel 17, tweede lid, van de Participatiewet, is de bijstandsgerechtigde verplicht om desgevraagd medewerking te verlenen aan controles of is voldaan aan de inlichtingenplicht en aan onderzoek naar mogelijke fraude.

Bij twijfel over de juistheid van de bij de aanvraag aangeleverde gegevens, kan het college besluiten nadere bewijsstukken op te vragen alvorens over te gaan tot

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 36057, nr. 3, par. 9.

toekenning van bijstand. Daarnaast kan het college op grond van artikel 53a, zesde lid, van de Participatiewet onderzoek instellen, ook indien de bijstand al is verleend, naar de juistheid van de gegevens. Indien het onderzoek daartoe aanleiding geeft, kan het college besluiten tot herziening of intrekking van de bijstand. Tegen een dergelijk besluit kan bezwaar en beroep worden ingesteld.

Indien niet aan de inlichtingenplicht is voldaan, zal het college op grond van artikel 18a van de Participatiewet in beginsel een bestuurlijke boete opleggen die is afgestemd op de hoogte van het benadelingsbedrag. Ook indien met de overtreding van de inlichtingenplicht (nog) geen sprake is geweest van een benadelingsbedrag, wordt in beginsel door het college een bestuurlijke boete opgelegd. Wanneer wegens een overtreding van de inlichtingenplicht de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verstrekt, vordert het college de kosten van bijstand terug, zo nodig van alle gezinsleden op grond van de artikelen 58 en 59 van de Participatiewet. Ook hier geldt dat bezwaar en beroep kan worden ingesteld tot een besluit tot terugvordering.

11. Ontvangen commentaren

Het wetsvoorstel inclusief memorie van toelichting is voorgelegd aan de VNG en het Adviescollege toetsing regeldruk.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

In de bestuurlijke reactie geeft de VNG aan positief te zijn over de expliciete afbakening van de doelgroep in het wetsvoorstel. Deze afbakening sluit goed aan bij de doelgroep van het lokale minimabeleid. Gemeenten kunnen zo met name huishoudens met een laag inkomen of uitkering die zich in een financieel kwetsbare situatie bevinden ondersteunen. De VNG geeft hierbij aan dat het van belang is dat ook het Rijk zijn verantwoordelijkheid neemt door landelijke inkomensondersteuning te bieden aan kwetsbare huishoudens. In de reactie geeft de VNG verder aan dat gemeenten graag willen anticiperen op de invoerdatum van de wetgeving. Sommige gemeenten willen de uitvoeringsstructuur die zij hebben ingericht voor de energietoeslag voor 2022 gebruiken voor het uitkeren van de toeslag van 2023. De VNG geeft ook aan dat er verschillen kunnen ontstaan tussen gemeenten als het gaat om het tijdstip van uitkeren van de toeslag. Daarbij gaat de VNG ervan uit dat er voldoende middelen ter beschikking worden gesteld voor het uitvoeren van de energietoeslag. Tot slot benadrukt de VNG het belang van een langetermijnvisie en structurele aanpak van de stijgende energieprijzen.

De regering is gemeenten dankbaar voor de inspanningen die zij in 2022 hebben verricht om inwoners met een laag inkomen de energietoeslag te verstrekken. De toeslag kent dankzij deze inspanningen een groot bereik. Met de expliciete afbakening van de doelgroep hoopt de regering duidelijkheid te verschaffen aan verschillende groepen en daarmee de uitvoering van gemeenten minder te belasten. In 2023 is er een breed koopkrachtpakket beschikbaar ook met name gericht op de lagere inkomens. De zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget gaan omhoog. Ook stijgen het minimumloon en de uitkeringen en daalt de inkomstenbelasting. Daarbij is er in 2023 opnieuw een energietoeslag en zijn er extra middelen voor individuele bijzondere bijstand. Met dit pakket aan landelijke inkomensondersteuning en de gerichte ondersteuning door gemeenten, wil de regering de koopkracht van mensen zoveel mogelijk versterken. Hoewel de regering de overwegingen van de VNG begrijpt, is de datum van 1 juni wat de regering betreft overkomelijk. De situatie in 2023 is anders dan in 2022 toen gemeenten wel konden anticiperen. Zoals gezegd, zijn vanaf januari 2023

verschillende koopkrachtmaatregelen van kracht. De financiële armslag van huishoudens met een laag inkomen is groter dan in 2022. Daarbij is gemeenten de mogelijkheid gegeven om de energietoeslag in 2022 op te hogen met een bedrag van 500 euro. Deze verhoging kan nog tot 1 juli 2023 worden uitgekeerd.

In 2022 is de afgegeven garantie ingevuld door bij de vaststelling van het budget uit te gaan van een bereik van 100%, één miljoen huishoudens. Hetzelfde uitgangspunt is gehanteerd voor het budget voor 2023. De middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de energietoeslag 2023, zijn voldoende om aan één miljoen huishoudens de energietoeslag te verstrekken, inclusief uitvoeringskosten. In 2023 wordt opnieuw gekeken naar de wijze waarop de middelen worden verdeeld. De verdeling via het cluster minimabeleid in het gemeentefonds bestaat in 2023 namelijk niet. Tot slot onderschrijft de regering het belang van een langetermijnvisie. De komende periode zal hieraan, ook samen met gemeenten, verder vorm worden gegeven.

Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het wetsvoorstel zelf geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

Internetconsultatie

Er heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden over deze regeling. Het is een begunstigende wijziging, die, zoals in paragraaf 12 is toegelicht, zo snel mogelijk in werking moet treden. Gelet op de spoedeisendheid heeft het kabinet besloten internetconsultatie achterwege te laten.

12. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel, eenmaal wet, treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wordt geplaatst. Daarmee wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn voor regelgeving, zoals neergelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De reden daarvoor is dat huishoudens met een laag inkomen, waarvan een deel te maken heeft met een acuut financieel probleem vanwege een sterk gestegen energierekening, ook in 2023 zo snel mogelijk een energietoeslag moeten kunnen krijgen.

II Artikelsgewijs

Artikel I

Met dit artikel wordt voorgesteld om artikel 35 van de Participatiewet, dat gaat over individuele en categoriale bijzondere bijstand, te wijzigen.

Het vierde lid voorziet in een bevoegdheid voor het college om tot en met 30 juni 2023²⁰ categoriale bijzondere bijstand te verlenen in de vorm van een eenmalige energietoeslag, waarbij het college niet nagaat of het huishouden in het jaar 2022 een sterk gestegen energierekening had. De aanvrager behoeft ook niet aan te tonen dat de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt. Voorgesteld om daaraan toe te voegen dat ook voor

²⁰ Voor de eenmalige energietoeslag 2022 is het termijn om de toeslag uit te keren verlengd tot en met juni 2022, wegens ophoging van de energietoeslag. Zie Kamerstukken II 2021/22, 36057, nr. 13.

het jaar 2023 een eenmalige energietoeslag kan worden verstrekt, tot en met 31 december 2023.

Daarnaast wordt voorgesteld om een nieuw vijfde lid in te voegen, waarin verschillende categorieën worden uitgezonderd van de eenmalige energietoeslag voor 2023. Het gaat om jongeren van 18, 19 of 20 jaar, personen die in aanmerking komen voor studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000 (met uitzondering van het levenlanglerenkrediet) en personen die zijn ingeschreven als ingezetene enkel met een briefadres in de basisregistratie personen (dak- of thuislozen). Deze uitzonderingen zijn toegelicht in paragraaf 2.2.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting. In verband met deze invoeging worden het vijfde tot en met zevende lid vernummerd tot het zesde tot en met achtste lid.

Artikel II

Artikel II stelt voor de Wet van 22 augustus 2022 tot wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen (Stb. 2022, 321) te wijzigen. Artikel I, onderdelen B en D, van die wet voorzien in het ongedaan maken van de wijzigingen die met de eenmalige energietoeslag samenhangen, nadat die materieel zijn uitgewerkt. De inhoud van artikel I, onderdeel D, wordt door het onderhavige wetsvoorstel geraakt, dat voorstelt een extra artikellid toe te voegen aan artikel 35 van de Participatiewet. Artikel II verwerkt de voorgestelde wijzigingen in de wijzigingswet.

De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten