

Vergaderjaar 2021–2022

36 057

Wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 9 maart 2022 en het nader rapport d.d. 14 maart 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

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.¹

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).² 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.³ 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.

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

¹ Toelichting, paragraaf 2.2.

² Toelichting, paragraaf 2.3.

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

gemeenten zelf. Ook is het aan gemeenten om de doelgroep, de voorwaarden en de hoogte van de toeslag te bepalen.⁴

De toelichting vermeldt dat het kabinet⁵ eraan hecht dat het wetsvoorstel zoveel mogelijk uniform wordt uitgevoerd, ook gezien de landelijke aard van de huidige energieproblematiek.⁶ 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.⁷ 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 (vooralnog) 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.⁸ 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.⁹ Laatstgenoemde groep heeft volgens de toelichting een bijna twee keer zo grote omvang als de eerstgenoemde.¹⁰

⁴ Toelichting, paragraaf 2.1–2.2.

⁵ Bedoeld zal zijn: de regering.

⁶ Toelichting, paragraaf 2.5.

⁷ Toelichting, paragraaf 2.5.

⁸ Toelichting, paragraaf 9.

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

¹⁰ Toelichting, paragraaf 2.2.

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.¹¹ 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 energie-

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

toeslag plaats door middel van een afzonderlijk uitkeringsproces met afzonderlijke beschikkingen, mogelijkheid van bezwaar en beroep en verplichte terugvordering bij fraude.¹²

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.

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.

¹² Toelichting, paragraaf 7.

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.

Het is de Afdeling niet duidelijk of met het wetsvoorstel de grootste knelpunten voor huishoudens met een laag inkomen worden weggenomen 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 energie-toeslag. 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