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

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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 gemeenten zelf. Ook is het aan gemeenten om de doelgroep, de voorwaarden en de hoogte van de toeslag te bepalen.[[4]](#footnote-4)

De toelichting vermeldt dat het kabinet[[5]](#footnote-5) eraan hecht dat het wetsvoorstel zoveel mogelijk uniform wordt uitgevoerd, ook gezien de landelijke aard van de huidige energieproblematiek.[[6]](#footnote-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]](#footnote-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 (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.[[8]](#footnote-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]](#footnote-9) Laatstgenoemde groep heeft volgens de toelichting een bijna twee keer zo grote omvang als de eerstgenoemde.[[10]](#footnote-10)

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]](#footnote-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.

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.[[12]](#footnote-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.

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, bezien 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,

1. Toelichting, paragraaf 2.2. [↑](#footnote-ref-1)
2. Toelichting, paragraaf 2.3. [↑](#footnote-ref-2)
3. Het ligt voor de hand dat de verordeningsbevoegdheid in artikel 8 Pw wordt uitgebreid. Het voorstel voorziet daarin niet. [↑](#footnote-ref-3)
4. Toelichting, paragraaf 2.1-2.2. [↑](#footnote-ref-4)
5. Bedoeld zal zijn: de regering. [↑](#footnote-ref-5)
6. Toelichting, paragraaf 2.5. [↑](#footnote-ref-6)
7. Toelichting, paragraaf 2.5. [↑](#footnote-ref-7)
8. Toelichting, paragraaf 9. [↑](#footnote-ref-8)
9. De toelichting wijst in dit verband terecht op de landelijke aard van de huidige energieproblematiek (toelichting, paragraaf 2.1, 2.5). [↑](#footnote-ref-9)
10. Toelichting, paragraaf 2.2. [↑](#footnote-ref-10)
11. Zoals dat artikel komt te luiden indien artikel VI, onderdeel Cb, van de Verzamelwet SZW 2022 in werking treedt. [↑](#footnote-ref-11)
12. Toelichting, paragraaf 7. [↑](#footnote-ref-12)