

Vergaderjaar 2022–2023

36 389

Wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen en het verstrekken van een eenmalige tegemoetkoming voor energiekosten aan uitwonende studenten met een aanvullende beurs in 2023

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 januari 2023 en het nader rapport d.d. 28 juni 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 december 2022, nr. 2022002925, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 januari 2023, nr. W12.22.00216/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 28 december 2022, no.2022002925, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Participatiewet om de bevoegdheid van gemeenten om via de categoriale bijzondere bijstand een eenmalige energietoeslag toe te kennen aan huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum te verlengen tot en met 31 december 2023. Ten opzichte van de regeling die hiermee wordt voorgezet, worden enkele uitzonderingen op de doelgroep geformuleerd.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de wens om huishoudens die door de gestegen energiekosten in problemen raken ook in 2023 te ondersteunen. Ook begrijpt zij dat het daarbij voor de hand ligt de looptijd van de bestaande regeling voor 2022 te verlengen in 2023.

De Afdeling acht de motivering voor de voorgestelde verlenging van de energietoeslag en de daarbij gekozen grofmazige aanpak niet toereikend, mede in het licht van de verschillende koopkrachtmaatregelen die inmiddels voor 2023 zijn getroffen. Ook de wettelijke uitsluiting van studenten dient volgens de Afdeling nader te worden gemotiveerd. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

In december 2021 besloot de regering om naar aanleiding van de sterk gestegen energiekosten een eenmalige energietoeslag voor huishoudens met een laag inkomen mogelijk te maken. Gelet op de doelgroep en vanwege de grote aantallen is ervoor gekozen om de eenmalige energietoeslag te verstrekken via de regeling voor categoriale bijzondere bijstand in de Participatiewet.²

Gemeenten hoeven daarbij niet na te gaan of een huishouden daadwerkelijk een sterk gestegen energierekening heeft en deze financieel niet kan dragen. Zoals de regering vermeldde, is verstrekking via de categoriale bijzondere bijstand minder doeltreffend, maar ook minder complex en arbeidsintensief dan via de individuele bijzondere bijstand.³

Op 20 september 2022 heeft het kabinet aangekondigd om in 2023 nogmaals een energietoeslag mogelijk te maken voor huishoudens met een laag inkomen.⁴ Hoewel gesteld wordt dat het onzeker is hoe de energieprijzen zich verder ontwikkelen, vindt het kabinet het zeer aannemelijk dat de prijzen in 2023 in vergelijking met de periode voor 2021 hoog blijven. Volgens het kabinet zijn huishoudens met een laag inkomen financieel gezien niet voldoende weerbaar om deze hogere kosten te kunnen dragen. Voor de wijze van uitkeren wordt aangesloten bij de bestaande regeling voor de energietoeslag van 2022. Volgens de regering is verstrekking van de energietoeslag via categoriale bijzondere bijstand ook in 2023 de beste oplossing om huishoudens met een laag inkomen extra te ondersteunen.⁵

De Afdeling begrijpt de wens om een voorziening te treffen voor huishoudens met een laag inkomen die de energiekosten in 2023 niet kunnen dragen. Ook begrijpt de Afdeling dat het, onder andere met het oog op een efficiënte uitvoering, voor de hand ligt aan te sluiten bij de regeling voor 2022.⁶ De omstandigheden waaronder de voorgestelde toeslag wordt uitgekeerd zijn echter veranderd. Bovendien wordt thans een aantal wijzigingen in de opzet voorgesteld. Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op over het voorstel.

² 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).

³ Kamerstukken II 2021/22, 36 057, nr. 3, p. 2.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 023 nr. 354.

⁵ Toelichting, paragraaf 2.1.

⁶ Over de opzet van de regeling voor 2022 verwijst de Afdeling korthedshalve naar haar advies over dat voorstel (Kamerstukken II 2021/22, 36 057, nr. 4).

2. Noodzaak

Zoals de regering in de toelichting beschrijft, komt de energietoeslag in 2023 voor huishoudens met een laag inkomen bovenop een aanzienlijk pakket koopkrachtmaatregelen dat diverse incidentele en structurele maatregelen bevat die de inkomenspositie van minima versterken.⁷ Zo stijgen de zorg- en de huurtoeslag, evenals het kindgebonden budget. Daarnaast is het wettelijk minimumloon, en daarmee samenhangend het sociaal minimum, verhoogd met 10%. Ook heeft de regering aanvullende maatregelen voor de energierekening genomen, waaronder het prijsplafond dat per 1 januari 2023 in werking is getreden.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting weliswaar wordt benoemd dat per 1 januari 2023 een breed pakket aan maatregelen in werking treedt, maar dat niet nader wordt ingegaan op de (cumulatieve) effecten hiervan op huishoudens met een laag inkomen. Als gevolg daarvan spreekt de toelichting wel van een structureel betere uitgangspositie voor de laagste inkomens, maar wordt niet duidelijk hoe deze verbetering zich verhoudt tot de resterende stijging van de energierekening onder het prijsplafond. Ook ontbreekt een cijfermatige motivering.

Voorts wijst de Afdeling erop dat bij de voor 2022 getroffen maatregel het grofmazige karakter ervan begrijpelijk was: de energieprijzen stegen ineens sterk en er waren geen alternatieven beschikbaar die snel konden worden ingezet om ondersteuning te bieden. Dat is thans anders: de ondersteuning komt bovenop het pakket van koopkrachtmaatregelen die reeds voor 2023 zijn getroffen. Bovendien was meer voorbereidingstijd beschikbaar om te komen tot een regeling voor die huishoudens met een laag inkomen, die ondanks de getroffen koopkrachtmaatregelen en het prijsplafond toch in financiële problemen komen als gevolg van een gestegen energierekening. Hoewel de Afdeling onderkent dat de gekozen aanpak in de uitvoering van de regeling minder complex en arbeidsintensief is, acht zij een nadere argumentatie nodig dat de voorgestelde aanpak ook in deze situatie aangewezen is.

Gelet op het voorgaande dient de noodzaak van de voorgestelde verlenging van de energietoeslag en de daarbij gekozen grofmazige aanpak nader te worden gemotiveerd. Zij adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

De regering heeft bij de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel meegewogen dat de situatie in 2023 anders is dan in 2022. In 2022 was er sprake van een crisissituatie en moesten er zo snel mogelijk maatregelen worden genomen. De mogelijkheden waren, gezien de crisissituatie en de noodzaak om snel te handelen, beperkter dan in 2023 en de energietoeslag was een belangrijke maatregel om snel verlichting te brengen voor huishoudens met een laag inkomen.

Voor 2023 is er een uitgebreider koopkrachtpakket tot stand gekomen. Dit pakket was deels al voorzien in het regeerakkoord en bedoeld om de positie van mensen met lage inkomens structureel te versterken. Met de onverwacht hoge inflatie was destijds nog geen rekening gehouden. Gezien deze inflatie waren extra maatregelen noodzakelijk. Het pakket voor 2023 is nadrukkelijk ook bedoeld om deze bredere inflatie te compenseren. Deze inflatie is uitzonderlijk hoog, de hoogste sinds 1976. Niet alleen energie, maar ook boodschappen stegen in prijs. Het koopkrachtpakket is daarmee niet uitsluitend bedoeld om de stijging van de energierekening te verzachten. Het CPB verwacht niet dat de prijzen in

⁷ Toelichting, paragraaf 1.

2023 dalen, maar dat de inflatie 3,0% bedraagt (CPB, CEP-raming, maart 2023). Als gevolg daarvan daalt de koopkracht voor een doorsnee huishouden in 2022 tot en met 2024 met ongeveer 1%. Dit is inclusief de effecten van de genomen maatregelen (het koopkrachtpakket inclusief energietoeslag en prijsplafond). Daarnaast hebben ongeveer 430 duizend huishoudens potentiële betalingsproblemen (CPB, scenario's energieprijzen, december 2022). Zij zullen interen op vermogen of schulden maken. Dit is inclusief de effecten van het prijsplafond, het koopkrachtpakket en de energietoeslag.

Zonder dit prijsplafond en het koopkrachtpakket -en de energietoeslag in het bijzonder- krijgt een groter deel van de mensen met lage inkomens te maken met potentiële betalingsproblemen en wordt het potentiële betalingsprobleem van de bestaande groep nog groter. De bestaande groep huishoudens met potentiële betalingsproblemen bestaat voor een voornamelijk deel uit huishoudens tot 120% van het sociaal minimum. Paragraaf 1 van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

In de memorie van toelichting heeft de regering verder benoemd dat na de invoering van het tijdelijk prijsplafond de energierekening met 524 euro stijgt bij een mediaan verbruik. Voor kwetsbare huishoudens is dit een aanzienlijk bedrag. Ook hebben zij veelal geen buffer waaruit ze de extra kosten kunnen betalen. Bovendien zijn er huishoudens die meer verbruiken dan de mediaan, omdat zij in een slecht geïsoleerde woning wonen of een groot gezin vormen. Ook het rapport Energiearmoede in Nederland 2022 van TNO (Energiearmoede in Nederland 2022- Een actuele inschatting op nationaal en lokaal niveau, januari 2023, TNO) laat zien dat met name voor huishoudens met een laag inkomen in slecht geïsoleerde woningen, de energieprijzen een grote financiële last zijn. Zij waren inclusief financiële tegemoetkomingen door de overheid, waaronder de energietoeslag van 1.300 euro, in 2022 naar schatting gemiddeld 16,3% van hun inkomen kwijt aan de energierekening. Dit betreft een stijging van bijna 100 euro per maand ten opzichte van 2020.

De regering is gezien het bovenstaande van mening dat een categoriale energietoeslag voor de laagste inkomens voor het jaar 2023 nog steeds noodzakelijk en gerechtvaardigd is. De regering erkent daarbij dat de energietoeslag een grofmazige regeling betreft. Voor 2023 was het, gezien de beschikbare tijd, echter niet mogelijk een meer verfijnde regeling op te zetten. Voor de langere termijn wordt onderzocht hoe moet worden omgegaan met de energiekosten als die langere tijd hoog blijven.

3. Uitsluiting studenten

In het voorstel voor 2023 worden studenten expliciet uitgesloten van de mogelijkheid om de energietoeslag te doen toekomen.⁸ In de toelichting wordt onderkend dat er ook studenten zijn die kampen met de hoge energieprijzen. Toch wordt het uitsluiten van studenten gerechtvaardigd met het argument dat studenten zich in het algemeen in een andere positie bevinden dan de huishoudens die onder het minimabeleid vallen.⁹

Zij wonen vaak kleiner en hebben dus minder energiekosten, en qua financiële situatie verschillen zij dusdanig van de doelgroep van het gemeentelijke minimabeleid dat het toekennen van de toeslag volgens de toelichting zou leiden tot een ondoelmatige verstrekking van overheidsmiddelen en een aanzienlijke mate van overcompensatie. Zo woont ongeveer de helft van de studenten thuis bij hun ouders. Verder hebben

⁸ Dat laat overigens dat in voorkomend geval de mogelijkheid bestaat individuele bijzondere bijstand aan te vragen.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.1.

studenten vaak inkomsten uit een bijbaan. Het onderscheid ten aanzien van studenten is volgens de toelichting bovendien 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. Tot slot wijst de toelichting erop 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.

De Afdeling onderkent dat de financiële situatie van veel studenten anders is dan die van de meeste huishoudens die onder het minimabeleid vallen. Ook wonen zij vaak anders. Dat neemt niet weg dat ook uitwonende studenten met stijgende energielasten worden geconfronteerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor voltijds studenten die studiefinanciering ontvangen en in een zelfstandige woning wonen. Het argument dat overcompensatie moet worden voorkomen geldt niet alleen voor studenten. Het is de Afdeling dan ook niet duidelijk waarom overcompensatie bij studenten problematisch wordt geacht en bij andere groepen minima niet. Ook de omstandigheid dat studenten een verhoging van de basisbeurs ontvangen maakt deze groep niet anders: voor alle minima zijn immers aanzienlijke koopkrachtmaatregelen getroffen.

Verder merkt de Afdeling op dat de voorgestelde wettelijke uitsluiting ook meebrengt dat gemeenten die wél aanleiding en praktische mogelijkheden zien om de toeslag aan (een deel van de) studenten uit te keren, die mogelijkheid met het voorstel niet meer zullen hebben. De voorgestelde categoriale uitsluiting brengt weliswaar minder uitvoeringslasten mee voor de categoriale bijzondere bijstand, maar kan ook een toename van het beroep op individuele bijzondere bijstand tot gevolg hebben.

Mede in het licht van hetgeen de Afdeling hiervoor in punt 2 heeft opgemerkt, is zij er dan ook niet van overtuigd dat voor deze groep een volledige uitsluiting, ook van voltijds studenten die studiefinanciering ontvangen en in een zelfstandige woning wonen, aangewezen is.

De Afdeling adviseert de toelichting te voorzien van een nadere motivering van de uitsluiting van alle studenten, ook de voltijds studenten die studiefinanciering ontvangen en in een zelfstandige woning wonen, en zo nodig het voorstel op dit punt aan te passen.

In reactie op bovenstaande opmerkingen van de Afdeling wordt opgemerkt dat het inherent is aan de vormgeving van de energietoeslag dat deze een bepaalde mate van overcompensatie kent. Om de energietoeslag uitvoerbaar te houden is gekozen voor een verstrekking via de categoriale bijzondere bijstand. Hierbij worden de te vergoeden kosten aangenomen en hoeven gemeenten deze niet te controleren. Juist bij studenten als groep is deze aanname niet mogelijk.

De Afdeling voert aan dat ook uitwonende studenten met stijgende energielasten worden geconfronteerd. De regering erkent dit punt en stelt daarom voor dat Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) een eenmalige tegemoetkoming energiekosten verstrekt aan studenten met een uitwonende basisbeurs die aanspraak kunnen maken op een aanvullende beurs. Het wetsvoorstel is met dit voorstel uitgebreid. Aan studenten zal een bedrag worden uitgekeerd dat recht doet aan financiële behoefte van studenten in het licht van de ook voor hen gestegen energiekosten. Dit is toegelicht in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting. Voor studenten die geen recht meer hebben op een basisbeurs of aanvullende beurs brengt de regering zo spoedig mogelijk in kaart of het wenselijk, passend

en uitvoerbaar is om deze studenten een eenmalige tegemoetkoming in de energiekosten te verstrekken.

4. Financiële aspecten

a. Uitvoeringskosten

Uit de toelichting blijkt dat € 900 miljoen beschikbaar wordt gesteld voor de continuering van de energiecompensatie, waarvan € 100 miljoen voor de uitvoeringskosten.

De Afdeling merkt op dat verwacht mag worden dat de uitvoering van de regeling voor 2023 eenvoudiger zal kunnen zijn, omdat, anders dan in 2022 het geval was, gemeenten kunnen beschikken over een redelijk betrouwbaar bestand van de gebruikers. Gelet hierop is het de Afdeling niet duidelijk waarop de geraamde hoge uitvoeringslasten zijn gebaseerd. De Afdeling adviseert daarom de toelichting op dit punt aan te vullen.

Of de uitvoering van de regeling voor 2023 eenvoudiger en efficiënter kan, hangt af van de inrichting van de uitvoeringspraktijk en de gemaakte beleidskeuzes. Dit zal per gemeente verschillend zijn. Doordat de energietoeslag in beginsel eenmalig was, is het aannemelijk dat gemeenten geen rekening hebben gehouden met een verlenging naar 2023. Zo geven gemeenten aan opnieuw kosten te moeten maken voor het aantrekken van tijdelijk extra personeel. Het is daarom niet opportuun het budget voor de uitvoeringskosten naar beneden bij te stellen.

b. Financiering

De toelichting gaat summier in op de financiering en de verantwoording van de uitvoering van de energietoeslag in 2023.¹⁰ De toelichting merkt op dat per 1 januari 2023 sprake is van een nieuw model om de middelen uit het gemeentefonds te verdelen. In tegenstelling tot 2022 kunnen de middelen voor de energietoeslag daardoor niet meer via het cluster minimabeleid worden verdeeld. De toelichting vermeldt dat voor 2023 wordt nagedacht over een andere verdeling van de middelen.

De Afdeling wijst op het belang van een financieel verantwoorde uitvoering van de energietoeslag, mede gelet op de omvang van de middelen. Zij merkt op dat de toelichting niet duidelijk maakt hoe, en daarmee zekerheid biedt dat, de middelen via het gemeentefonds op adequate wijze verdeeld zullen worden over de gemeenten.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

In 2022 geeft een deel van de gemeenten aan middelen te kort te komen op de energietoeslag. Dit lijkt niet te liggen aan de omvang van het budget, maar aan de verdeelsystematiek. Er zijn ook gemeenten die aangeven voldoende te hebben of budget over houden. In overleg met VNG en Divosa is gezocht naar een verdeelsleutel die meer recht doet aan de feitelijke situatie van gemeenten. Uit een gezamenlijke analyse is gebleken dat de financiële middelen voor de energietoeslag 2023 beter verdeeld kunnen worden op basis van de CBS-statistiek «Huishoudens met een langdurig laag inkomen < 120% sociaal minimum» (Link: StatLine – Laag en langdurig laag inkomen; huishoudenskenmerken, regio (indeling 2022) (cbs.nl)).

In het bestuurlijk overleg met VNG van 23 februari 2023 is overeenstemming bereikt over het gebruik van deze statistiek de verdeling van de middelen. Dit is nog eens bevestigd in het bestuurlijk overleg met de VNG

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

van 16 mei 2023. Gevolg hiervan is dat de financiële middelen niet meer via de algemene uitkering, maar via een decentralisatie-uitkering verdeeld gaan worden. Hierbij geldt, net als in de algemene uitkering, dat gemeenten beleidsvrijheid hebben en hierover verantwoording afleggen aan de gemeenteraad (niet aan het Rijk).

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op enkele punten aan te passen. De datum tot wanneer de energietoeslag kan worden verstrekt, is aangepast in 31 augustus 2024. Dit geeft gemeenten meer tijd om de energietoeslag aan haar inwoners toe te kennen. Verder is de tekst in paragraaf 5 van de memorie van toelichting, over gegevensverwerking in het kader van de ambtshalve verstrekking, aangescherpt in overleg met het Inlichtingenbureau. Benadrukt is dat de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en de Participatiewet de grondslagen bieden voor gegevensverwerking ten behoeve voor ambtshalve verstrekking van de energietoeslag.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten