



## Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen

### Nader Rapport

14 maart 2022

#### Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 25 februari 2022, nr. 2022000493, 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 9 maart 2022, nr. W12.22.0034/III, bied ik U hierbij aan.

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

*Bij Kabinetsmissive van 25 februari 2022, no.2022000493, 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 houdende wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen, met memorie van toelichting.*

*Het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten om te voorzien in categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een eenmalige energietoeslag in verband met de sterk gestegen energieprijzen.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de beoogde uniformiteit bij de toepassing van de energietoeslag door gemeenten, de uitvoeringsaspecten en de financiële aspecten. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.*

### 1. Inleiding

*Het voorstel is ingegeven door de wens om compensatie te bieden aan huishoudens met een laag inkomen voor de sterk gestegen energiekosten. Daarbij wordt in de toelichting uitgegaan van een bovengrens van 120% van het sociaal minimum. Het gaat dan om bijna 1 miljoen huishoudens, waarvan ruim een derde een gemeentelijke uitkering ontvangt.<sup>1</sup>*

*Gelet op deze doelgroep is ervoor gekozen de regeling vorm te geven als een eenmalige energietoeslag via de regeling voor bijzondere bijstand in de Participatiewet (Pw).<sup>2</sup> Vanwege de grote aantallen is, in afwijking van het gebruikelijke beleid, voorzien in de mogelijkheid van categoriale bijzondere bijstand, naast de (bestaande) mogelijkheden van individuele bijzondere bijstand.*

*Gemeenten bepalen daarbij de doelgroep van de eenmalige energietoeslag. Dat betekent dat gemeenten bepalen wat er onder een 'laag inkomen' moet worden verstaan en welk inkomen in aanmerking wordt genomen.<sup>3</sup> Ook bepalen gemeenten zelf de hoogte van de energietoeslag. Omdat een deel van de doelgroep van huishoudens met een laag inkomen al bij gemeenten bekend is in verband met uitkeringen die zij ontvangen, is voorzien in de mogelijkheid de energietoeslag ambtshalve te verstrekken.*

*De Afdeling heeft begrip voor de wens om voor de nu ontstane problemen in een tijdelijke oplossing te voorzien. Gegeven de centrale rol van gemeenten bij het minimabeleid en de beperkte mogelijkheden om op Rijksniveau de relevante doelgroepen te bereiken, ligt het in de rede dat de uitvoering van een energietoeslag wordt belegd bij gemeenten.*

<sup>1</sup> Toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>2</sup> Toelichting, paragraaf 2.3.

<sup>3</sup> Het ligt voor de hand dat de verordeningbevoegdheid in artikel 8 Pw wordt uitgebreid. Het voorstel voorziet daarin niet.



*Daarbij speelt in het bijzonder een rol dat de nu voorgestelde categoriale bijzondere bijstand en de reeds bestaande individuele bijzondere bijstand in zekere zin communicerende vaten zijn: naarmate met de categoriale bijzondere bijstand de problemen van de huishoudens met de laagste inkomens kunnen worden verminderd, zal minder vaak een beroep op individuele bijzondere bijstand of op bijvoorbeeld schuldhulpverlening gedaan te hoeven worden.*

*De Afdeling gaat in dit advies niet nader in op onderliggende vraagstukken inzake inkomens- en minimabeleid, maar wijst er wel op dat deze vraagstukken om verschillende redenen bijzondere aandacht vergen, waaronder de toegenomen volatiliteit van energieprijzen. In die zin lijkt geen sprake te zijn van een eenmalige, tijdelijke problematiek.*

*Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op.*

## **2. Uniforme uitvoering**

### *Niet-bindende richtlijnen*

*In de voorgestelde opzet krijgen gemeenten de mogelijkheid om bijzondere bijstand in de vorm van een eenmalige energietoeslag te verstrekken. Of van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, is aan gemeenten zelf. Ook is het aan gemeenten om de doelgroep, de voorwaarden en de hoogte van de toeslag te bepalen.<sup>4</sup>*

*De toelichting vermeldt dat het kabinet<sup>5</sup> eraan hecht dat het wetsvoorstel zoveel mogelijk uniform wordt uitgevoerd, ook gezien de landelijke aard van de huidige energieproblematiek.<sup>6</sup> Er is niet gekozen is voor een uniforme regeling op rijksniveau. Daarom zal, volgens de toelichting, het kabinet samen met de VNG en Divosa een uniforme uitvoering zoveel mogelijk bevorderen door het opstellen van (niet-bindende) richtlijnen ten aanzien van de doelgroep en het uit te keren bedrag.*

*Het voorgaande maakt de spanning duidelijk tussen enerzijds de wens om in de uitvoering tot een zekere uniformiteit te komen wat betreft de doelgroep en de hoogte van de energietoeslag en anderzijds het (wettelijke) uitgangspunt dat gemeenten op dit terrein zelf keuzes kunnen en ook zullen maken.<sup>7</sup> De voorgestelde wettelijke bepaling en niet-bindende richtlijnen doen daaraan niet af. Gemeenten zullen zelf moeten inschatten en beoordelen welke voorwaarden gesteld moeten worden om tot een verantwoorde uitvoering van de energietoeslag te komen, ook in financieel opzicht. Eventuele tekorten komen immers voor rekening van de desbetreffende gemeenten zelf.*

*Tegelijkertijd worden met de voorliggende toelichting en de voorgenomen richtlijnen, die het karakter van beleidsregels lijken te krijgen, verwachtingen gewekt over de doelgroep en de hoogte van de energietoeslag. Maar onzeker is of gemeenten die verwachtingen, gelet op hun individuele situatie, op verantwoorde wijze kunnen honoreren. Dat zou anders zijn, indien het Rijk ook instaat voor de eventuele tekorten die als gevolg van de voorgenomen wijze van uitvoering kunnen ontstaan. Daarin lijkt (vooralsnog) niet te zijn voorzien. Gemeenten dreigen daarom met het voorstel feitelijk in een lastige positie te worden gebracht in die gevallen dat uitvoering van de regeling op de door het Rijk wenselijk geachte wijze voor een gemeente financieel onverantwoord zou zijn.*

### *Doelgroep*

*De toelichting vermeldt ook dat een uniforme regeling weliswaar meer recht doet aan de rechtsgelijkheid van betrokkenen en doelmatigheid van de middelen, maar dat dit een te grote opgave voor gemeenten is gebleken. Een uniforme regeling maakt namelijk niet in alle gevallen de aansluiting bij het lokale gemeentelijk minimabeleid mogelijk.<sup>8</sup> De Afdeling begrijpt dat het met het oog op de uitvoering wenselijk is dat de huishoudens die onder gemeentelijk minimabeleid vallen, zoveel mogelijk in aanmerking komen voor de energietoeslag, mede omdat gemeenten in die gevallen de toeslag vaak ambtshalve kunnen verlenen.*

*Tegelijk is het van belang dat toeslagverlening niet beperkt kan blijven tot de reeds bekende doelgroep van het desbetreffende gemeentelijke minimabeleid. Huishoudens in vergelijkbare financiële omstandigheden moeten namelijk ook in aanmerking komen voor de energietoeslag.<sup>9</sup> Laatstge-*

<sup>4</sup> Toelichting, paragraaf 2.1-2.2.

<sup>5</sup> Bedoeld zal zijn: de regering.

<sup>6</sup> Toelichting, paragraaf 2.5.

<sup>7</sup> Toelichting, paragraaf 2.5.

<sup>8</sup> Toelichting, paragraaf 9.

<sup>9</sup> De toelichting wijst in dit verband terecht op de landelijke aard van de huidige energieproblematiek (toelichting, paragraaf 2.1, 2.5).



noemde groep heeft volgens de toelichting een bijna twee keer zo grote omvang als de eerstgenoemde.<sup>10</sup>

*Een te beperkte doelgroep voor de energietoeslag betekent bovendien dat er rekening mee moet worden gehouden dat een groter beroep op individuele bijzondere bijstand zal worden gedaan, met alle financiële lasten en uitvoeringslasten van dien. In dat licht bezien, ligt het in de rede de doelgroep voor de energietoeslag (en de hoogte van de toeslag) zo te bepalen dat zoveel mogelijk de doelgroepen van het minimabeleid van de verschillende gemeenten binnen de doelgroep voor de energietoeslag vallen. Ook dient zoveel mogelijk te worden voorkomen dat daarnaast vele verzoeken om individuele bijzondere bijstand moeten worden afgehandeld.*

### Conclusie

*De Afdeling concludeert dat met het oog op het doel van de regeling, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid, van belang is de hiervoor geschetste knelpunten te voorkomen. Dat kan door bij of krachtens de wet te bepalen onder welke voorwaarden huishoudens recht op de energietoeslag hebben en door de hoogte van de toeslag bij of krachtens de wet vast te leggen. De regeling in artikel 36b Pw inzake de studietoeslag kan hierbij als voorbeeld dienen.<sup>11</sup> Een uniforme uitvoering is dan verzekerd voor de gehele doelgroep van huishoudens die hiervoor in aanmerking behoort te komen.*

*Daarbij ligt het met het oog op de uitvoerbaarheid en het voorkomen van teveel aanvragen voor individuele bijzondere bijstand, in de rede de reikwijdte van de doelgroep zo te bepalen dat het geheel van de doelgroepen van de verschillende gemeentelijke regelingen voor minimabeleid in aanmerking komen voor de energietoeslag.*

*De Afdeling adviseert het voorstel met inachtneming van het voorgaande aan te passen.*

De Afdeling adviseert bij of krachtens de wet te bepalen onder welke voorwaarden huishoudens recht hebben op de energietoeslag en de hoogte van de eenmalige energietoeslag bij of krachtens de wet vast te leggen. Het is correct dat bij door de Afdeling voorgestelde vormgeving een aantal van de door de Afdeling geschetste dilemma's worden voorkomen en een uniforme uitvoering is gegarandeerd. Bij de voorbereiding is met de VNG en individuele gemeenten uitgebreid besproken op welke wijze de financiële ondersteuning van huishoudens met een laag inkomen in verband met de sterk gestegen energieprijzen vorm kan krijgen. Zoals is toegelicht in paragraaf 9 'Overwogen alternatieven' van de memorie van toelichting is daarbij ook gekeken naar een geüniformeerde vorm van eenmalige energietoeslag op grond van de Participatiewet met een wettelijk voorgeschreven doelgroep. Deze vorm is vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid te verkiezen, maar is een te grote opgave voor gemeenten gebleken, omdat deze niet in alle gevallen de aansluiting bij het lokale gemeentelijk minimabeleid mogelijk maakt. Daarom is hier niet voor gekozen. Daarmee wordt niet toegekomen aan hetgeen de Afdeling opmerkt over de reikwijdte van de doelgroep. Die volgt niet uit het wetsvoorstel, maar wordt door gemeenten bepaald.

### 3. Uitvoeringsaspecten

*Op grond van het voorstel krijgen gemeenten de bevoegdheid tot het verstrekken van een eenmalige energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen. Volgens de toelichting vindt verstrekking van de energietoeslag plaats door middel van een afzonderlijk uitkeringsproces met afzonderlijke beschikkingen, mogelijkheid van bezwaar en beroep en verplichte terugvordering bij fraude.<sup>12</sup>*

*De Afdeling merkt op dat de voorgestelde eenmalige toeslag meebrengt dat bij gemeenten een apart proces zal moeten worden opgezet. Daarbij zal deels sprake kunnen zijn van ambtshalve genomen beschikkingen. In die gevallen kunnen de uitvoeringslasten wellicht enigszins beperkt blijven.*

*Gelet op het doel van de regeling en met het oog op de rechtsgelijkheid dient echter voor de omvangrijke groep die niet ambtshalve kan worden bereikt (zie ook hiervoor onder punt 2) in een afzonderlijke procedure te worden voorzien. In die gevallen zal een speciaal aanvraag- en beschikkingenproces moeten worden ingericht, zal een beoordeling van het inkomen moeten plaatsvinden en zal een voorlichtingscampagne moeten worden opgezet om huishoudens bekend te maken met de regeling. Daarnaast zal rekening moeten worden gehouden met een toename van het beroep op individuele bijzondere bijstand.*

<sup>10</sup> Toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>11</sup> Zoals dat artikel komt te luiden indien artikel VI, onderdeel Cb, van de Verzamelwet SZW 2022 in werking treedt.

<sup>12</sup> Toelichting, paragraaf 7.



*De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.*

De Afdeling merkt op dat voor de omvangrijke groep die niet ambtshalve kan worden bereikt, in een aparte procedure zal moeten worden voorzien. Zoals in paragraaf 2.4 'Ambtshalve vaststelling van de eenmalige energietoeslag' van de memorie van toelichting is toegelicht, kunnen huishoudens aan wie de energietoeslag niet ambtshalve kan worden toegekend door de gemeente, via een aanvraag bij de gemeente in aanmerking komen voor de tegemoetkoming. De eenmalige energietoeslag is niet voorbehouden aan huishoudens met een bijstandsuitkering. Ook huishoudens die beschikken over een ander inkomen, bijvoorbeeld inkomen uit arbeid, 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.

In het wetsvoorstel zelf wordt niets geregeld ten aanzien van een aanvraagprocedure. Dat de gemeente in een aanvraagprocedure moet voorzien bij het gebruik van de voorgestelde bevoegdheid tot het toekennen van een eenmalige energietoeslag, volgt uit de Participatiewet zelf (artikel 43, eerste lid) en het beginsel van rechtsgelijkheid. Het is aan de individuele gemeenten zelf om aan deze aanvraagprocedure vorm te geven.

De Afdeling merkt op dat rekening zal moeten worden gehouden met een toename van het beroep op individuele bijzondere bijstand. Zoals aangegeven in paragraaf 1 'Inleiding' van de memorie van toelichting, heeft de verstrekking via de categoriale bijzondere bijstand nadrukkelijk ook tot doel het beroep op de individuele bijzondere bijstand deels te voorkomen. Daarbij kan niet worden uitgesloten dat een deel van de ontvangers van de eenmalige energietoeslag toch nog een (aanvullend) beroep op de individuele bijzondere bijstand zal moeten doen.

#### **4. Financiële aspecten**

*Uit de toelichting blijkt dat voor de regeling € 200 miljoen is vrijgemaakt, dat de beoogde doelgroep ruim 970.000 huishoudens betreft en dat wordt gedacht aan een toeslag van ongeveer € 200. Het is de Afdeling niet duidelijk of deze maatregel, gezien in samenhang met andere maatregelen, zoals de verhoogde teruggaaf van energiebelasting voor huishoudens, in die zin adequaat is, dat daarmee de grootste knelpunten voor de doelgroep worden weggewomen en dus minder vaak een beroep op andere regelingen, zoals schuldhulp of individuele bijzondere bijstand, zal hoeven worden gedaan.*

*Daarbij merkt de Afdeling op, dat in de voorgestelde opzet gemeenten de financiële risico's zullen dragen van de regeling. Zij zullen daarbij niet alleen het verwachte beroep op deze regeling, maar ook het verwachte beroep op individuele bijzondere bijstand en eventuele andere regelingen, alsmede de uitvoeringskosten betrekken. Dat kan tot terughoudendheid bij gemeenten leiden. Indien alsnog wordt gekozen voor een uniforme regeling, als hiervoor in punt 2 geadviseerd, ligt het voor de hand dat het Rijk instaat voor de uitkeringslasten ter zake.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting nader op voorgaande aspecten in te gaan.*

Het is de Afdeling niet duidelijk of met het wetsvoorstel de grootste knelpunten voor huishoudens met een laag inkomen worden weggewomen en het beroep op andere regelingen, waaronder de individuele bijzondere bijstand, zal worden verminderd. Met het wetsvoorstel wordt beoogd huishoudens met een laag inkomen – in aanvulling op de eenmalige verlaging van de energiebelasting die voor alle huishoudens in Nederland geldt – deels tegemoet te komen bij het opvangen van de sterk gestegen energieprijzen. Het kabinet blijft kijken wat er nodig en mogelijk is en de bedragen kunnen daarop aangepast worden.

Met het wetsvoorstel wordt echter niet beoogd huishoudens met een laag inkomen volledige compensatie te bieden voor de sterk gestegen energieprijzen. De verstrekking via de categoriale bijzondere bijstand heeft nadrukkelijk ook tot doel het beroep op de individuele bijzondere bijstand deels te voorkomen.

De Afdeling merkt op, dat in de voorgestelde opzet gemeenten de financiële risico's zullen dragen van de regeling en dat dit tot terughoudendheid bij gemeenten kan leiden. Het kabinet heeft met VNG en Divosa afgesproken dat wordt ingezet op het bereiken van maximaal 800.000 huishoudens met een eenmalige energietoeslag van 200 euro als richtbedrag. Het kabinet houdt de ontwikkeling van de energieprijzen in relatie tot de lage inkomens in de gaten en indien nodig gaat het Rijk in gesprek met gemeenten en kunnen de bedragen worden aangepast. De zorg ten aanzien van terughoudendheid bij gemeenten deelt het kabinet niet, omdat de verstrekking van de categoriale bijzondere bijstand zal leiden tot een verminderd beroep op de individuele bijzondere bijstand, die veel complexer en arbeidsintensiever is voor gemeenten.



---

*De vice-president van de Raad van State,*

*Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting op enkele punten te verduidelijken. Zo is verhelderd wat de wettelijke grondslag is van de onbelaste verstrekking van de eenmalige energietoeslag. Ook is toegelicht op welke wijze gemeenten tot ambtshalve toekenning van de eenmalige energietoeslag aan Aio-gerechtigden kunnen overgaan.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde 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.*



## Advies Raad van State

No. W12.22.0034/III  
's-Gravenhage, 9 maart 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 25 februari 2022, no.2022000493, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten om te voorzien in categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een eenmalige energietoeslag in verband met de sterk gestegen energieprijzen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de beoogde uniformiteit bij de toepassing van de energietoeslag door gemeenten, de uitvoeringsaspecten en de financiële aspecten. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

### 1. Inleiding

Het voorstel is ingegeven door de wens om compensatie te bieden aan huishoudens met een laag inkomen voor de sterk gestegen energiekosten. Daarbij wordt in de toelichting uitgegaan van een bovengrens van 120% van het sociaal minimum. Het gaat dan om bijna 1 miljoen huishoudens, waarvan ruim een derde een gemeentelijke uitkering ontvangt.<sup>1</sup>

Gelet op deze doelgroep is ervoor gekozen de regeling vorm te geven als een eenmalige energietoeslag via de regeling voor bijzondere bijstand in de Participatiewet (Pw).<sup>2</sup> Vanwege de grote aantallen is, in afwijking van het gebruikelijke beleid, voorzien in de mogelijkheid van categoriale bijzondere bijstand, naast de (bestaande) mogelijkheden van individuele bijzondere bijstand.

Gemeenten bepalen daarbij de doelgroep van de eenmalige energietoeslag. Dat betekent dat gemeenten bepalen wat er onder een 'laag inkomen' moet worden verstaan en welk inkomen in aanmerking wordt genomen.<sup>3</sup> Ook bepalen gemeenten zelf de hoogte van de energietoeslag. Omdat een deel van de doelgroep van huishoudens met een laag inkomen al bij gemeenten bekend is in verband met uitkeringen die zij ontvangen, is voorzien in de mogelijkheid de energietoeslag ambtshalve te verstrekken.

De Afdeling heeft begrip voor de wens om voor de nu ontstane problemen in een tijdelijke oplossing te voorzien. Gegeven de centrale rol van gemeenten bij het minimabeleid en de beperkte mogelijkheden om op Rijksniveau de relevante doelgroepen te bereiken, ligt het in de rede dat de uitvoering van een energietoeslag wordt belegd bij gemeenten.

Daarbij speelt in het bijzonder een rol dat de nu voorgestelde categoriale bijzondere bijstand en de reeds bestaande individuele bijzondere bijstand in zekere zin communicerende vaten zijn: naarmate met de categoriale bijzondere bijstand de problemen van de huishoudens met de laagste inkomens kunnen worden verminderd, zal minder vaak een beroep op individuele bijzondere bijstand of op bijvoorbeeld schuldhulpverlening gedaan te hoeven worden.

De Afdeling gaat in dit advies niet nader in op onderliggende vraagstukken inzake inkomens- en minimabeleid, maar wijst er wel op dat deze vraagstukken om verschillende redenen bijzondere aandacht vergen, waaronder de toegenomen volatiliteit van energieprijzen. In die zin lijkt geen sprake te zijn van een eenmalige, tijdelijke problematiek.

Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op.

<sup>1</sup> Toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>2</sup> Toelichting, paragraaf 2.3.

<sup>3</sup> Het ligt voor de hand dat de verordeningsbevoegdheid in artikel 8 Pw wordt uitgebreid. Het voorstel voorziet daarin niet.



## 2. Uniforme uitvoering

### *Niet-bindende richtlijnen*

In de voorgestelde opzet krijgen gemeenten de mogelijkheid om bijzondere bijstand in de vorm van een eenmalige energietoeslag te verstrekken. Of van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, is aan gemeenten zelf. Ook is het aan gemeenten om de doelgroep, de voorwaarden en de hoogte van de toeslag te bepalen.<sup>4</sup>

De toelichting vermeldt dat het kabinet<sup>5</sup> eraan hecht dat het wetsvoorstel zoveel mogelijk uniform wordt uitgevoerd, ook gezien de landelijke aard van de huidige energieproblematiek.<sup>6</sup> Er is niet gekozen is voor een uniforme regeling op rijksniveau. Daarom zal, volgens de toelichting, het kabinet samen met de VNG en Divosa een uniforme uitvoering zoveel mogelijk bevorderen door het opstellen van (niet-bindende) richtlijnen ten aanzien van de doelgroep en het uit te keren bedrag.

Het voorgaande maakt de spanning duidelijk tussen enerzijds de wens om in de uitvoering tot een zekere uniformiteit te komen wat betreft de doelgroep en de hoogte van de energietoeslag en anderzijds het (wettelijke) uitgangspunt dat gemeenten op dit terrein zelf keuzes kunnen en ook zullen maken.<sup>7</sup> De voorgestelde wettelijke bepaling en niet-bindende richtlijnen doen daaraan niet af. Gemeenten zullen zelf moeten inschatten en beoordelen welke voorwaarden gesteld moeten worden om tot een verantwoorde uitvoering van de energietoeslag te komen, ook in financieel opzicht. Eventuele tekorten komen immers voor rekening van de desbetreffende gemeenten zelf.

Tegelijkertijd worden met de voorliggende toelichting en de voorgenomen richtlijnen, die het karakter van beleidsregels lijken te krijgen, verwachtingen gewekt over de doelgroep en de hoogte van de energietoeslag. Maar onzeker is of gemeenten die verwachtingen, gelet op hun individuele situatie, op verantwoorde wijze kunnen honoreren. Dat zou anders zijn, indien het Rijk ook instaat voor de eventuele tekorten die als gevolg van de voorgenomen wijze van uitvoering kunnen ontstaan. Daarin lijkt (vooralsnog) niet te zijn voorzien. Gemeenten dreigen daarom met het voorstel feitelijk in een lastige positie te worden gebracht in die gevallen dat uitvoering van de regeling op de door het Rijk wenselijk geachte wijze voor een gemeente financieel onverantwoord zou zijn.

### *Doelgroep*

De toelichting vermeldt ook dat een uniforme regeling weliswaar meer recht doet aan de rechtsgelijkheid van betrokkenen en doelmatigheid van de middelen, maar dat dit een te grote opgave voor gemeenten is gebleken. Een uniforme regeling maakt namelijk niet in alle gevallen de aansluiting bij het lokale gemeentelijk minimabeleid mogelijk.<sup>8</sup> De Afdeling begrijpt dat het met het oog op de uitvoering wenselijk is dat de huishoudens die onder gemeentelijk minimabeleid vallen, zoveel mogelijk in aanmerking komen voor de energietoeslag, mede omdat gemeenten in die gevallen de toeslag vaak ambtshalve kunnen verlenen.

Tegelijk is het van belang dat toeslagverlening niet beperkt kan blijven tot de reeds bekende doelgroep van het desbetreffende gemeentelijke minimabeleid. Huishoudens in vergelijkbare financiële omstandigheden moeten namelijk ook in aanmerking komen voor de energietoeslag.<sup>9</sup> Laatstgenoemde groep heeft volgens de toelichting een bijna twee keer zo grote omvang als de eerstgenoemde.<sup>10</sup>

Een te beperkte doelgroep voor de energietoeslag betekent bovendien dat er rekening mee moet worden gehouden dat een groter beroep op individuele bijzondere bijstand zal worden gedaan, met alle financiële lasten en uitvoeringslasten van dien. In dat licht bezien, ligt het in de rede de doelgroep voor de energietoeslag (en de hoogte van de toeslag) zo te bepalen dat zoveel mogelijk de doelgroepen van het minimabeleid van de verschillende gemeenten binnen de doelgroep voor de energietoeslag vallen. Ook dient zoveel mogelijk te worden voorkomen dat daarnaast vele verzoeken om individuele bijzondere bijstand moeten worden afgehandeld.

<sup>4</sup> Toelichting, paragraaf 2.1-2.2.

<sup>5</sup> Bedoeld zal zijn: de regering.

<sup>6</sup> Toelichting, paragraaf 2.5.

<sup>7</sup> Toelichting, paragraaf 2.5.

<sup>8</sup> Toelichting, paragraaf 9.

<sup>9</sup> De toelichting wijst in dit verband terecht op de landelijke aard van de huidige energieproblematiek (toelichting, paragraaf 2.1, 2.5).

<sup>10</sup> Toelichting, paragraaf 2.2.



## Conclusie

De Afdeling concludeert dat met het oog op het doel van de regeling, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid, van belang is de hiervoor geschetste knelpunten te voorkomen. Dat kan door bij of krachtens de wet te bepalen onder welke voorwaarden huishoudens recht op de energietoeslag hebben en door de hoogte van de toeslag bij of krachtens de wet vast te leggen. De regeling in artikel 36b Pw inzake de studietoeslag kan hierbij als voorbeeld dienen.<sup>11</sup> Een uniforme uitvoering is dan verzekerd voor de gehele doelgroep van huishoudens die hiervoor in aanmerking behoort te komen.

Daarbij ligt het met het oog op de uitvoerbaarheid en het voorkomen van teveel aanvragen voor individuele bijzondere bijstand, in de rede de reikwijdte van de doelgroep zo te bepalen dat het geheel van de doelgroepen van de verschillende gemeentelijke regelingen voor minimabeleid in aanmerking komen voor de energietoeslag.

De Afdeling adviseert het voorstel met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

### 3. Uitvoeringsaspecten

Op grond van het voorstel krijgen gemeenten de bevoegdheid tot het verstrekken van een eenmalige energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen. Volgens de toelichting vindt verstrekking van de energietoeslag plaats door middel van een afzonderlijk uitkeringsproces met afzonderlijke beschikkingen, mogelijkheid van bezwaar en beroep en verplichte terugvordering bij fraude.<sup>12</sup>

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde eenmalige toeslag meebrengt dat bij gemeenten een apart proces zal moeten worden opgezet. Daarbij zal deels sprake kunnen zijn van ambtshalve genomen beschikkingen. In die gevallen kunnen de uitvoeringslasten wellicht enigszins beperkt blijven.

Gelet op het doel van de regeling en met het oog op de rechtsgelijkheid dient echter voor de omvangrijke groep die niet ambtshalve kan worden bereikt (zie ook hiervoor onder punt 2) in een afzonderlijke procedure te worden voorzien. In die gevallen zal een speciaal aanvraag- en beschikkingenproces moeten worden ingericht, zal een beoordeling van het inkomen moeten plaatsvinden en zal een voorlichtingscampagne moeten worden opgezet om huishoudens bekend te maken met de regeling. Daarnaast zal rekening moeten worden gehouden met een toename van het beroep op individuele bijzondere bijstand.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

### 4. Financiële aspecten

Uit de toelichting blijkt dat voor de regeling € 200 miljoen is vrijgemaakt, dat de beoogde doelgroep ruim 970.000 huishoudens betreft en dat wordt gedacht aan een toeslag van ongeveer € 200. Het is de Afdeling niet duidelijk of deze maatregel, gezien in samenhang met andere maatregelen, zoals de verhoogde teruggaaf van energiebelasting voor huishoudens, in die zin adequaat is, dat daarmee de grootste knelpunten voor de doelgroep worden weggenomen en dus minder vaak een beroep op andere regelingen, zoals schuldhulp of individuele bijzondere bijstand, zal hoeven worden gedaan.

Daarbij merkt de Afdeling op, dat in de voorgestelde opzet gemeenten de financiële risico's zullen dragen van de regeling. Zij zullen daarbij niet alleen het verwachte beroep op deze regeling, maar ook het verwachte beroep op individuele bijzondere bijstand en eventuele andere regelingen, alsmede de uitvoeringskosten betrekken. Dat kan tot terughoudendheid bij gemeenten leiden. Indien alsnog wordt gekozen voor een uniforme regeling, als hiervoor in punt 2 geadviseerd, ligt het voor de hand dat het Rijk instaat voor de uitkeringslasten ter zake.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op voorgaande aspecten in te gaan.

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.*

<sup>11</sup> Zoals dat artikel komt te luiden indien artikel VI, onderdeel Cb, van de Verzamelwet SZW 2022 in werking treedt.

<sup>12</sup> Toelichting, paragraaf 7.





## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet houdende wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

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 2022 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

De Participatiewet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 31, tweede lid, wordt na onderdeel n een onderdeel ingevoegd, luidende:

- o. de eenmalige energietoeslag, bedoeld in artikel 35, vierde lid;

B

Artikel 31, tweede lid, onderdeel o, vervalt.

C

Artikel 35 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde en vijfde lid worden vernummerd tot het zesde en zevende lid.
2. Na het derde lid worden twee leden ingevoegd, luidende:
  4. In afwijking van het eerste lid kan in het jaar 2022 bijzondere bijstand ook aan een alleenstaande of een gezin worden verleend in de vorm van een eenmalige energietoeslag, zonder dat wordt nagegaan of die alleenstaande of dat gezin in dat jaar een sterk gestegen energierekening had.
  5. De in het vierde lid bedoelde toeslag kan in afwijking van artikel 43, eerste lid, ambtshalve worden vastgesteld.

D

Artikel 35 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde en vijfde lid vervallen.
2. Het zesde en zevende lid worden vernummerd tot het vierde en vijfde lid.

### ARTIKEL II INWERKINGTREDING

1. Artikel I, onderdelen A en C, treden in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wordt geplaatst en werkt terug tot en met [vermoedelijke datum indiening wetsvoorstel].
2. Artikel I, onderdelen B en D, treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.



---

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 Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,*



## MEMORIE VAN TOELICHTING

### I Algemeen

#### 1. Inleiding

Op 10 december 2021 heeft het kabinet besloten om een eenmalige energietoeslag voor huishoudens met een laag inkomen mogelijk te maken.<sup>1</sup> Het kabinet reserveert daarvoor een eenmalig budget van 200 miljoen euro in 2022<sup>2</sup>. Deze eenmalige energietoeslag voor zelfstandige huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum komt bovenop de op 15 oktober 2021 aangekondigde eenmalige verlaging van de energiebelasting die voor alle huishoudens in Nederland geldt. Bij dit laatste gaat het om een extra belastingkorting op de energierekening én daar bovenop een verlaging van het belastingtarief op elektriciteit in 2022.<sup>3</sup> Als gevolg van deze verlaging betaalt een huishouden met een gemiddeld gas- en stroomverbruik in 2022 zo'n 400 euro minder belasting dan in 2021.

Met de energieprijzen van januari 2022 betaalt een huishouden met een gemiddeld energieverbruik bij een nieuw contract 2.800 euro aan energie per jaar, zo verwacht het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).<sup>4</sup> Dat is 1.321 euro (86 procent) meer dan in het jaar ervoor. Met de verlaging van de energiebelasting wordt een deel van de stijging van de gemiddelde energierekening gecompenseerd. Omdat het hier gaat om een gemiddelde energierekening, en de energierekening sterk verschilt per huishouden door verschillen in het verbruik en de afgesloten contractvorm, zal de verlaging van de energiebelasting niet kunnen voorkomen dat er toch huishoudens in de financiële problemen zullen komen als gevolg van een sterk gestegen energierekening. Het gaat dan naar verwachting vooral om huishoudens met een laag inkomen, die woonachtig zijn in slecht geïsoleerde woningen met als gevolg daarvan een hoge energierekening. 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 onverwachte uitgaven. Regelmatig is er zelfs sprake van schuldenproblematiek. Voor veel huishoudens is de energierekening een substantiële kostenpost in het levensonderhoud. De onverwachte 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.

Ook vanuit de Tweede Kamer is aandacht gevraagd voor de groep huishoudens met een laag inkomen. Bij motie van de leden Hammelburg en Inge van Dijk<sup>5</sup> is het kabinet verzocht om samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en gemeenten te onderzoeken hoe huishoudens met een laag inkomen via bestaande regelingen een energietoelage kunnen ontvangen om te voorkomen dat deze groep huishoudens als gevolg van de sterk gestegen energierekening ernstig in de problemen raakt. Uit het onderzoek is gebleken dat de Participatiewet de mogelijkheid biedt om huishoudens met een sterk gestegen energierekening via de individuele bijzondere bijstand financieel tegemoet te komen. De groep huishoudens die door de stijging van de energierekening mogelijk in de knel komt, is echter 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.

In de zoektocht naar een oplossing is het kabinet in samenspraak met de VNG, Divosa en gemeenten tot de conclusie gekomen dat alleen een meer generieke oplossing via de categoriale bijzondere bijstand uitvoerbaar is voor gemeenten. Verstrekking via de *categoriale* 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 kan dragen. Verstrekking via de categoriale bijzondere bijstand is daarmee weliswaar minder doeltreffend, maar ook aanzienlijk minder complex en arbeidsintensief dan via de individuele bijzondere bijstand. De verstrekking via de categoriale bijzondere bijstand heeft nadrukkelijk ook tot doel het beroep op de individuele bijzondere bijstand deels te voorkomen en de druk op gemeenten te verlichten.

Gelet op het voorgaande stelt het kabinet voor om gemeenten de bevoegdheid te geven om in het jaar 2022 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 wijziging van de Participatiewet. Dit voorstel wordt hier verder uitgewerkt.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 925-XV, nr. 84.

<sup>2</sup> Van dit budget is € 199 miljoen bestemd voor de energietoeslag in Europees Nederland. De resterende €1 miljoen wordt gereserveerd voor een mogelijke tegemoetkoming voor toegenomen energiekosten voor Caribisch Nederland. Op dit moment wordt bekeken of en op welke wijze dit uitvoeringstechnisch vorm te is geven.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2021/22, 29 023, nr. 272.

<sup>4</sup> CBS, *De energierekening in januari 2022: hogere leveringstarieven en lagere belastingen*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 925, nr. 129.



## 2. Inhoud wetsvoorstel

### 2.1 Categoriele bijzondere bijstand

#### *Instrument bijzondere bijstand*

Het kabinet stelt voor om bij het verstrekken van de eenmalige energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen gebruik te maken van het instrument van de categoriale bijzondere bijstand. De Participatiewet kent twee vormen van bijstand: algemene bijstand en bijzondere bijstand. Algemene bijstand is bedoeld voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan, dat wil zeggen kosten die kunnen worden gerekend tot het op minimumniveau algemeen gangbare bestedingspatroon, waaronder energiekosten. 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. 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.

Het kabinet is van oordeel dat bij de huidige onverwachte 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 onverwachte en ongekend sterk gestegen energieprijzen dan ook toelaatbaar geacht. Dit geldt zowel voor de individuele bijzondere bijstand als voor de categoriale bijzondere bijstand.

#### *Instrument categoriale bijzondere bijstand*

De Participatiewet kent twee vormen van bijzondere bijstand: individuele bijzondere bijstand en categoriale bijzondere bijstand. De keuze voor het instrument van de categoriale bijzondere bijstand is niet vanzelfsprekend. In het kader van de bestrijding van armoede in Nederland hecht het kabinet groot belang aan het maatwerkprincipe van de individuele bijzondere bijstand. Dit is ook de reden geweest dat met ingang van 2015 de mogelijkheden voor het verlenen van categoriale bijzondere bijstand aan categorieën personen bij wie niet is vastgesteld of de desbetreffende kosten daadwerkelijk noodzakelijk of gemaakt zijn, zijn beperkt.<sup>6</sup> Op dat moment is alleen de categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een collectieve aanvullende zorgverzekering, dan wel een tegemoetkoming in de premie van een dergelijke verzekering, gehandhaafd.

Zoals aangegeven is de groep huishoudens die door de stijging van de energierekening mogelijk in de knel komt, 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. Het instrument van de categoriale bijstand kent vergeleken met het instrument van de individuele bijzondere bijstand een aantal belangrijke, uitvoeringstechnische voordelen. Anders dan bij de individuele bijzondere bijstand hoeft de ontvanger de kosten niet daadwerkelijk te maken. De gemeente hoeft dus geen individuele noodzakelijkheidstoets uit voeren. Om voor categoriale 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.

Het kabinet is van mening dat dit wetsvoorstel de enige, snel uitvoerbare oplossing is voor het acute probleem dat huishoudens op of net boven het sociaal minimum de sterk gestegen energierekening financieel niet kunnen dragen. Daarbij acht het kabinet 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.

#### *Beleidsvrijheid voor gemeenten*

Met het wetsvoorstel krijgen gemeenten de bevoegdheid om in het jaar 2022 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,

<sup>6</sup> Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten (Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3).



- 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 (bijvoorbeeld groepen waarvan vaststaat dat zij geen energierekening hebben, zoals personen die in een inrichting verblijven en dak- en thuislozen);
  - het college bepaalt welk inkomen in aanmerking wordt genomen (waarbij de inkomsten bedoeld in artikel 31, tweede lid, van de Participatiewet in ieder geval buiten beschouwing worden gelaten);
  - 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 levenssituatie.

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 het kabinet dat daarbij ook voor het overige verschillen tussen gemeenten zullen ontstaan, waarbij het kabinet wel wil bevorderen dat deze verschillen beperkt zullen zijn.

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. In de brief van 10 december 2021<sup>7</sup> is opgenomen dat gemeenten geen rekening hoeven te houden met de vermogenspositie van huishoudens. De vaststelling van het vermogen is een complex en arbeidsintensief onderdeel van de uitvoering van de Participatiewet en staat op gespannen voet met de gewenste snelle uitvoering van de eenmalige energietoeslag. Binnen het kader van de bijzondere bijstand heeft de gemeente de bevoegdheid om het vermogen van het huishouden niet in aanmerking te nemen. Hierdoor kan een vermogenstoets achterwege blijven, waardoor de gemeente aanzienlijke ruimte kan creëren in de gemeentelijke uitvoering en kan besparen op de uitvoeringskosten. Bovendien kunnen hierdoor huishoudens die de financiële ondersteuning nu echt snel nodig hebben, tijdig worden geholpen. Het kabinet aanvaardt daarbij dat hierdoor het aantal huishoudens dat in aanmerking komt voor de eenmalige energietoeslag, groter zal zijn dan met vermogenstoets. Ter relativering wordt daarbij nog wel opgemerkt dat twee derde van de huishoudens met een laag inkomen geen of nauwelijks vermogen heeft.<sup>8</sup>

## 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 de bevoegdheid om zelf nader invulling te geven aan wat onder een 'laag inkomen' moet worden verstaan. Het ligt daarbij voor de hand dat het college een inkomensgrens definieert in de vorm van een percentage van de van toepassing zijnde bijstandsnorm. Het college kan daarbij aansluiten bij de doelgroep van de bijzondere bijstand en het lokale gemeentelijk minimabeleid. Gemeenten hoeven geen rekening te houden met de vermogenspositie van huishoudens.

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 een financieel probleem als gevolg van een sterk gestegen energierekening. Het kabinet benadrukt dat voor deze huishoudens maatwerkoplossingen mogelijk zijn via het bestaande kader van de individuele bijzondere bijstand.

### *Omvang van de potentiële doelgroep*

De gemeente bepaalt de doelgroep van de eenmalige energietoeslag. De cijfers in het navolgende overzicht zijn dan ook slechts ter illustratie. Volgens het CBS zijn er in 2019 in Nederland circa 971.700 huishoudens met een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum. Dit is 13,0 procent van het totaal aantal huishoudens in Nederland. De doelgroep van de eenmalige energietoeslag bestaat ten minste uit de huishoudens met een minimumuitkering. Het betreft (jaargemiddelden 2019):

- 360.510 huishoudens met een bijstandsuitkering (tot AOW-gerechtigde leeftijd);
- 46.940 huishoudens met een Aio-uitkering (vanaf AOW-gerechtigde leeftijd);

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 925-XV, nr. 84.

<sup>8</sup> CBS, *Armoede en sociale uitsluiting 2019*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag, p. 54.



- 22.550 huishoudens met een uitkering op grond van de IOAW (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers);
- 1.850 huishoudens met een uitkering op grond van de IOAZ (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen);
- 3.140 huishoudens met een uitkering op grond van het Bbz 2004.

### *2.3 Vormgeving in de Participatiewet*

Gelet op de specifieke doelgroep die het kabinet bij de eenmalige energietoeslag op het oog heeft, namelijk huishoudens met een laag inkomen, stelt het kabinet voor om het verstrekken van deze eenmalige energietoeslag mogelijk te maken met een wijziging van de Participatiewet. Huishoudens die zijn aangewezen op (aanvullende) bijstand, vormen immers in belangrijke mate de doelgroep voor de eenmalige energietoeslag. 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 het kabinet 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. Het gaat daarbij onder andere om personen in detentie en personen jonger dan 18 jaar. In artikel 12 van de Participatiewet is aangegeven dat personen van 18, 19 en 20 jaar alleen recht kunnen doen gelden op bijzondere bijstand, en dus ook op de eenmalige energietoeslag, als geen beroep op de onderhoudsplicht van de ouders kan worden gedaan.

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. Het kabinet 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*

In artikel 43, eerste lid, van de Participatiewet is opgenomen dat bijstand schriftelijk moet worden aangevraagd. Alleen als een schriftelijke aanvraag niet mogelijk is, kan een gemeente het recht op bijstand ook ambtshalve vaststellen. Deze regel geldt zowel voor de algemene als de bijzondere bijstand. In het voorgestelde artikel 35, vijfde lid, wordt geregeld dat het college de eenmalige energietoeslag ook ambtshalve kan vaststellen en verstrekken, dus zonder schriftelijke aanvraag. De mogelijkheid van een ambtshalve vaststelling is opgenomen 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.

Gemeenten bepalen binnen het wettelijke kader zelf de doelgroep aan wie de energietoeslag ambtshalve kan worden toegekend. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat gemeenten de eenmalige energietoeslag in ieder geval ambtshalve zullen verstrekken aan de 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.

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

Huishoudens aan wie de energietoeslag niet ambtshalve kan worden toegekend door de gemeente, kunnen via een aanvraag bij de gemeente in aanmerking komen voor de tegemoetkoming. De eenmalige energietoeslag is niet voorbehouden aan huishoudens met een bijstandsuitkering. Ook



huishoudens die beschikken over een ander inkomen, bijvoorbeeld inkomen uit arbeid, 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.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) heeft op grond van artikel 47a van de Participatiewet uitsluitend een taak ten aanzien van de verlening van algemene bijstand. Omdat de eenmalige energietoeslag onderdeel uitmaakt van de bijzondere bijstand, is verstrekking van deze energietoeslag door de SVB aan de Aio-gerechtigden zonder wetwijziging niet mogelijk. Het kabinet heeft op dit punt echter de wet niet willen wijzigen, omdat op grond van de Participatiewet de uitvoering van de bijzondere bijstand is voorbehouden aan gemeenten, die hierop ook lokaal beleid formuleren, inbegrepen beleid ten aanzien van de bijzondere bijstandsverlening aan personen vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd. Het toekennen van een taak ten aanzien van de verstrekking van de eenmalige energietoeslag aan de SVB zou ertoe kunnen leiden dat er binnen één gemeente verschillende bedragen worden toegekend, hetgeen de regering onwenselijk acht. Omdat gemeenten niet over alle benodigde gegevens van Aio-gerechtigden beschikken, zal ambtshalve verstrekking aan Aio-gerechtigden niet mogelijk zijn.

### *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 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 minimabeleid, 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. Het kabinet 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 een uniforme uitvoering zoveel mogelijk bevorderen door het opstellen van (niet-bindende) richtlijnen ten aanzien van de doelgroep en het uit te keren bedrag. Met deze richtlijnen wil het kabinet 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 800.000 toekenningen en de budgettaire randvoorwaarden – wordt gesteld op 200 euro per huishouden.

### *2.6 Onbelaste verstrekking van de eenmalige energietoeslag*

Dat de energietoeslag belastingvrij kan worden verstrekt vormt geen onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel, maar volgt uit een afspraak met de Belastingdienst. De belastingvrije verstrekking van de eenmalige energietoeslag is 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 kan zijn van een reeks uitkeringen en geen onderdeel vormt van een complex van rechten en verplichtingen.

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 2022 een bedrag van 200 miljoen euro gereserveerd voor een eenmalige energietoeslag voor huishoudens met een laag inkomen; van dit budget wordt € 1 miljoen gereserveerd voor Caribisch Nederland. Dit bedrag komt naast het bedrag van 3,2 miljard euro dat het kabinet al beschikbaar heeft gesteld om een verlaging van de energiebelasting mogelijk te maken. De 199 miljoen euro voor de eenmalige energietoeslag voor Europees Nederland betreft een ongedeeld bedrag voor zowel de te verstrekken energietoeslagen als de uitvoeringskosten.



#### 4. Financiering en verantwoording uitvoering

De financiering van deze regeling vindt plaats via de algemene uitkering van het gemeentefonds. Een bedrag van 199 miljoen euro, bedoeld voor zowel de te verstrekken energietoelagen als de daaraan verbonden uitvoeringskosten, zal door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden toegevoegd aan het gemeentefonds. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal deze middelen verdelen over de colleges aan de hand van de reguliere verdeelsleutel voor de bijzondere bijstand. De financiering via het gemeentefonds betekent dat door gemeenten geen aparte financiële verantwoording aan het Rijk zal worden afgelegd.

#### 5. Verhouding tot hoger recht

##### *Internationale aspecten*

Het wetsvoorstel is getoetst op internationale aspecten. Mede in verband met de aansluiting bij de Participatiewet en de lokale beleidsruimte is 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.<sup>9</sup>

##### *Gegevensverwerking in het kader van de ambtshalve verstrekking*

Als de gemeente ambtshalve de eenmalige energietoelage verstrekt, vereist dit verwerking van persoonsgegevens, zoals naam, adres en woonplaats. Gemeenten maken bij het toekennen van de eenmalige energietoelage 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 energietoelage toe te kennen. Van verwerking van persoonsgegevens is op grond van de algemene verordening gegevensbescherming<sup>10</sup> (AVG) 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.

Voor zover het gaat om huishoudens met een door de gemeente verstrekte minimumuitkering, geldt dat de gegevens voor zowel het nieuwe doel als het oorspronkelijke doel worden gebruikt voor de verlening van bijstand. Er is dus een sterk verband tussen beide doelen en de verwerkingsdoeleinden zijn vergelijkbaar, namelijk het voorzien in bijstand. 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 energietoelage. Ten slotte is het niet nodig om passende waarborgen te treffen, omdat de gegevens enkel worden gebruikt in de verhouding tussen de gemeente 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.

Huishoudens met een laag inkomen kunnen ook om andere redenen bij de gemeente in beeld zijn. Voorbeelden zijn huishoudens waarvan gemeentelijke belastingen zijn kwijtgescholden of die over een kortingspas beschikken voor inwoners met een laag inkomen. Als gemeenten besluiten om deze huishoudens tot de doelgroep van de eenmalige energietoelage 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.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de gemeente ook gegevens verwerkt als een eenmalige

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> 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).





energietoeslag wordt verstrekt op aanvraag. De aanvrager verstrekt in dat geval de voor dat besluit benodigde gegevens. De grondslag voor gegevensverwerking is artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de AVG.

## 6. Administratieve lasten

Het wetsvoorstel zelf heeft geen gevolgen voor de regeldruk.

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 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. Ambtshalve verstrekking van de energietoeslag is in ieder geval mogelijk aan de huishoudens met een uitkering op grond van de Participatiewet (tot de AOW-gerechtigde leeftijd), omdat gemeenten reeds beschikken over de relevante getoetste inkomensgegevens van deze doelgroep. Als gemeenten bij de formulering van de doelgroep de vermogenspositie van huishoudens buiten beschouwing laten, is ambtshalve verstrekking ook mogelijk aan de personen met een uitkering op grond van de IOAW, de IOAZ of het Bbz 2004. Voor zover gemeenten reeds beschikken over de relevante getoetste inkomensgegevens is ambtshalve verstrekking van de energietoeslag ook mogelijk aan de huishoudens die bekend zijn bij de gemeente in het kader van de bijzondere bijstand en het gemeentelijke minimabeleid.

De overige huishoudens met een laag inkomen kunnen de eenmalige energietoeslag aanvragen bij hun gemeente. Met deze aanvraag van 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 administratieve lasten van bedrijven.

## 7. Uitvoering

Op grond van wetsvoorstel krijgen gemeenten de bevoegdheid tot het verstrekken van een eenmalige energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen.

De uitbetaling van de energietoeslagen vindt plaats in het kalenderjaar 2022. Daarbij hebben de colleges beleidsvrijheid om zelf te bepalen wanneer binnen dat kalenderjaar 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.

## 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 zij financieel niet kunnen 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. Het kabinet 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 heeft op een eenmalige energietoeslag. Ook deze groep blijft, indien zij aan de gemeentelijke voorwaarden voldoet, aangewezen op het maatwerk via de individuele bijzondere bijstand.

Het kabinet 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 dit wetsvoorstel zijn verschillende alternatieven onderzocht voor de toekenning van een eenmalige energietoeslag. Het onderhavige voorstel biedt een grote mate van beleidsvrijheid aan gemeenten. Er is ook 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.

## 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 bijstandsge-rechtigde 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 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.

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.

## 11. Ontvangen commentaren

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

### *Vereniging van Nederlandse Gemeenten*

De VNG benadrukt dat de uitvoering van de eenmalige energietoeslag geen reguliere taak is van gemeenten, maar dat gemeenten bereid zijn deze regeling uit voeren bij gebrek aan een generieke aanpak via bijvoorbeeld de huur- of zorgtoeslag (inkomenssteun).

Uitgangspunt voor de VNG is dat het moet gaan om een regeling die eenvoudig uitvoerbaar is door gemeenten en uit te leggen is aan hun inwoners.

De VNG hecht aan een uniforme uitvoering van de landelijke regeling. Als voorwaarde bij het bestuurlijk oordeel van de VNG geldt dat SZW in afstemming met de VNG een landelijke richtlijn opstelt ten aanzien van de doelgroep en het richtbedrag, met uitsluiting van (1) jongeren tot 21 jaar, (2)



personen in een inrichting, (3) dak- en thuislozen en (4) studenten. Daarnaast roept de VNG het kabinet op om op zeer korte termijn te komen met een plan voor de komende winter. De verwachting is dat de kosten voor levensonderhoud waaronder de energieprijzen voorlopig hoog blijven. Gemeenten achten de huidige 200 euro onvoldoende.

Het kabinet is de gemeenten erkentelijk voor de bereidheid tot uitvoering van de eenmalige energietoeslag. Vanwege het doel van de regeling, namelijk een snelle verstrekking van een eenmalige energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen, stelt het kabinet een zo'n eenvoudig mogelijke regeling voor, die gemeenten ook in staat stelt dat doel te bereiken. Samen met de VNG hecht het kabinet belang aan een zoveel mogelijk uniforme uitvoering door gemeenten, waarbij het kabinet niet wil tornen aan de beleidsvrijheid die de gemeenten bij de uitvoering van de bijzondere bijstand hebben. Om een uniforme uitvoering zoveel mogelijk te bevorderen zal het kabinet samen met de VNG (niet-bindende) landelijke richtlijnen opstellen, waarin gemeenten zal worden geadviseerd – conform het verzoek van de VNG – de door de VNG genoemde groepen uit te sluiten van het recht op een eenmalige energietoeslag. Voor personen die in een inrichting verblijven en dak- en thuislozen ontbreekt de noodzaak van een eenmalige energietoeslag, omdat zij geen (eigen) energierekening hebben. Voor jongeren van 18 tot 21 jaar geldt dat ouders een wettelijke onderhoudsplicht hebben, wat betekent dat deze jongeren voor de eventuele extra energiekosten eerst een beroep moeten doen op hun ouders. Voor studenten geldt dat hun woonsituatie zeer divers is, ook voor wat betreft de energiekosten en -rekening. Daarom is een categoriaal verstrekte energietoeslag voor deze groep minder geschikt. De reden dat deze uitsluiting via de richtlijnen wordt voorgesteld is dat gemeenten zo de mogelijkheid hebben om bij hun eigen beleid met betrekking tot deze groepen aan te sluiten. Deze richtlijnen zullen ook worden opgenomen en toegelicht in een handreiking voor gemeenten, die gemeenten behulpzaam kan zijn bij een snelle uitvoering van de eenmalige energietoeslag.

#### *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**

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wordt geplaatst en werkt terug tot en met [datum]. 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 het om een spoedwetsvoorstel gaat, om aan huishoudens met een laag inkomen, waarvan een deel te maken heeft met een acuut financieel probleem vanwege een sterk gestegen energierekening, snel een energietoeslag te kunnen uitkeren.

De stijging van de energieprijzen eind 2021 en begin 2022 is uitzonderlijk en sterker dan aanvankelijk gedacht. Met de verlaging van de energiebelasting wordt slechts een deel van de stijging van de gemiddelde energierekening gecompenseerd. De verlaging van de energiebelasting heeft niet kunnen voorkomen dat er toch huishoudens met een laag inkomen in acute financiële problemen zijn gekomen als gevolg van een sterk gestegen energierekening. Om die reden zullen gemeenten worden verzocht om vooruitlopend op parlementaire goedkeuring van het wetsvoorstel al tot uitbetaling van de eenmalige energietoelagen over te gaan. VNG en gemeenten hebben hierom ook verzocht. Het parlement zal hierover nader worden geïnformeerd.

## **II Artikelsgewijs**

### **Artikel I, onderdeel A**

Dit onderdeel stelt voor om de voorgestelde eenmalige energietoeslag toe te voegen aan artikel 31, tweede lid, van de Participatiewet. Daarmee wordt de eenmalige energietoeslag uitgezonderd van de middelen van de belanghebbende bij het vaststellen van het recht op en de hoogte van de bijstand. Dit geldt zowel voor de algemene als de bijzondere bijstand. Dit werkt ook door voor de Aio en het Bbz 2004, die hun grondslag vinden in de Participatiewet (artikelen 47a respectievelijk 78f).



Voor de IOAW en de IOAZ is een vergelijkbare bepaling niet nodig. Beide wetten voorzien in een recht op uitkering als het inkomen per maand minder bedraagt dan een vastgesteld bedrag en de eenmalige energietoeslag is geen inkomen.

### **Artikel I, onderdeel C**

Met dit onderdeel wordt voorgesteld om artikel 35 van de Participatiewet, dat gaat over individuele en categoriale bijzondere bijstand, te wijzigen. Onderdeel C voegt een nieuw vierde en vijfde lid in, waarbij het huidige vierde en vijfde lid worden vernummerd tot zesde en zevende lid.

Het voorgestelde vierde lid voorziet in een bevoegdheid voor het college om in het jaar 2022 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 hoeft ook niet aan te tonen dat de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het college bij het gebruik van de bevoegdheid tot het verlenen van categoriale bijzondere bijstand in de vorm van de eenmalige energietoeslag niet de ruimte heeft om eventueel wél te beoordelen of het huishouden daadwerkelijk is geconfronteerd met een sterk gestegen energierekening.

Het voorgestelde vijfde lid voorziet in een afwijking van artikel 43, eerste lid, van de Participatiewet, waarin is geregeld dat het college het recht op bijstand vaststelt op schriftelijke aanvraag, of, indien een schriftelijke aanvraag niet mogelijk is, ambtshalve. Een snelle uitvoering van de eenmalige energietoeslag door gemeenten is alleen mogelijk indien een groot deel van de doelgroep ambtshalve kan worden bediend, zonder schriftelijke aanvraag.

Voor een nadere toelichting op de beleidsvrijheid die gemeenten hebben bij het uitoefenen van deze bevoegdheid wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van deze toelichting.

### **Artikel I, onderdelen B en D**

Dit wetsvoorstel bevat een grondslag voor een eenmalige toeslag, in het jaar 2022. Artikel I, onderdelen B en D, voorzien daarom in de intrekking van de bepalingen die dit wetsvoorstel toevoegt.

*De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,*